

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA Y USA: ANÁLISIS DESDE EL DEBIDO PROCESO

Angie Marcela Coronel Villazón *

RESUMEN

El procedimiento administrativo y el debido proceso son dos conceptos fuertemente emparentados. Este artículo, en primer lugar, explora separadamente algunas dimensiones de estos conceptos en los ordenamientos jurídicos de Colombia y Estados Unidos (historia, ámbito de aplicación, estructura y contenido), para, con posterioridad, realizar un análisis comparativo e identificar rasgos comunes y diferencias. Sus principales conclusiones apuntan en el sentido de que, para las jurisdicciones analizadas, el debido proceso administrativo es, al margen de algunas coincidencias importantes, un estándar legal variable, pero que, en una perspectiva más amplia, muestra importantes indicios que permitirían clasificarlo como un principio global del derecho.

Palabras clave: Administrative Procedure Act (APA), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), debido proceso administrativo.

Sumario. INTRODUCCIÓN. 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO. 1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO. 1.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN. 1.3 ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO. 1.3.1 El inicio de las actuaciones. 1.3.2 El trámite de las actuaciones administrativas. 1.3.3 La adopción de la decisión. 1.3.4. La controversia administrativa de la decisión. 1.4 EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO. 2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO. 2.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN. 2.3 ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO. 2.4 EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. 3. ANÁLISIS COMPARATIVO. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

* Abogada. Artículo presentado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, 2020. angiecoronelv@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo es un asunto apasionante para quienes tienen interés en cómo, por la vía normativa, se busca, entre otras cosas, regular el ejercicio de los poderes del Estado, promover objetivos públicos y proteger los intereses individuales. Uno de los principales canales de expresión del Derecho Administrativo es el procedimiento administrativo. Esta normativa, que “ha adquirido una importancia relevante en el desarrollo de la vida de los individuos con respecto al Estado” (Aberastury & Blanke, 2011, p. 11) y cuyo concepto “es cada vez más importante en el derecho público moderno” (Della Cananea, 2016, p. 17), determina los mecanismos de formación de la voluntad de la Administración¹ y pretende sistematizar la complejidad de la actividad desarrollada por esta.

Ciertamente no hay una definición universal para lo que debe entenderse por *procedimiento administrativo*, no obstante, en cada ocasión que en lo sucesivo se haga referencia a ello, se estará queriendo indicar, a menos que se advierta expresamente lo contrario, lo siguiente:

Una sucesión de actos y operaciones emitidos o realizados por un organismo administrativo por propia iniciativa o a solicitud, con el fin de decidir sobre los derechos, intereses y obligaciones de las partes del procedimiento o decidir en función del público interés, de acuerdo con las leyes y otras regulaciones vigentes. (Dragos, 2016, p. 1)^{2,3}.

Esta idea de secuenciación del proceso decisorio, que, según cuenta Loo (2017), está profundamente influenciada por Hans Kelsen y Adolf Merkl, supone, en resumen, que una decisión no puede tomarse de tajo y que el procedimiento es una suerte de patrón que determina cómo se deben hacer las cosas, al permitir ciertas conductas e impedir otras. Un aspecto consecuencial de esa visión escalonada de la decisión es la obligación de actuar

¹ Con la expresión “Administración” se hace referencia, en concreto, a la “Administración Pública” y por ella se entenderá “la parte de la estructura organizativa total de cada una de las Entidades Públicas a través de la cual se cumplen dichas tareas y concentran aquellas actuaciones” (Bejarano citado en Rincón, 2018, p. 142).

² También se admitirá como válido el concepto que define el procedimiento administrativo como aquel “que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa” (Gordillo, 2012, p. PRA-I-16).

³ Respecto del porqué se hará referencia a procedimiento y no a proceso administrativo, y sobre el porqué no pueden considerarse conceptos equivalentes, puede consultarse Gordillo (2012, p. PRA-I-1 - PRA-I-5).

consistentemente con lo previsto, de modo que la decisión final se tornará válida sí, y solo sí, se han respetado las reglas, cuestión esta que remite necesariamente, al *debido proceso*.

Asimismo, “si no es válida, y si la misma autoridad pública que emitió la decisión no la corrige ni la retira, los tribunales pueden anularla. Además, o alternativamente, puede surgir un deber de compensación por daños” (Della Cananea, 2016, p. 22). El mérito intrínseco de la existencia de los procedimientos y el deber de seguirlos estriba, pues, en la limitación de la arbitrariedad en el ejercicio de las facultades administrativas y en la garantía de protección de las expectativas de los administrados.

El sugerir una relación tan estrecha entre el apego al procedimiento y la validez de las actuaciones de la administración, es lo que justifica el esfuerzo actual por abordar el tema. En el decurso del artículo se pretende, primeramente, explorar –muy a grandes rasgos- el procedimiento administrativo de Colombia y de Estados Unidos, para lo cual se harán sucintas consideraciones históricas, de su ámbito de aplicación y de la estructura de estos, para, acto seguido, examinar cómo se expresa u opera el debido proceso en cada uno. En cuanto a qué se entenderá por *debido proceso*, contrario a lo que ocurrió con el *procedimiento administrativo*, no será posible presentar un concepto genérico que arroje las dos esferas sobre las que versará el texto, por lo que ello deberá establecerse en concreto, en el correspondiente acápite de cada procedimiento.

Posteriormente, una vez realizado todo lo anterior, se procederá, con base en el método comparativo, a sondear los encuentros o desencuentros que, en cuanto a lo que es debido o a lo que hace debido al procedimiento administrativo, existan entre ambos ordenamientos. Respecto del método del que se hará uso para estos efectos, Mousourakis (2019) realiza la siguiente descripción:

La comparación es la esencia del derecho comparado. En este contexto, el método comparativo se emplea con el fin de: (a) identificar las similitudes y diferencias entre dos o más sistemas legales, o reglas o instituciones de los mismos; (b) dilucidar los factores en base a los cuales pueden explicarse estas similitudes y diferencias; y (c) evaluar los modelos legales bajo

comparación. (...) Puede aplicarse en una variedad de consultas comparativas relacionadas con la ley, tales como consultas sobre la naturaleza de las fuentes de la ley; los fundamentos ideológicos de las instituciones legales; el alcance y el funcionamiento de las normas y principios legales; técnicas de interpretación legal; formas de procedimiento legal; y sistemas de educación jurídica (p.105-106).

El actual esfuerzo comparatista recordará que⁴:

Incluso si las instituciones de gobierno a menudo son específicas de un país en particular, las normas para el procedimiento administrativo a menudo tienen más en común. El estudio comparativo de los procedimientos administrativos es interesante no solo por su contenido, sino también por lo que este tema ilustra sobre las fuentes del derecho administrativo en diferentes jurisdicciones (Bell, 2007, p. 1277).

Indíquese, finalmente, que por la extensión propia de cada tema que aquí se abordará y por las limitaciones propias del espacio, se solicita indulgencia por parte del lector que llegue a percibir excesiva simplificación en alguno de los asuntos. Se procurará, en todo caso, ser lo más rigurosos posibles.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

Rodríguez (2018) recuerda que tradicionalmente en Colombia, la doctrina ha trazado una línea divisoria entre el procedimiento administrativo contencioso y procedimiento administrativo no contencioso; y que con la primera denominación se han pretendido englobar todas las disposiciones que regulan las actuaciones ante los jueces (derecho procesal administrativo) y con la segunda todo el derecho aplicable a los trámites adelantados ante la administración^{5, 6}. Es sobre esta última de la que se ocupará este apartado⁷.

⁴ Contribuirá también, aunque indirectamente, a invitarnos a reflexionar sobre los costos y beneficios que supone el establecimiento de reglas de procedimiento administrativo. Sobre este particular puede consultarse: Ziller (2011), Mir-Puigpelat (2011), Endicott (2011, p. 111 y ss.), Verkuil (1978), Rossi (1997) y Posner (1973).

⁵ Fernández (2015) opta por distinguirlos, más que por la autoridad ante quien se desarrolla, por el tipo de pronunciamiento que les pone punto final: “El proceso administrativo debe culminar con un acto administrativo en firme, al paso que el contencioso administrativo debe culminar con una sentencia en firme” (p. 231).

1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO

Un parte importante de la historia del Derecho Administrativo en Colombia arroja fuertes indicios de orfandad en cuanto al procedimiento, pues hasta bien entrado el siglo XX se carecía de una regulación general para la expedición de decisiones por parte de la administración y se contaba, más bien, de manera sectorial, con algunos procedimientos especiales (Rodríguez, 2018).

Oñate (2011) reseña que algunas disposiciones insertas en la Ley 167 de 1941 sobre organización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, “son el primer antecedente de reglamentación del procedimiento administrativo colombiano, que en sus artículos 74 y siguientes reguló la oponibilidad del acto administrativo y los recursos que proceden contra este” (p. 399).

Posteriormente, se encuentra la aparición de la Ley 19 de 1958 sobre reforma administrativa, que, con ocasión a facultades extraordinarias que confería al presidente, propició la expedición del Decreto-Ley 2733 de 1959, por el cual se reglamenta el derecho de petición, y se dictan normas sobre procedimientos administrativos. Esta normatividad, no obstante, fue blanco de múltiples críticas que señalaban que era incompleta y que solo se regulaba la etapa de impugnación de las decisiones (Betancur, 2009). Y es que, en efecto, el artículo décimo, replicando el artículo 74 de la Ley 167 de 1941, se refería a “las providencias que ponen fin a un negocio o actuación administrativa”, es decir, el procedimiento se iniciaba cuando ya el acto se había proferido y lo que se pretendía era promover un pronunciamiento parte de la administración que revocara, aclarara o modificara el inicial.

⁶ Para un concepto más amplio sobre qué debe entenderse en Colombia por *Administración Pública* y cómo este concepto no se corresponde exacta y mecánicamente con el de Rama Ejecutiva, sino que lo desborda e, inclusive, desdibuja las fronteras entre el sector público y privado, consúltese: Rincón (2018), en especial p. 141-149.

⁷ Una definición local de procedimiento administrativo lo entiende como “el sendero preestablecido legalmente, y que consiste en trámites y formalidades a los cuales deben someterse las autoridades administrativas en ejercicio de sus actuaciones, tendientes a la producción de actos administrativos, para que estos obedezcan a una trayectoria garante de la participación previa y de los derechos de los interesados y de la comunidad en general, lo mismo que de las ritualidades tendientes a impedir la arbitrariedad o el incumplimiento de los fines sociales y el interés general” (Santofimio, 2017, p. 373).

Algún tiempo después sería proferida la Ley 58 de 1982, que, además de fijar unos criterios y principios orientadores para el procedimiento, revistió al presidente de facultades extraordinarias para modificar el Decreto-Ley 2733 de 1959. En virtud de estas se expidió el Decreto-Ley 01 de 1984 que en su parte primera (81 artículos) sí se ocupaba de lo relativo a las etapas previas de expedición de los actos, su impugnación y ejecución. Es, si se quiere, la primera regulación amplia que sobre el procedimiento administrativo general hubo en el país y estuvo vigente, con modificaciones parciales, hasta la aparición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o CPACA), cuyo propósito en cuanto al procedimiento, entre otros, fue adecuar la normatividad a los fines del Estado Social de Derecho y a los principios de la función administrativa previstos en la Constitución de 1991⁸. Este estatuto es el que se encuentra actualmente vigente y sobre el que se hará referencia en los acápites venideros.

1.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN

El artículo 2° de la Ley 1437 de 2011, que se ocupa de este asunto, establece que las normas del procedimiento administrativo general se aplican “a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas” e indica, igualmente, que a todos ellos se les conferirá el nombre de autoridades. En principio, pues, puede afirmarse que el campo de acción de estas normas arroja los trámites que se adelantan por o ante las autoridades⁹ y que impliquen el ejercicio de función administrativa, entendiendo por esta aquellas actividades y funciones que cumplen las entidades estatales con miras a satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de

⁸ Los demás propósitos, según la exposición de motivos del Proyecto de Ley 198 de 2009, eran “el establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa”, “codificación y compilación de normas”, “fortalecimiento del derecho de petición”, “fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa” y la “modernización de instituciones. (Gaceta del Congreso, No. 1.173, p. 59-61). Igualmente, sobre este respecto puede consultarse Corina y Martínez (2016) quienes presentan el contexto social y político en que se desarrolló el CPACA, así como sus cambios pensados en clave del Estado social y la globalización del derecho administrativo, sobre el procedimiento administrativo se ocupan entre las páginas 69-76.

⁹ Para efectos de una mirada reposada de la estructura del poder público en Colombia, consúltese Rodríguez (2018a), en especial página 169 y ss.

acuerdo con la Constitución y la ley. La vocación del procedimiento es, entonces, de carácter general.

Prosiguiendo con el artículo en cuestión, se advierte que “las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código” (Ley 1437 de 2011, artículo 2º)¹⁰, de lo que puede concluirse que la inaplicación del procedimiento o su uso residual y supletivo, dependerá de la existencia de procedimientos especiales, de los que, en todo caso, se pueden encontrar múltiples ejemplos: diversos procedimientos en materia urbanística y de medio ambiente, procedimiento administrativo sancionatorio, procedimiento administrativo de consulta previa, procedimiento administrativo de cobro coactivo, las actuaciones en materia de policía, entre otros (Rodríguez, 2018; Santofimio, 2017)¹¹.

En cuanto a los sujetos que participan en el procedimiento, la Ley 1437 de 2011 prevé “la obligación de vincular a todos los sujetos que tengan interés en el trámite y un régimen restrictivo de participación de terceros” (Rodríguez, 2018, p. 189), de modo que cuando en el trámite de una actuación administrativa de carácter particular se perciba que con la decisión habría una potencial afectación a terceros, la autoridad “les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos” (artículo 37, Ley 1473 de 2011).

1.3 ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO

¹⁰ Concordante con el artículo 34 de la normativa en cuestión, que prevé que: “Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código”.

¹¹ Esta situación, para Oñate (2011) refleja la inexistencia de “un único procedimiento que comprenda toda la actuación administrativa y por ello cada organismo cuenta con una singularidad de procedimientos, de donde se deduce la falta de unidad del actuar administrativo y por ende la carencia de un procedimiento sencillo” (p. 402), asimismo, sugiere “no contamos con un procedimiento administrativo obligatorio para toda la administración que proporcione un trato común a los ciudadanos” (p. 402). A su turno, según Carvajal (2010) “pareciera que, a cada función, por no decir, a cada entidad, autoridad y órgano de la administración pública colombiana correspondería un tipo de procedimiento administrativo” (p. 10).

Las fases que, según la Ley 1437 de 2011, comporta el procedimiento administrativo general¹² se pueden concretar en seis, a saber: 1) inicio de la actuación, 2) trámite propiamente dicho, 3) adopción de la decisión, 4) publicidad de la decisión, 5) controversia administrativa, y 6) procedimiento de ejecución. Por limitaciones de espacio no será posible presentar una versión acotada de todo el procedimiento y, en su lugar, se abordarán únicamente de las fases 1, 2, 3 y 5¹³.

Sea lo primero indicar que el previsto en el CPACA es un procedimiento que permite tramitar todo tipo de asuntos administrativos, por lo que sirve para “adoptar decisiones tendientes al simple reconocimiento de derechos, al igual que hacer otro tipo de pronunciamientos en relación con los derechos subjetivos y colectivos o incluso para la resolución de conflictos por parte de la administración” (Santofimio, 2017, p. 377).

1.3.1 El inicio de las actuaciones. El artículo 4° del CPACA contempla tres vías para iniciar el procedimiento: por el ejercicio del derecho de petición (bien en interés general, bien en interés particular), por el cumplimiento de un deber legal y de oficio por parte de las autoridades.

Sobre el primer mecanismo¹⁴ se indicará que en ocasiones los actos administrativos se producen como respuesta de una petición inicial de una persona a la administración, Rodríguez (2018, p. 193) pone el ejemplo de quien solicita una licencia de funcionamiento para un establecimiento comercial.

En sí mismo, el derecho de petición es un de carácter fundamental y su núcleo esencial comprende, en el decir de la Corte Constitucional: 1) la posibilidad efectiva de formular la

¹² El CPACA dedica su parte primera a todas las disposiciones relativas al procedimiento administrativo, son en total 102 artículos distribuidos en 5 títulos. Las disposiciones normativas de la parte segunda atañen al procedimiento contencioso (art. 103-309).

¹³ Para una revisión pormenorizada de la cuestión, puede el lector remitirse a Rodríguez (2018), Santofimio (2017, pp. 341-506).

¹⁴ El Derecho de Petición estaba inicialmente regulado por la Ley 1437 en sus artículos 13 a 33, no obstante, toda vez que este es un derecho fundamental y debía ser regulado por Ley Estatutaria, se expidió la Ley 1755 de 2015, que sustituyó las normas que inicialmente traía el CPACA. Sobre la constitucionalidad de Ley 1755 de 2015, puede consultarse la sentencia C-951 de 2014 (M.P.: M. SÁCHICA).

solicitud; 2) la de recibir una respuesta de fondo; 3) y el derecho a que “la decisión de fondo respecto de la petición sea proferida y notificada dentro del término legalmente previsto dependiendo del tipo de petición, razón por la que la respuesta tardía contraría este derecho” (Sentencia T-315/18, 2018).

En relación con el segundo de los requisitos citados, esa Corporación sostiene que “las autoridades y los particulares están obligados a resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que deben brindar una respuesta que aborde de manera clara y detallada cada una de las inquietudes y/o solicitudes puestas en su conocimiento” (Sentencia T-430/17, 2017). Al efecto deben pues satisfacer las demandas de claridad, precisión, congruencia y consecuencia, no siendo admisibles “respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite” (Sentencia T-400/08, 2008).

Por otra parte, algunas actuaciones se inician, ya no por voluntad de un peticionario, sino cuando se acude a la administración en cumplimiento de una obligación o mandato legal que imponen el deber de, por ejemplo, presentar una solicitud una declaración tributaria o de otra clase, o una liquidación privada.

Por último, puede haber ocasión a iniciarse un procedimiento por voluntad directa de la administración, es decir, sin que medie solicitud previa de alguna persona. Un ejemplo clásico de este tipo de actuaciones son las ocasiones en que, por iniciativa de la administración, se fija un precio de un producto sometido a control de precios.

Sobre estas dos últimas formas de inicio del procedimiento, conviene señalar que el CPACA no consagra reglas especiales para su trámite, por lo cual la actuación iniciada por alguna de estas dos vías se someterá a las reglas comunes de trámite o a las consagradas en leyes especiales para ese tema en concreto.

1.3.2 El trámite de las actuaciones administrativas¹⁵. El CPACA dispone unas reglas de trámite aplicables a toda clase de procedimientos administrativos, las cuales pueden ser resumidas así:

- 1) Las autoridades han de tener presente que, según establece el artículo 1º, las normas del procedimiento tienen como por propósito 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.
- 2) Según el artículo 35, los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos. Cuando la actuación sea de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen el CPACA o la ley.
- 3) Con relación a las pruebas (art. 40), las reglas aplicables pueden resumirse como sigue:
 - Podrán ser aportadas, solicitadas y practicadas durante la actuación y hasta antes que se profiera la decisión de fondo.
 - Son admisibles todos los medios de prueba señalados en la legislación de procedimiento civil.
 - Los interesados, antes de que se emita decisión de fondo, contarán con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas y practicadas.
- 4) La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho y adoptará las medidas necesarias para concluirla (art. 41).

1.3.3 La adopción de la decisión¹⁶. Una vez concluido el trámite pertinente, la autoridad deberá proferir la decisión que defina el fondo del asunto y dé fin a la actuación. Para esos efectos, el CPACA consagra unas reglas generales:

¹⁵ Se prescindirá en esta parte de las reglas aplicables al trámite de actuaciones iniciadas en ejercicio del Derecho de Petición (Arts. 13-33 del CPACA) y de las reglas aplicables al trámite del Procedimiento Sancionatorio (Arts. 47-52) –en atención a que para los propósitos del texto bastará con la indicación del procedimiento general–.

- 1) Debió haberse dado oportunidad a todos los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada¹⁷. La decisión deberá resolver todas las peticiones que hayan sido válidamente planteadas dentro de la actuación por los intervinientes en ella (Art. 42).
- 2) Las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, para lo cual deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas (Art. 10).
- 3) Los errores puramente formales (aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras) de los actos administrativos podrán, de oficio o a petición de parte, ser corregidos en cualquier tiempo, sin que ello dé lugar a cambios en el sentido de la decisión, ni reviva término legal alguno (Art. 45).

1.3.4 La controversia administrativa de la decisión¹⁸. Frente al acto administrativo proferido con ocasión a la finalización de un procedimiento, existe la posibilidad de que, valiéndose de los recursos administrativos, los destinatarios de este cuestionen su validez ante la autoridad que los expidió. Para Gordillo (2014), en sentido amplio, recursos “serían todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los reglamentos, actos y hechos administrativos que lo afectan y, en general, para defender sus derechos respecto de la administración pública” (p. XIII-1).

El CPACA, en su artículo 74, prevé tres clases de recursos administrativos:

¹⁶ Se prescindirá en esta parte, por igual razón que la expuesta en la cita precedente, de las reglas aplicables a las decisiones de las actuaciones iniciadas en ejercicio del Derecho de Petición, de las aplicables a las decisiones adoptadas mediante silencio administrativo y de las aplicables a las decisiones de las actuaciones sancionatorias.

¹⁷ “La motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración, según la cual ésta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. Así, el deber de motivar los actos administrativos, salvo excepciones precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración”, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 5 de julio de 2018. C.P: G. Valbuena.

¹⁸ Para los propósitos del texto, bastará con que este acápite sea puramente enunciativo, de modo que se prescindirá de las reglas a las que se sometería el trámite de los recursos, la decisión sobre los mismos y el fenómeno del silencio administrativo en los recursos administrativos.

- 1) El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque;
- 2) El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito que el anterior, y;
- 3) El de queja, cuando se rechace el de apelación.

1.4 EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

En el ordenamiento jurídico colombiano, el debido proceso ha sido elevado a la categoría de derecho fundamental y encuentra basamento constitucional en el artículo 29 de dicho estatuto, según el cual, deberá aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas^{19, 20}, lo que supone su empleo sin restricciones para la defensa y garantía de todos los bienes jurídicos que se encuentren en juego en una actuación procesal. Genéricamente entendido, pues, el *debido proceso* es “el más amplio sistema de garantías que procura, a través de la realización del derecho material, la obtención de decisiones justas” (Santofimio, 2017, p. 356).

En el marco del procedimiento administrativo, el debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 3 del CPACA y, en virtud de esta disposición, “las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”. Fernández (2015) sugiere asimilarlo en el sentido de que toda decisión administrativa “que involucre a un administrado o grupo de administrados debidamente individualizados, debe obedecer a una previa intervención de los mismos, con plenitud de garantías sustanciales y procesales en el proceso administrativo, que dé como resultado el acto

¹⁹ El artículo es del siguiente tenor: “ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

²⁰ Para un acercamiento supraconstitucional al contenido sustancial del *debido proceso* según las exigencias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consúltese: CoIDH (2020) y Salmón y Blanco (2012).

administrativo correspondiente” (p. 70). Jurisprudencialmente, a su turno, ha venido a entenderse como:

...(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal (Sentencia T-010/17, 2017)²¹.

Sobre los objetivos que persigue el debido proceso administrativo, el Consejo de Estado ha manifestado que son dos:

De un lado, la administración queda mejor equipada para adoptar decisiones administrativas, pues [...] facilita a priori la investigación y toma en consideración los datos de interés relativos a un caso concreto [...] a fin de proceder a la ponderación para la adopción de las futuras decisiones adecuadas en su servicio de interés general [...]. De otro lado, contribuye a la legitimación de la administración pública, pues en el modelo de Estado actual ya no basta el qué o el cuánto de las cosas, sino el cómo de ellas, lo cual se garantiza con el procedimiento administrativo debido, es decir [...] con un reforzamiento de la racionalidad procedimental: el procedimiento administrativo permite el análisis de los intereses envueltos en el caso concreto y la elaboración de razones que fundamentan la decisión final [...] (Sentencia de 10 de noviembre de 2005, Expediente 14157, C.P: A. Hernández)²².

Siguiendo a Santofimio (2017), la materialización del debido proceso administrativo supone un conjunto elementos entre los que se encuentran: el ser oído antes de que se profiera la decisión (acto administrativo); participar efectivamente en el procedimiento desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; la obligación de motivación razonada de las decisiones por parte de la autoridad; ser notificado de forma oportuna y legal; acceder a información y documentación de la actuación; controvertir los elementos probatorios previo a

²¹ Son múltiples las definiciones que se pueden encontrar en la jurisprudencia constitucional del debido proceso aplicado al procedimiento administrativo. Pueden verse, entre otras, las contenidas en las sentencias C -214/94, T-982/04, T-653/06, T-909/09, T-722/10, C-248/13, T-051/16.

²² En similar sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional al advertir que la garantía del debido proceso administrativo lo que busca es “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados” (Sentencia T-010/17, M.P.: A. Rojas).

la toma de la decisión; obtener asesoría legal; poder valerse de mecanismos impugnatorios de las decisiones administrativas²³. Así pues, será debido todo aquel procedimiento que se realice al amparo de los criterios enunciados.

La aproximación al concepto del debido proceso en el procedimiento administrativo hasta aquí elaborada, aunque útil para una aproximación inicial a cuestión, peca por tradicional y estrictamente positivista, lo que podría hacer perder de vista, por un lado, que el tema excede el ámbito de las simples reglas procesales y que, antes que una regla, es un principio²⁴, comportando con ello una exigencia de optimización por parte de la administración, la cual debe garantizar su aplicación en la mayor medida posible.

Por otro lado, que su espectro de aplicación es más amplio que el de las reglas, permitiendo que el debido proceso se vincule estrechamente “con otras normas de similar condición que orientan igualmente la actividad de la administración pública y de las cuales se desprenden, a su vez, otros subprincipios y reglas” (Carvajal, 2010, p. 9). Por ejemplo, según Santofimio (2017), el principio del debido proceso extiende sus raíces sobre los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad, transparencia, contradicción, presunción de buena fe o de tutela a la confianza pública, igualdad, participación, moralidad y responsabilidad.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO

²³ Un catálogo similar nos presenta la Corte Constitucional al indicar que “hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso” (Sentencia C-248/13. M.P.: M. González).

²⁴ Conviene, sobre este respecto, dilucidar un poco sobre el sentido que se confiere a *principio* y a *regla*. Por *principio*, se acoge la aproximación dworkiniana que lo asimila como “un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad” (Dworkin, 1989, p. 72), es de recibo, igualmente, la perspectiva alexiana que entiende por *principio* aquellas “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes (...) los principios son mandatos de optimización” (Alexy, 2002, p. 86). Por su parte, prosiguiendo con Alexy (2002), por *regla* se entienden aquellas “normas que solo pueden ser cumplidas o no” (p. 87).

Conviene, previo a entrar en materia, indicar cuál será el enfoque que se dará a este apartado. Sea lo primero, entonces, señalar que, por su condición de república federal, en Estados Unidos los procedimientos administrativos están parcialmente descentralizados, siendo así que, en ciertos asuntos, los estados, e inclusive los municipios, tienen control sobre estos. Por ejemplo, “en general, ni el gobierno federal ni los gobiernos estatales tienen control sobre el ordenamiento territorial” (Crawford, 2018, p. 127), de modo que, sobre el uso del suelo es posible encontrar variedad enorme de regulaciones, pero hacer una revisión en este nivel de detalle, si acaso fuere posible, supondría exceder los propósitos de este texto, por lo cual la contribución que aquí se hará se limitará a los procedimientos administrativos al nivel federal. Adviértase, no obstante, que este enfoque no es inapropiado, pues los diversos procedimientos administrativos de los territorios son parecidos y ocasionalmente calcados directamente de los procedimientos federales (Crawford, 2018).

2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO²⁵

En la segunda mitad del siglo XIX en Estados Unidos la industria de los ferrocarriles era un actor clave en la economía nacional y ya se había consolidado un sistema ferroviario transcontinental. No obstante, la ausencia de regulación uniforme supuso que las empresas de ferrocarril, para un mismo servicio, establecieran tarifas drásticamente distintas entre ellas, asunto este que no podía ser resueltos ni por las, para entonces, incipientes reglas de derecho consuetudinario de competencia desleal, ni por las leyes estatales de regulación de tarifas que solo empezarían a aparecer hasta 1870 (Werhan, 2014).

Este asunto, luego de una década de deliberación y debate al interior del Congreso, concluyó en 1887 con la expedición de la Ley de Comercio Interestatal y la creación de la Comisión de Comercio Interestatal, con la cual se aplicaría “un mecanismo institucional que prácticamente no había sido probado en el escenario nacional, una comisión reguladora independiente. Había comenzado la era moderna del gobierno administrativo” (Rabin, 1986, p.1189). Era el nacimiento de “la primera agencia federal con autoridad significativa para regular

²⁵ Por cuestiones de espacio, se presenta un relato sobre-simplificado. Para ampliar el tema puede consultarse: Werhan (2014), Rabin (1986), Mashaw (2012), McNolgaast (1999) y Elias (2015).

directamente las operaciones de personas y negocios” (Hall, 2015, p. 9)²⁶ o “la primera agencia regulatoria moderna” (Beermann, 2011, p. 6).

A partir de la creación de esa primera agencia moderna aparecieron gradualmente muchas más, dando lugar con esto a la consolidación del “estado administrativo” norteamericano, etiqueta que denota “que el alcance regulatorio del gobierno se ha expandido enormemente a través de la proliferación de numerosas agencias creadas para abordar varios problemas percibidos que necesitan atención por parte del gobierno federal” (Beermann, 2011, p. 6).

Para finales de la década de los años 20 y 30, hubo un primer momento de expansión de las agencias federales, que vino de la mano del presidente Franklin D. Roosevelt y supuso la creación de muchas de éstas²⁷. No obstante, el indicado crecimiento trajo aparejadas inquietudes respecto del procedimiento, pues “a medida que las agencias administrativas aumentaron su autoridad y poder durante el New Deal, todavía no existían estándares completos para gobernar la acción de las agencias” (Elias, 2015, p. 210), siendo así que “siempre que el Congreso no proporcionó explícitamente un procedimiento de reglamentación para una agencia, surgió incertidumbre sobre qué tipo de enfoque sería apropiado” (Shapiro, 1996, p.40).

Fueron estas preocupaciones sobre el procedimientos las que, luego de más de una década de intenso debate (Crawford, 2018), condujeron en 1946 a la adopción por unanimidad por parte del Congreso de la Ley de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act*, o *APA*), que es un estatuto federal que “funciona como una sub-constitución para el estado administrativo: proporciona un marco legal, pero flexible, que gobierna virtualmente a todas las agencias federales cuando toman acciones que afectan los derechos individuales” (Werhan,

²⁶ Porque ciertamente las agencias administrativas no eran ninguna novedad y, antes bien, habían existido desde mucho antes, pero su incidencia regulatoria era mínima. Hall (2015), indica que “Administrative agencies have existed since the birth of the nation. The Departments of War, Foreign Affairs, Treasury, Post Office, and Patents were established by the first Congress. These agencies provided needed services, such as mail delivery and protection from foreign enemies. Their “regulation” of Americans was minimal”.

²⁷ Merece mencionarse que hubo un segundo momento importante de expansión de las agencias en la década de los 60-70, que pretendió responder a las demandas de regulación por parte de los movimientos ambientalistas. Como se ve, pues, el Estado Administrativo en USA crece en función de las necesidades de la economía y de la exigencia de grupos de interés y votantes (Beermann, 2011).

2014, p. 172) y que “significó la aceptación del estado administrativo como un componente legítimo del sistema legislativo federal, pero le impuso restricciones procesales que han hecho que el proceso administrativo se parezca mucho al judicial” (Posner, 1997, p. 954).

La APA vendría a ser “el corazón del procedimiento administrativo en los Estados Unidos” (Crawford, 2018, p. 128) y sus términos esenciales se han mantenido, ya que el estatuto “se ha modificado solo con moderación desde su promulgación” (Werhan, 2014, p. 173)²⁸. Es, pues, de este documento legal, que puede encontrarse a partir del Título 5 del Código de Leyes de los Estados Unidos (que es la compilación y codificación oficial de los estatutos federales generales y permanentes de los Estados Unidos), sobre el que se fijará la atención en los acápites venideros.

2.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN

Por regla general, las disposiciones de la APA son aplicables a todas las agencias del gobierno en el ejercicio de sus funciones. Por agencia, según la misma APA, se entiende cada autoridad del Gobierno de los Estados Unidos²⁹, con excepción del Congreso, los tribunales, los gobiernos de los territorios o posesiones de los Estados Unidos y el Distrito de Columbia (APA §§ 551(1)). Igualmente, según sostuvo la Corte Suprema de Justicia en *Franklin v. Massachusetts* (1992), se excluye al Presidente del rango de acción de la APA³⁰.

²⁸ Desde 2005, el Comité Judicial de la Cámara de Representantes ha estado emprendiendo un “Proyecto de Ley, Proceso y Procedimiento Administrativo” para considerar cambios a la Ley de Procedimiento Administrativo.

²⁹ Adviértase que el concepto de agencia que se acoge es el que proporciona la APA, pero que incluso Cortes de Apelaciones reconocen que este puede ser difuso: “the APA apparently confers agency status on any administrative unit with substantial independent authority in the exercise of specific functions” (*Soucie v. David*, 448 F.2d 1067, 1073 (D.C. Cir. 1971)). Asimismo, han habido una cantidad importante de litigios sobre qué entidades se encuentran dentro de las diversas clasificaciones de agencia, sobre este particular véase la referencia 42 de Selin & Lewis (2018), que enlista varios de estos casos.

³⁰ La Corte sostuvo que “The President's actions are not reviewable under the APA. He is not specifically included in the APA's purview, and respect for the separation of powers and the President's unique constitutional position makes textual silence insufficient to subject him to its provisions”.

En los Estados Unidos, por disposición constitucional, las acciones gubernamentales se reparten entre las tradicionales tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial³¹. Las agencias administrativas, por su parte, antes que una creación constitucional, son una creación de alguna de las tres ramas del gobierno -típicamente, la legislativa- y, luego de su creación, su gran mayoría termina acoplándose a la rama ejecutiva (Hall, 2015)³².

En la estructura gubernamental estadounidense pueden encontrarse gran variedad de agencias: según Hall (2015), esto se debe que éstas se crean para enfrentar una variedad de problemas. No obstante, no hay claridad absoluta respecto de cuántas y cuáles son:

Cada lista de agencias federales en publicaciones gubernamentales es diferente. Por ejemplo, FOIA.gov enumera 118 agencias ejecutivas independientes (...) El Manual del Gobierno de los Estados Unidos enumera 305 unidades únicas o subcomponentes como agencias. Una lista aún más inclusiva proviene de USA.gov, que enumera más de 600 departamentos y agencias gubernamentales (Selin & Lewis, 2018, p. 12).

Las agencias, asimismo, pueden encontrarse en todos los niveles de gobierno -bien como unidades independientes o subunidades dentro de las agencias (Werhan, 2014)- y con diversos nombres (departamentos, comisiones, oficinas, consejos, grupos, servicios, divisiones y agencias), no siendo menos cierto en este respecto que “no existe un principio constitucional o de gestión que oriente qué agencias son departamentos y cuáles agencias son subdepartamentos o agencias independientes. El estado y la ubicación de las agencias es tema de determinación política” (Whisner, 2013, p. 389).

Whisner (2013) concreta las ideas antedichas afirmando que el “sistema administrativo federal es complejo, y dentro de esa complejidad se encuentran ambigüedades (...) están las

³¹ Conviene indicar que esta no es una división estricta y que, en su lugar, “The federal government structure is better understood, in the words of Richard Neustadt, as a system of ‘separated institutions sharing power’”. (Selin & Lewis, 2018, p. 8).

³² Esta idea, no obstante, valdría matizarla un poco en dos sentidos: el primero es que, contrario a lo que advierten algunos académicos, las agencias no constituyen una cuarta rama del gobierno y, por otra parte, que algunas agencias se hace difícil encuadrarlas, ya no solo en la rama ejecutiva, sino en cualquiera de las otras dos (Selin & Lewis, 2018).

ambigüedades sobre lo que cuenta como una ‘agencia’, junto con una variedad de nombres para las agencias y sus administradores” (p. 394).

Señálese, por último, que esa cláusula de aplicación general de la APA en la actividad de las agencias es solo de aplicación parcial, dado que, en ocasiones, las disposiciones fundamentales a las que habría que atender serían las de la legislación habilitante de cada agencia, las cuales, además de describir sus funciones, a menudo contienen disposiciones diferentes o más detalladas que la APA (Hall, 2015; Crawford, 2018), tornándose ésta última una normatividad de aplicación residual³³.

2.3 ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO

La APA se divide en dos partes: la primera parte rige los procedimientos de toma de decisiones de las agencias (APA §§ 553–559) y la segunda parte rige la revisión judicial (*judicial review*) directa de los actos y decisiones de las agencias (APA §§ 701–706). En este acápite pues, se hará referencia únicamente de la primera parte –y solo someramente-, toda vez que la segunda discurre sobre la cuestión judicial, excediendo el alcance de nuestro texto.

Sea lo primero hacer mención de los dos principales mecanismos o acciones administrativas sobre las que descansa la APA: por un lado están las acciones de *adjudication* o adjudicación (que potencialmente podrían afectar los derechos legales de las personas) y por otro lado las acciones de *rulemaking* o reglamentación (relacionadas con la elaboración de reglas y regulaciones generales)^{34,35}. La centralidad de estas dos acciones es tal que definir estándares para su aplicación es uno de sus principales propósitos de la APA (U.S. Department of Justice,

³³ Sobre la estructura del gobierno de los Estados Unidos puede profundizarse en: Hall (2015, p. 5-15), Selin & Lewis (2018) y Shambaugh & Weinstein (2016, p. 28-124).

³⁴ Sobre *rulemaking* y *adjudication*, Crawford (2018) reseña en su 4^a nota al pie que el “Dr. Ángel Manuel Moreno Molina ha analizado con cuidado los términos equivalentes en castellano para estas palabras del derecho estadounidense. (Moreno Molina, 1995: 40-41)”. Este recurso, no obstante, no ha podido ser consultado para la elaboración de este artículo pues no está disponible en internet, nuestra principal fuente de información.

³⁵ A partir de las consideraciones de la Corte Suprema en *Londoner v. City and County of Denver* (1908) y en *Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization* (1915), se puede afirmar que la *reglamentación* supone una determinación generalizada, mientras que la *adjudicación* supone una decisión individualizada.

1947)³⁶. Beermann (2011) nos proporciona algunos elementos para identificar y diferenciar una acción administrativa respecto de la otra:

Cuando una agencia incorpora una decisión en base a una regla promulgada en un procedimiento de reglamentación, esa regla se convierte inmediatamente en ley vinculante y se espera que todos la sigan inmediatamente. En una acción de ejecución posterior, el único problema normalmente será si la parte regulada violó la regla. Cuando una agencia incorpora una decisión en una opinión producida como resultado de una adjudicación, la agencia actúa de manera muy similar a un tribunal de derecho consuetudinario al anunciar una nueva regla de derecho en el curso decisorio del caso particular ante la agencia y luego aplicarla como precedente en acciones de ejecución posteriores, generalmente adjudicaciones de agencias (p. 177).

Dicho esto, adviértase que esas acciones administrativas se pueden presentar de modos *formal* o *informal*. De esta suerte, pues, la interacción entre esas dos acciones y esos dos modos produce cuatro tipos de procedimientos, a saber: reglamentación formal, reglamentación informal, adjudicación formal y adjudicación informal^{37, 38}. Según la APA, cada toma de decisión por parte de una agencia cae en una —y sólo una— de esas cuatro categorías.

Existe un elemento adicional del que habría que hacer mención y tiene que ver con que las agencias poseen un amplio grado de discrecionalidad para tomar decisiones no sólo sobre “qué asuntos ellas van a regular, sino también sobre cómo van a regularlos. Por ejemplo, con tal que

³⁶ “3. To prescribe uniform standards for the conduct of formal rule making and adjudicatory proceedings”.

³⁷ La ubicación de estos 4 procedimientos en la APA es: §§ 553, 556-557 (reglamentación formal), §553 (reglamentación informal) y §§ 554, 556-557 (adjudicación formal). Respecto de la adjudicación informal, la Corte Suprema, en *Pension Benefit Guaranty Corporation v. LTV Corporation* (1990), ha dicho que esta debe reunir los requisitos de la APA § 555.

³⁸ Algunos ejemplos de estos procedimientos pueden ser: *reglamentación informal*: formulación de regulaciones de etiquetado para bebidas alcohólicas bajo la Ley Federal de Administración de Alcohol; *reglamentación formal*: regulación de estándares alimentarios bajo la Ley Federal de Alimentos, Medicamentos y Cosméticos; *adjudicación formal*: determinación de prácticas laborales injustas por parte de la National Labour Relations Board bajo la Ley Nacional de Relaciones Laborales; *adjudicación informal*: determinación de reclamos de veteranos bajo la Ley del 20 de marzo de 1933. Estos ejemplos son tomados del texto “The Federal Administrative Procedure Act: Codification or Reform? (1947). Algunos otros en Shapiro (1996, p. 40) y Crawford (2018, p. 130).

su ley orgánica lo autorice, las agencias tienen discreción casi absoluta sobre la forma de regular, sea *rulemaking* o *adjudication*” (Crawford, 2018, p. 134)³⁹.

Por último, afírmese que, para los propósitos actuales, será suficiente indicar que la APA “proporciona un procedimiento oral del tipo de juicio para procedimientos formales (ya sea para reglamentación o adjudicación), un procedimiento escrito de notificación y comentarios para la reglamentación informal y esencialmente ningún procedimiento para adjudicación informal” (Werhan, 2014, p. 174). Del mismo modo, habría que señalar que la APA “es un estatuto marco y que la descripción que hace de la estructura del procedimiento es mínima” (Crawford, 2018, p. 137), en su lugar, lo que prescribe es que cualquier ley especial que confiera facultades a una agencia para reglamentar o adjudicar, tiene que atender unos estándares básicos,

... como darle la oportunidad al público para comentar sobre normas propuestas cuando la agencia tiene un borrador de una norma nueva o, en el caso de adjudicación, dar a una parte afectada el derecho de una audiencia imparcial con un juez administrativo (es decir, un juez dentro del Poder Ejecutivo) (Crawford, 2018, p.137).

Vistas las consideraciones anteriores, en las que se expusieron algunas generalidades de los tipos de procedimientos y sus formas, se concretarán ahora algunos elementos del procedimiento de *rulemaking* (reglamentación), ello porque “hoy en día la mayoría del trabajo administrativo en los Estados Unidos consiste en *rulemaking*” (Crawford, 2018, p. 137)⁴⁰. Sin perjuicio de las leyes individuales que autorizan la actuación de una agencia, la APA establece fases que rigen este procedimiento y están contenidas en su sección § 553. Así pues, cuando una agencia, en ejercicio del *rulemaking*, quiere o necesita producir una norma nueva debe:

³⁹ Ese amplio grado de discrecionalidad ha sido objeto de críticas. Hay quienes advierten que los criterios para escoger entre una u otra “no son del todo claros y faltan estudios iluminando los procesos para elegir una u otra técnica” (Crawford, 2018, p. 132). Sobre este particular puede consultarse también Shapiro (1965) y Rachlinski (2005).

⁴⁰ Naturalmente, limitarnos al *rulemaking* también obedece a razones prácticas: no se podría abarcar los cuatro procedimientos por cuestiones de espacio y, aun pudiéndolo hacer, no resultaría del todo conducente. No obstante, si el lector quisiera conocer el tema en más detalle, se le sugieren U.S. Department of Justice (1941, 1947) y, sobre el *rulemaking* puntualmente, Garvey (2017).

- 1) Notificar al público por medio del Registro Federal (*Federal Register*, que es una publicación diaria del Poder Ejecutivo). Esta notificación deberá incluir: una declaración del tiempo, lugar y naturaleza de los procedimientos públicos de elaboración de normas; referencia a la autoridad legal que propone la regla y; ya sean los términos o el contenido de la regla propuesta o una descripción de los temas y asuntos involucrados.
- 2) Una vez surtida la notificación, la agencia dará a las personas interesadas la oportunidad de participar en la elaboración de reglas mediante la presentación de datos escritos, opiniones o argumentos. Posteriormente deberá, mediante argumentos razonados, analizar todos los comentarios que se presenten e indicar porqué los incorpora o no en la norma en construcción.
- 3) La agencia deberá, 30 días antes de la terminación del procedimiento, publicar un aviso en ese sentido en el Registro Federal.
- 4) Por último, la agencia concederá a la persona interesada el derecho de solicitar la emisión, enmienda o derogación de una regla. Debido a este requisito, sostiene Shedd (2013), las normas finales pueden tardar años en ser terminadas, mientras la respectiva agencia estudia y responde las objeciones.

2.4 EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Las Enmiendas Quinta y Catorce a la Constitución de los Estados Unidos prohíben al gobierno federal y a los estados, respectivamente, de privar a alguien de “la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal”⁴¹. En ambas enmiendas el concepto de *debido proceso legal* es equivalente⁴² y posee una dimensión sustantiva y procesal. La dimensión procesal alude a “los pasos mínimos que debe tomar un gobierno antes de que pueda privar a una persona de la vida, la libertad o la propiedad” (Hall, 2015, p. 70) y, a su turno, la dimensión sustantiva alude a “la sustancia de una regla o adjudicación. Es posible que se utilicen procedimientos constitucionales para implementar una regla, pero que la regla en sí misma

⁴¹ Se lee en la Quinta Enmienda que: “No person shall ... be deprived of life, liberty, or property, without due process of law”. En la Enmienda Catorce, por su parte, se lee: “...nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law”.

⁴² En *Malinski v. New York* (1945) se lee: “To suppose that ‘due process of law’ meant one thing in the Fifth Amendment and another in the Fourteenth is too frivolous to require elaborate rejection” (p. 324)

violate la Constitución. El debido proceso sustantivo protege a las personas de las leyes arbitrarias” (Hall, 2015, p. 71).

En el terreno del procedimiento administrativo, la dimensión sustantiva del debido proceso no resulta un componente tan relevante y su principal aplicación ha sido proporcionar respaldo a la actuación de revisión por parte de los Tribunales (*judicial review*) para declarar ilegal y anular una acción de agencia que sea “arbitraria, caprichosa, y abuso de discreción, o de otra manera no de acuerdo con la ley” (APA § 706 (2) (A)). La dimensión procesal del debido proceso, por su parte, ha sido siempre un componente central del procedimiento administrativo (Werhan, 2014) y los funcionarios gubernamentales pueden decidir sobre la vida, libertad o propiedad de una persona solo con arreglo a un proceso de evaluación de los hechos que respete la justicia fundamental⁴³, la cual demanda “que una persona reciba notificación y la oportunidad de ser escuchada antes de ser finalmente privada de un interés protegido” (Werhan, 2014, p. 119-120)⁴⁴. Eso sí, la forma de notificación y de ser escuchado no está preestablecida y se determinará “dependiendo de los hechos de cada caso. El debido proceso es un concepto flexible, adaptándose a los hechos de cada caso” (Hall, 2015, p. 82).

La evolución de la dimensión procesal del debido proceso en la actividad de las agencias ha estado mediado por los pronunciamientos de la Corte Suprema en diferentes momentos. Un primer momento nos remonta a dos casos insignes de comienzos del siglo XX -(*Londoner v. Denver* (1908) y *Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization* (1915))- , en los cuales se determinó que la aplicación de la garantía del debido proceso vincula a las agencias

⁴³ De allí que, en *County of Sacramento v. Lewis* (1998), la Corte Suprema afirme que “asserted denial is to be tested by an appraisal of the totality of facts in a given case. That which may, in one setting, constitute a denial of fundamental fairness, shocking to the universal sense of justice, may, in other circumstances, and in the light of other considerations, fall short of such denial” (p. 850).

⁴⁴ Por citar solo dos ejemplos, en *Logan v. Zimmerman Brush Co* (1982): “As our decisions have emphasized time and again, the Due Process Clause grants the aggrieved party the opportunity to present his case and have its merits fairly judged. Thus, it has become a truism that “some form of hearing” is required before the owner is finally deprived of a protected property interest” y en *United States v. James Daniel Good Real Property* (1993): “The right to prior notice and a hearing is central to the Constitution's command of due process. The purpose of this requirement is not only to ensure abstract fair play to the individual. Its purpose, more particularly, is to protect his use and possession of property from arbitrary encroachment-to minimize substantively unfair or mistaken deprivations of property”.

administrativas solo en desarrollo del procedimiento de adjudicación (*adjudication*)⁴⁵, más no en la reglamentación (*rulemaking*), y que, adicionalmente, se aplicará únicamente a las actividades administrativas en las que un pequeño número de personas están involucradas⁴⁶.

Un segundo momento trae a cuento la decisión de la Corte Suprema en *Goldberg v. Kelly* (1970) en la cual se estableció que se precisa de una escucha o audiencia preliminar antes de que un beneficiario algún beneficio social del gobierno pueda ser privado de tal y que supuso una nueva lógica bajo la cual “los jueces dejaron atrás los límites tradicionales del derecho consuetudinario sobre los tipos de privaciones gubernamentales que requerían protecciones del debido proceso” (Werhan, 2014, p. 134), al tiempo que reforzó “la opinión tradicional de que las audiencias preliminares de tipo juicio eran típicamente necesarias para satisfacer el debido proceso procesal” (Werhan, 2014, p. 134).

También puede incluirse en este segundo momento la decisión de la Corte en *Wisconsin v. Constantineau* (1971), que reforzó el enfoque sobre la pérdida grave de un beneficio para activar el debido proceso procesal. De allí que se afirme que “*Goldberg* y *Constantineau* fueron decisiones transformadoras que provocaron una ‘explosión del debido proceso’ que tenía el potencial de requerir audiencias administrativas contradictorias y preliminares cada vez que el gobierno amenazaba a un individuo con ‘una adjudicación de intereses importantes’” (Werhan, 2014, p. 133).

Pero lo de *Goldberg* y *Constantineau* no durará mucho, pues en *Mathews v. Eldridge* (1976) la Corte Suprema reversó la presunción de audiencias administrativas tipo juicio, tornándolas la excepción -y no la regla- para la satisfacción del debido proceso. En su lugar, fijó unos parámetros según los cuales los jueces, para establecer si un determinado procedimiento

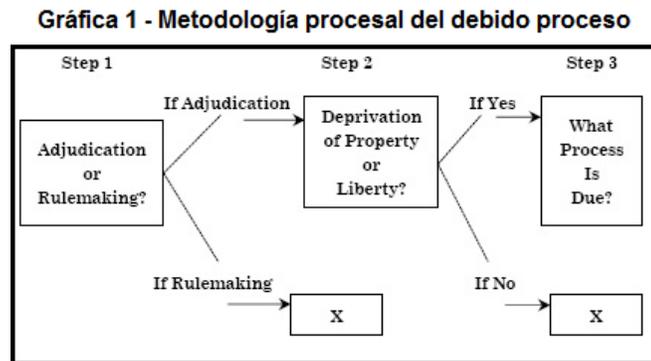
⁴⁵ “...due process of law requires that at some stage of the proceedings, before the tax becomes irrevocably fixed, the taxpayer shall have an opportunity to be heard, of which he must have notice, either personal, by publication, or by a law fixing the time and place (...) But even here, a hearing, in its very essence, demands that he who is entitled to it shall have the right to support his allegations by argument, however brief, and, if need be, by proof, however informal” (Londoner v. Denver, 1908, p. 210)

⁴⁶ “Where a rule of conduct applies to more than a few people, it is impracticable that everyone should have a direct voice in its adoption (...) Their rights are protected in the only way that they can be in a complex society -- by their power, immediate or remote, over those who make the rule” (Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization, 1915, p. 239).

aplicado había sido el debido o lo era el alegado por el presunto afectado, debían determinar tres factores, a saber: 1) el interés privado perjudicado por la acción de la agencia; 2) el riesgo de una privación errónea de los intereses del individuo a través de los procedimientos utilizados, y; 3) el interés del Gobierno, incluyendo la función involucrada y las cargas –bien fiscales, bien administrativas- que supondría el requisito procesal adicional pretendido por el afectado.

La exigencia de *Mathews* a los jueces era, esencialmente, la de realizar un análisis costo-beneficio⁴⁷ mediante el cual “se aseguren de que el valor de los procedimientos que exige un demandante más allá de los ya provistos por el gobierno justifique el costo de agregarlos” (Werhan, 2014, p. 158-159). Este es el enfoque judicial vigente.

A partir del efecto acumulativo de las decisiones reseñadas previamente, se presentará, tomándolo de Werhan (2014), un esquema actual de cómo las agencias administrativas actúan en la aplicación del debido proceso y de cómo los tribunales evalúan su aplicación correcta, sería:



Fuente: Werhan, 2014, p. 135

La metodología de tres pasos inicia por determinar si se está frente a una acción de adjudicación o de reglamentación y, de estarse frente a una de adjudicación, corresponde verificar si la acción de la agencia “activa” la cláusula del debido proceso prevista en la constitución. Para activar el debido proceso, la agencia administrativa debe “privar” a una

⁴⁷ Para una mirada reposada del análisis de costo-beneficio, véase Hall (2015, p. 82 y ss.).

persona de un interés en “vida”, “propiedad” o “libertad”^{48,49}. Si, y solo si, resultado de la acción de la agencia hay una privación, se abre la posibilidad de que un tribunal revise la actuación de la agencia a la luz de parámetros fijados en *Mathews* (que responderán la pregunta de *qué proceso es debido*) y de los criterios mencionados previamente, esto es: que una persona reciba notificación y la oportunidad de ser escuchada antes de ser finalmente privada de un interés protegido.

Se concluirá –y resumirá- esta parte, pues, tomando prestada una conclusión de Werhan (2014):

La antigua garantía de que los funcionarios del gobierno pueden privar a las personas de su libertad o propiedad sólo mediante el debido proceso legal ocupa un lugar doctrinal importante en el derecho administrativo. Pero (...) los derechos procesales que las cláusulas de debido proceso brindan a las personas también están muy limitados. El debido proceso procesal se aplica solo a las adjudicaciones administrativas, y luego, solo cuando los intereses de propiedad o los intereses de libertad de un individuo están en riesgo de privación. E incluso cuando se aplica el debido proceso procesal, a menudo solo se requieren procesos administrativos informales de toma de decisiones. En algunos casos, los recursos judiciales puestos a disposición de las personas después de una privación inicial de un interés protegido satisfacen el requisito del debido proceso procesal (p.169).

3. ANÁLISIS COMPARATIVO

Alcanzado este punto corresponde, tal como se indicó al inicio, realizar un análisis comparativo -a la manera que sugiere Mousourakis (2019)- sobre los encuentros o

⁴⁸ Ciertamente las agencias rara vez realizan acciones que amenazan la vida, pero sí puede ocurrir. Hall (2015, p.72) nos pone como ejemplo que “life may be threatened by the termination of gas or electric service in winter. The Supreme Court has also recognized that terminating a needy mother’s welfare benefits may be life-threatening”. Por otra parte, las privaciones de la vida -es decir, la pena de muerte-, se adjudican en los tribunales, no en las agencias administrativas. Para algunos ejemplos adicionales de situaciones en qué se puede poner en juego la libertad y la propiedad, consúltese Hall (2015, p. 73-82).

⁴⁹ Conviene, con Werhan (2014), llamar la atención sobre: “It is easy to forget that the due process clauses do not prohibit government deprivations of individual interests in life, liberty, and property per se. Indeed, the Constitution explicitly permits such deprivations so long as the individual is afforded ‘due process’” (p.157).

desencuentros en cuanto a lo que es debido o a lo que hace debido al procedimiento administrativo en los dos ordenamientos estudiados.

En lo que a las similitudes respecta, una notable tiene que ver con la inclusión del *debido proceso* en las respectivas constituciones (artículo 29 en la Colombia y Enmiendas Quinta y Catorce en la de los Estados Unidos), desde donde irradian a todo el ordenamiento de su contenido y vinculan a las autoridades públicas en su aplicación. Habría que considerar también que esta es una situación poco usual, pues en otros ordenamientos jurídicos nacionales -entre los que se cuentan los de Reino Unido, Italia, Alemania y organizaciones como la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo-, el debido proceso ha nacido y se ha generalizado en la esfera judicial (Della Cananea, 2016).

Otra coincidencia importante tiene que ver con el protagonismo que las Cortes de ambos países han tenido en la determinación de, entre otras cosas, el contenido, las características, los criterios y el rango de aplicación del debido proceso administrativo. De esta suerte, y concatenando esta idea con la idea final de párrafo precedente, aunque en estos países la cuna de la figura no hayan sido las cortes sino la propia constitución, los jueces sí han jugado un importante papel en la elaboración dogmática y en la aplicación de la figura.

Sobre a qué responde esta tendencia, podríamos aventurar una hipótesis en el sentido de que, en Colombia, obedece a la constitucionalización de derecho la cual pone un acento importante en los principios constitucionales y los derechos fundamentales (recuérdese que el debido proceso posee esa doble connotación en el ordenamiento jurídico colombiano) y en la cual ha participado activamente la Corte Constitucional pero gradualmente “ha venido contando con la adhesión de las demás altas Cortes” (Suárez-Manrique, 2014, p. 333)⁵⁰. En Estados Unidos, por su parte, la respuesta sería más clara y apuntaría en la dirección de la tradición jurídica a la que pertenece, esto es, la del *common law*, en la que el rol de las Cortes y sus pronunciamientos adquiere centralidad⁵¹.

⁵⁰ Se recomienda, por conducente e ilustrativo, ese estudio de Suárez-Manrique. El autor dedica un acápite a estudiar el fenómeno y las particularidades del proceso de constitucionalización judicial en Colombia.

⁵¹ Merece la pena el breve análisis comparativo que sobre el *civil law* y el *common law* realiza Wacks (2008, p. 10-15).

Pero también es posible identificar diferencias nada despreciables. Estas se pueden agrupar, fundamentalmente, en tres, a saber: los bienes jurídicos que son amparados por el debido proceso administrativo, el rango de situaciones en las que se debe aplicar y las acciones en que se concreta. Como se vio, el debido proceso administrativo, para el caso de los Estados Unidos, tendrá lugar siempre que en la actuación de una agencia se vean involucrados la vida, la libertad o la propiedad de una persona o de un grupo de estas; no así para el caso de Colombia, en donde este será aplicable sin distinción del bien jurídico que se vea sometido a escrutinio por parte de una autoridad administrativa.

A su turno, en lo que al rango de aplicación respecta, se dejó indicado anteriormente que el debido proceso administrativo tendrá aplicación, en Estados Unidos, solamente en el marco de los procedimientos de adjudicación (*adjudication*) de las agencias; mientras que en Colombia en cualquiera de las actuaciones de las autoridades administrativas el debido proceso ha de ser aplicado.

El tercer aspecto, relacionado con las acciones en que se concreta el debido proceso administrativo, tenemos que en Colombia es posible identificar un extenso catálogo de éstas, pero que esto no ocurre con tanta exactitud en Estados Unidos, donde la obligación de respetar el debido proceso, como se indicó en su momento, se tendrá por satisfecha con el cumplimiento de dos presupuestos esenciales (que la persona reciba notificación y sea escuchada antes de ser finalmente privada de un interés protegido), pero que la forma en que estos se satisfacen no está preestablecida y, por el contrario, deberá ser determinado en cada situación particular⁵².

Vistas estas anotaciones, es necesario indicar, por último, de la mano con Della Cananea (2016), que el debido proceso administrativo, pese a ser es un estándar legal variable y con

⁵² Cabría hacer mención de que en *Goldberg v. Kelly* (1970) la Corte Suprema estableció indirectamente una suerte de catálogo de garantías procesales mínimas que habrían de atenderse, entre las que se incluía: 1) que se proporcione un aviso oportuno y adecuado; 2) una audiencia oral, contradictoria y probatoria; 3) la asistencia de un abogado; 4) una autoridad imparcial; 5) que la decisión únicamente atendiese las normas legales y a la evidencia presentada en la audiencia; y 6) explicar y justificar su decisión por escrito. No obstante, como se señaló, esta metodología fue reemplazada.

características propias en cada jurisdicción, puede ser considerado un principio global del derecho. Esta afirmación adquiere sentido cuando las legislaciones locales y la práctica propia de cada país es estudiada a partir de tres puntos de vista, a saber: 1) los procesos de fertilización cruzada, 2) las normas fijadas por sistemas legales internacionales y supranacionales y 3) la práctica judicial y arbitral.

El primer punto de vista, que parte del aserto que en los últimos 25 años más y más Estados han promulgado legislaciones sobre el procedimiento administrativo⁵³, da cuenta de que si bien no es posible descartar desarrollos locales y autónomos, también hay evidencia de que en muchos países este no es el caso, “siendo el modelo austriaco quizás el mejor ejemplo en Europa central, mientras que la influencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de Estados Unidos (APA) se ha extendido a lo largo de los años en otras regiones” (Della Cananea, 2016, p. 191).

El segundo, a su turno, trae a cuento la concepción ampliada del debido proceso que han supuesto las cartas regionales de derechos fundamentales, donde, por ejemplo, el artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refieren a los derechos al debido proceso en el contexto del proceso judicial e, inclusive, el referido artículo 6 “se ha aplicado en una serie de áreas que con propiedad pueden denominarse administrativas, como los procedimientos disciplinarios y los de sanción a las empresas” (Della Cananea, 2016, p. 192).

El tercer elemento, por último, pone de presente que varias cortes internacionales y tribunales de arbitramento (entre las que están el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones) han

⁵³ Es fácil advertir la presencia de Procedimientos Administrativos en buena parte de los sistemas jurídicos del mundo. En Europa, Asia y América se encuentran numerosos ejemplos. Es posible, igualmente, situar sus apariciones en tres oleadas históricas, a saber: 1) en la que se sitúan los modelos iniciales establecidos en España (1889) y Austria (1925) -este último inspiró a otros países europeos-; 2) en la que se encuentran los procedimientos de posguerra (Estados Unidos, 1946 y Alemania, 1976), que también influyeron en otros sistemas fueron adoptados posteriormente, y; 3) la que inicia a partir de la década de 1990, en que los procedimientos administrativos han florecido (Italia, Francia, Chile) y en ocasiones lo han hecho como respuesta a la necesidad de reformar los antiguos regímenes comunistas en Europa del Este (Dragos, 2016).

incluido el debido proceso administrativo dentro de sus principios a observar, por lo cual, “se puede argumentar que el debido proceso administrativo tiene una importancia fundamental para todos estos tribunales. No es simplemente un principio general paneuropeo de derecho, sino un principio al que se refieren diversas cortes y tribunales internacionales por sus ventajas” (Della Cananea, 2016, p. 196).

CONCLUSIONES

Dilucidadas, pues, todas las anteriores cuestiones, se puede corroborar una de las afirmaciones iniciales del texto, esto es: que entre el procedimiento administrativo y el debido proceso existe una imbricación profunda, que son conceptos que se solapan. En otras palabras, que el *procedimiento administrativo*, entendido como la secuenciación del proceso decisorio de las autoridades públicas, está íntimamente emparentado con el *debido proceso* y que ello es cierto tanto para el caso de Colombia como para el caso de los Estados Unidos.

Del estudio realizado han resultado también otras importantes conclusiones. En lo que a Colombia respecta, se cuentan entre estas que solo hasta bien entrado el siglo XX aparecerían tímidas regulaciones del procedimiento administrativo y no sería sino hasta el Decreto-Ley 01 de 1984 cuando puede hablarse de una regulación amplia de la materia, la cual estaría vigente hasta la promulgación de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o CPACA), que se encuentra vigente a día de hoy.

Asimismo, respecto de la naturaleza de las normas del procedimiento para el caso colombiano, se evidencia que estas son de vocación general y arropan los trámites que se adelantan por o ante las autoridades y que impliquen el ejercicio de función administrativa, pero que, ante la existencia de normatividades especiales, se dará prelación a estas últimas; y que, en lo atinente a la estructura del procedimiento administrativo, este se concreta en seis fases, a saber: 1) inicio de la actuación, 2) trámite propiamente dicho, 3) adopción de la decisión, 4) publicidad de la decisión, 5) controversia administrativa, y 6) procedimiento de ejecución.

Por último, otra de las conclusiones en el caso colombiano es que la materialización del debido proceso en el procedimiento administrativo supone un conjunto amplio y detallado de garantías y actos secuenciados que le impone la ley a la administración para la adopción de una decisión.

Para el caso de Estados Unidos, por su parte, se dio cuenta en este texto que, ante el progresivo aumento de agencias durante comienzos del siglo XX, se adoptó en 1946 la Ley de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act*, o *APA*) que es un estatuto federal para regular la actividad de todas las agencias administrativas cuando toman decisiones que afectan los derechos individuales y que se ha mantenido casi que inmodificado desde su adopción. No obstante, se resaltó también que ante la existencia de legislaciones habilitantes de las respectivas agencias se dará prelación a estas.

La APA, se advirtió, descansa sobre dos mecanismos administrativos: adjudicación (*adjudication*) y reglamentación (*rulemaking*), que, a su vez, pueden presentarse de modo formal o informal, produciendo, pues, cuatro tipos de procedimientos administrativos: los de reglamentación formal, reglamentación informal, adjudicación formal y adjudicación informal; cada uno de los cuales abarca una parte de la APA. Asimismo, se señaló que el debido proceso en el procedimiento administrativo estadounidense aplica únicamente para los procedimientos de adjudicación y supone una compleja metodología de análisis que lo entiende como un concepto flexible que se adapta a cada caso y no como un catálogo preestablecido de garantías o formas.

En el plano comparativo se pudo establecer que el debido proceso administrativo en Colombia y en Estados Unidos comparten su consagración constitucional y el rol protagónico que han asumido las Cortes en la determinación de sus contenidos, pero también que es posible identificar diferencias notables en los bienes jurídicos que son amparados por el debido proceso administrativo en cada país, en el rango de situaciones en las que se debe aplicar y en las acciones en que se concreta. Y, por último, se indicó que el debido proceso administrativo, pese a ser un estándar legal variable, muestra claros patrones que permiten asimilarlo como un principio global del derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aberastury, Pedro y Blanke, Hermann-Josef. (2011). Palabras introductorias. En: Aberastury, Pedro y Blanke, Hermann-Josef (Coordinadores). *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*. pp. 11-18. Buenos Aires: Eudeba y Fundación Konrad Adenauer.

Alexy, Robert. (2002). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Araújo, Rocío. (2011) El procedimiento administrativo colombiano como garantía de los derechos del ciudadano. En: Aberastury, Pedro y Blanke, Hermann-Josef (Coordinadores). *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*. pp. 399-453. Buenos Aires: Eudeba y Fundación Konrad Adenauer.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116, 20 de julio.

Beermann, Jack. (2010). *Inside Administrative Law. What Matters and Why*. New York: Aspen Publishers.

Bell, John. (2007). Comparative Administrative Law. In: Mathias Reimann and Reinhard Zimmermann (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press.

Betancur Jaramillo, Carlos. (2009). *Derecho Procesal Administrativo*. Medellín: Señal Editora.

Carvajal, Bernardo. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N° 4, pp. 7-21.

Crawford, Colin. (2018). El derecho administrativo Estadounidense: del modelo clásico hasta las prácticas nuevas. En: Parejo, Alfonso y Vaquer, Marcos (Directores). *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I Derecho Comparado*. pp. 125-145. Valencia: Tirant lo Blanch.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Gaceta No. 1.173, 17 de noviembre.

Congreso de la República de Colombia. (1982). Ley 58. Diario Oficial de Colombia (3 de enero)

Congreso de la República de Colombia. (1941). Ley 167. Diario Oficial de Colombia (7 de enero).

Congreso de la República de Colombia. (1958). Ley 19. Diario Oficial de Colombia (9 de diciembre).

Congreso de la República de Colombia. (1959). Decreto-Ley 2733. Diario oficial de Colombia (16 de octubre).

Congreso de la República de Colombia. (1984). Decreto-Ley 01. Diario Oficial de Colombia (10 de enero).

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437. Diario Oficial de Colombia (18 de enero).

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A (2018), 5 de julio. C.P. Gabriel Valbuena.

Consejo de Estado, Sección Tercera (2005). Expediente 14157, 10 de noviembre. C.P. Alier Hernández Enríquez.

Consejo de Europa. (1950). Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1953.

Constitution of the United States of America. (1787).

Corte Constitucional de Colombia (1994), Sentencia C-214/94. M.P. Antonio Barrera.

Corte Constitucional de Colombia (2004), Sentencia T-982/04. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional de Colombia (2006), Sentencia T-653/06. M.P. Humberto Sierra.

Corte Constitucional de Colombia (2008), Sentencia T-400/08. M.P. Manuel Cepeda.

Corte Constitucional de Colombia (2009), Sentencia T-909/09. M.P. Mauricio González.

Corte Constitucional de Colombia (2010), Sentencia T-722/10. M.P. Jorge Pretelt.

Corte Constitucional de Colombia (2013), Sentencia C-248/13. M.P. Mauricio González.

Corte Constitucional de Colombia (2014), Sentencia C-951/14. M.P. Martha SÁCHICA.

Corte Constitucional de Colombia (2016), Sentencia T-051/16. M.P. Gabriel Mendoza.

Corte Constitucional de Colombia (2017), Sentencia T-010/17. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional de Colombia (2017), Sentencia T-430/17. M.P. Alejandro Linares.

Corte Constitucional de Colombia (2018), Sentencia T-315/18. M.P. Alejandro Linares.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 12: Debido Proceso*. San José: Corte IDH.

Della Cananea, Giacinto. (2016). *Due process of law beyonde the state, requirements of administrative procedure*. Croydon: Oxford University Press.

Dragos, Dacian. (2016). Administrative Procedure. In: Farazmand, A (eds). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. pp. 1-7. Cham: Springer

Duque, Corina y Martínez, Aura. (2016). El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y la Constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia. *Revista IUSTA*, N° 17, pp. 69-86.

Dworkin, Ronald. (1989). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.

Elias, Roni. (2015). The Legislative History of the Administrative Procedure Act. *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 27, No. 2, pp. 207-224.

Endicott, Timothy. (2011). *Administrative Law*. New York: Oxford University Press.

Fernández, Iván. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Tomo I. Armenia: Editorial Universitaria, Universidad La Gran Colombia.

Garvey, Todd. (2017). A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review. *Congressional Research Service, Report for Congress*. pp. 1-17.

Gordillo, Agustín. (2012). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 5. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

_____. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 9. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Hall, Daniel. (2015). *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. Miami: Pearson.

Lewis, David & Selin, Jennifer. (2018). *Sourcebook of United States Executive Agencies*. Washington: Administrative Conference of the United States.

Loo, Martin. (2017). El significado del procedimiento administrativo. *Revista Derecho del Estado*, No. 38, ene-jun. pp. 155-175.

Mashaw, Jerry L. (2012). *Creating the Administrative Constitution. The lost one hundred years of American Administrative Law*. New Haven: Yale University Press.

Mir, Puigpelat, Oriol. (2011). *Razones para una codificación general del procedimiento de la administración de la Unión*. Bruselas: Parlamento Europeo.

Moreno Molina, Ángel Manuel. (1995). *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Mousourakis, George. (2019). *Comparative Law and Legal Traditions. Historical and Contemporary Perspectives*. Cham: Springer. pp. 318.

McNollgast. (1999). The Political Origins of the Administrative Procedure Act. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 180-217.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 22 Noviembre 1969, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html> [Accesado el 7 Noviembre 2020]

Posner, Richard. (1973). An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration. *The Journal of Legal Studies*, Vol. 2, No. 2, pp. 399-458.

_____. (1997). The rise and Fall of Administrative Law. *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 72, pp. 953-963.

Rabin, Robert. (1986). Federal Regulation in Historical Perspective. *Stanford Law Review*, Vol. 38, No. 5, pp. 1189-1326.

Rachlinski, Jeffrey J. (2005). Rulemaking versus Adjudication: A Psychological Perspective. *Florida State University Law Review*, Vol. 32, No. 2, pp. 529-554.

Rincón Córdoba, Jorge Iván. (2018). *La teoría de la organización administrativa en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez, Libardo. (2018). Los procedimientos administrativos en Colombia. En: Parejo, Alfonso y Vaquer, Marcos (Directores). *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I Derecho Comparado*. pp. 185-227. Valencia: Tirant lo Blanch.

_____. (2018a). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.

Rossi, Jim. (1997). Participation Run Amok: The Costs of Mass Participation for Deliberative Agency Decisionmaking. *Northwestern University Law Review*, Vol. 92, No. 1, pp. 173-250.

Salmón, Elizabeth y Blanco, Cristina. (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Perú: GIZ y Pontificia Universidad Católica del Perú.

Santofimio Gamboa, Orlando. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Suárez-Manrique, Wilson Yesid. (2014) La constitucionalización del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano. *Vniversitas*, 317-351, v. 129. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ129.cdoj>

Supreme Court of the United States. (1908). *Londoner v. Denver*, 210 U.S. 373.

Supreme Court of the United States. (1915). *Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization*, 239 U.S. 441.

Supreme Court of the United States. (1945). *Malinski v. New York*, 324 U.S. 401.

Supreme Court of the United States. (1970). *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254.

Supreme Court of the United States. (1971). *Wisconsin v. Constantineau*, 400 U.S. 433.

Supreme Court of the United States. (1976). *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319.

Supreme Court of the United States. (1982). *Logan v. Zimmerman Brush Co.*, 455 U.S. 422.

Supreme Court of the United States. (1990). *Pension Benefit Guar. Corp. v. LTV Corp.*, 496 U.S. 633, 110 S. Ct. 2668.

Supreme Court of the United States. (1992). *Franklin v. Massachusetts*, 505 U.S. 788.

Supreme Court of the United States. (1993). *United States v. James Daniel Good Real Property*, 510 U.S. 43.

Supreme Court of the United States. (1998). *County of Sacramento v. Lewis*, 523 U.S. 833

Shambaugh, George & Weinstein, Paul. (2016). *The art of policymaking*. Los Angeles: SAGE & CQPress.

Shapiro, David. (1965). The choice of rulemaking or adjudication in the development of administrative policy. *Harvard Law Review*, Vol. 78, No. 5, pp. 921-972.

Shapiro, Martin. (1996). A Golden Anniversary? The Administrative Procedures Act of 1946. *Regulation*, Vol. 3, pp. 40-48.

Shedd, Daniel. (2013). Administrative Agencies and Claims of Unreasonable Delay: Analysis of Court Treatment Perspective. *Congressional Research Service, Report for Congress*. pp. 1-11.

The Federal Administrative Procedure Act: Codification or Reform? (1947). *The Yale Law Journal*, 56(4), 670-705. doi: 10.2307/793325

United States Congress, Administrative Procedure Act 5 U.S.C. (1946)

United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit. (1971). *Soucie v. David*, 448 F.2d 1067.

U.S. Department of Justice. (1947). *Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act*. Leavenworth: Federal Prison Industries, Inc., Press,

_____. (1941). *Final Report of Attorney General's Committee on Administrative Procedure*. Senate Document No. 8, 77th Congress, First Session.

Verkuil, Paul. (1978). The Emerging Concept of Administrative Procedure. *Columbia Law Review*, Vol. 78, No. 2, pp. 258-329.

Werhan, Keith. (2014). *Principles of Administrative Law*. St. Paul: West Academic Publishing.

Ziller, Jacques. (2011). *¿Es necesaria una ley de procedimiento administrativo para las instituciones de la Unión?* Bruselas: Parlamento Europeo.

Wacks, Raymond. (2008). *Law. A Very Short Introduction*. Great Britain: Oxford.

Whisner, Mary. (2013). Some guidance about federal agencies and guidance. *Law Library Journal*, Vol. 105, No. 3, pp. 385- 395.