



**Nulidades procesales del CGP y su aplicación al procedimiento administrativo general del  
CPACA**

Víctor Mercado Acosta

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal

Tutor

Yeizon Octavio Macías, Magíster (MSc) en Derecho Procesal

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Especialización en Derecho Procesal  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2022

---

<b>Cita</b>	(Mercado Acosta, 2022)
<b>Referencia</b>	Mercado Acosta, V. (2022). <i>Nulidades procesales del CGP y su aplicación al procedimiento administrativo general del CPACA</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	

---



Especialización en Derecho Procesal, Cohorte XV.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** John Jairo Arboleda Céspedes.

**Decano:** Luquegi Gil Neira.

**Coordinadora de Posgrados:** Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## **Resumen**

El presente trabajo pretendió analizar la eventual aplicación o no del régimen de nulidades procesales al procedimiento administrativo general previsto en la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, teniendo en cuenta que las causales de nulidades se encuentran reguladas y previstas dentro del Código General del Proceso, que es una codificación que regula los procesos jurisdiccionales propiamente dichos. Para intentar aclarar el panorama, se efectuó un recorrido somero y puntual sobre los ejes temáticos que más inciden en el planteamiento del problema realizado. Así, se hizo un análisis del debido proceso, su aplicación a los diferentes entornos judiciales, entre particulares y en las actuaciones administrativas y luego de analizar las diferentes posturas de diferentes doctrinantes, de las altas Cortes, sobre los temas de incidencia, llegamos a la conclusión que el debido proceso no tiene excepción, en tanto principio, y que si bien los trámites jurisdiccionales distan mucho del trámite que se le imparte a los procedimientos administrativos, en ambos casos es necesario garantizar el derecho de defensa y contradicción, luego nada obsta para que cuando se advierta una actuación que encaje dentro del catálogo de nulidades previstas en el artículo 133 del CGP, se declare, sin necesidad de seguir, todo el ritual que establece la mencionada normativa para el trámite de las nulidades.

*Palabras clave:* procedimiento administrativo, nulidades, irregularidades, saneamiento.

## **Abstract**

The present work has tried to analyze the eventual application or not of the regime of procedural annulments to the administrative general procedure embodied in Law 1437 issued on 2011. The foregoing, taking into account that casual annulments are regulated and provided for, in the General Process Code, which is a codification that regulates the jurisdictional processes themselves. In order to try to clarify the panorama, a brief and punctual tour was carried out on the thematic axes that most affect the approach of the problem herein. Thus, an analysis of due process was made, its application to the different judicial environments, between individuals and in administrative proceedings and after analyzing the different positions of several doctrines, of the high courts on the issues of incidence, we reached to the conclusion that due process has no

exception, as a principle, and that although jurisdictional procedures are far from the procedure that is given to administrative procedures, in both cases it is necessary to guarantee the right of defense and contradiction, then nothing prevents that when an action that fits within the catalog of annulments provided for in article 133 the CGP is noticed, it is declared, without the need to follow, all the ritual established by the aforementioned regulations for the process of annulments.

*Keywords:* administrative procedure, annulments, irregularities, sanitation

## **Sumario**

Introducción. 1. El debido proceso y su aplicación en las actuaciones judiciales, administrativas y entre particulares. 2. El nuevo régimen de nulidades procesales del CGP. 2.1 Noción y rasgos más sobresalientes. 2.2 Noción de irregularidad procesal. 2.3 Análisis de las causales taxativas y su compatibilidad con el procedimiento administrativo. 3. El procedimiento administrativo del CPACA 3.1 El saneamiento y sus efectos en sede administrativa. 3.2 Análisis normativo de la remisión del CPACA al CGP. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

## **Introducción**

El debido proceso es un pilar de las actuaciones judiciales, administrativas e incluso entre particulares en el derecho colombiano. No se discute en el entorno jurídico nacional que su aplicación es de estricta observancia a las actuaciones entre particulares. El debido proceso, más allá de estar concebido como principio o regla, dependiendo la posición que se defienda, cuenta con varios mecanismos de protección, entre ellos la acción de tutela, a nivel de protección de derechos fundamentales.

No obstante la existencia y eficacia de la tutela, desde el punto de vista legal, se ha preestablecido una figura jurídico procesal, encaminada a garantizar las formalidades propias del proceso, que por su puesto, dado el carácter residual y subsidiario de la tutela, debe ser agotado previamente. Esa figura se conoce como nulidades procesales, que se erige en un mecanismo de garantía o materialización del debido proceso.

Las nulidades procesales, contenidas en el capítulo IV, título II de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso -en adelante CGP-, se aplican de manera directa a los procesos de naturaleza civil y, por remisión normativa, a los procesos laborales y contenciosos administrativos, entre otros.

En el caso concreto del procedimiento administrativo, contenido en el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, Ley 1437 de 2011, suscita un interés particular, como quiera que la estructura de la mencionada codificación se encuentra dividida en dos momentos o procedimientos: el procedimiento administrativo y el procedimiento contencioso administrativo. En la primera, la controversia es tramitada y definida ante la entidad misma, por el contrario, la segunda, se ventila ante los jueces administrativos.

Por ello, tratándose de procesos jurisdiccionales, no hay ninguna duda en que se aplica de manera íntegra el régimen de nulidades procesales previsto en el CGP, en cuanto a causales se refiere. Sin embargo, no se puede desconocer que, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, existe pluralidad de entidades públicas, que tienen diferentes funciones de tipo sancionatorio, disciplinario y ético profesional, que pese a tener, en muchos casos, normas especiales que regulan estos procesos, algunos sancionatorios, a pesar de ello, de manera supletiva o por remisión de esas normas especiales, conducen a la aplicación del procedimiento administrativo común y general previsto en el título segundo del CPACA.

En ese orden de ideas, se ha vuelto práctica generalizada que, dentro del trámite de los procesos administrativos seguidos en sede administrativa, se desestimen de plano las nulidades procesales propuestas por las partes o sus apoderados judiciales en virtud de las causales previstas en el artículo 133 del CGP, bajo el argumento de que ellas no aplican a los procesos administrativos, por cuanto están prevista única y exclusivamente para los procesos que se tramitan en sede judicial. Así mismo, como solución a esas inconformidades o vicios que se generan en el trámite de los procesos, se procede a corregirlas de conformidad con lo previsto en el artículo 41 del CPACA, que hace referencia a el saneamiento de irregularidades acaecidas en sede administrativa.

Ante ese panorama, surge una duda en relación con el tema de las nulidades procesales y es el siguiente: ¿son las causales de nulidades procesales previstas en el artículo 133 del CGP aplicables al procedimiento administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011? Y en caso de no ser aplicables, ¿Cuál ha de ser la postura de un funcionario que funja como director de un proceso administrativo sancionatorio, cuando se percate de una irregularidad sustancial que encaje en las

hipótesis contenidas en el artículo 133 del CGP? Y si lo que procede es el saneamiento, como se ha querido imponer, ¿qué acontece con el cumulo probatorio si se admitiera que se debe corregir o retrotraer la actuación viciada?

Ahora bien, los anteriores cuestionamientos son dudas que merecen análisis, revisión y estudio a efectos de ofrecer un panorama académico que pueda disipar las perplejidades que se presentan al momento de los administrados o sus apoderados judiciales, proponer solicitudes de nulidades, dentro de los procesos administrativos sancionatorios, éticos profesionales, con sustento en este caso, en las causales previstas en el artículo 133 del CGP y de las entidades públicas al resolver esas solicitudes, siendo esta la razón principal por la que se avanza en la elaboración del presente artículo de revisión.

Por consiguiente, debe ponerse de presente que una cosa es que no aplique el trámite riguroso previsto en le CGP, dado que los procesos administrativos, son procesos flexibles, pensado y adecuados para que el administrado actúe en nombre propio, lo cual no obsta, para que si se advierte una causal de nulidad de las que taxativamente se encuentran enlistadas en el artículo 133 del CGP, la administración, *mutatis mutandi*, proceda a declarar el vicio, más aún cuando la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dado vía libre a diferentes ramas y procedimientos del derecho, a aplicar garantías a procesos que se tramitan en diferentes jurisdicciones, como por ejemplo, en la sentencia C- 475 de 2004, en la que indicó:

*Al respecto, Corporación ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente.*

Así, ponemos de presente, que si en alguno casos es viable, en la forma posible, las garantías superiores del proceso penal, tratándose de procesos administrativos sancionador, debería poderse evaluar la posibilidad de aplicar las garantías que correspondan a cualquier proceso administrativo, como es le caso de las nulidades procesales, sin que sea un obstáculo para ello el hecho de que el proceso se tramite en sede administrativa, porque los derechos y garantías no están circunscritos a la calidad del proceso.

En ese orden de ideas, cobra capital importancia el presente artículo, en la medida en que pretende hacer un análisis respecto de la eventual aplicación o no de la figura de las nulidades procesales al proceso administrativo; estudiar si se puede aplicar de forma parcial o total las causales taxativamente enlistadas en el artículo 133 del CGP y cuál debe ser el trámite.

Asuntos que, desde luego, servirá para aclarar las dudas que se presentan por parte de algunos operadores administrativos y por parte de los administrados, ya por conducto propio o de sus apoderados judiciales, al momento de resolver y alegar irregularidades al interior de los procesos que se surten en sede administrativa.

Aunado a lo anterior, consideramos que sobre este tema deben hacerse unas revisiones y profundizaciones, como quiera que resulta problemático, por no decir contradictorio, el hecho de que por un lado, se establezca desde la Constitución y los instrumentos internacionales que el debido proceso será aplicable a todas las actuaciones judiciales, administrativas y entre particulares y, por el otro, se pueda siquiera sugerir, que el instrumento de protección por excelencia de esa garantía, como lo es el debido proceso, no pueda ser aplicable a los procesos administrativos tramitados en virtud del procedimiento administrativo común o a los procesos que se llevan en sede administrativa que es lo mismo.

También se pretende, analizar si eventualmente esa posición puede llegar a desconocer lo previsto en el artículo 29 Superior, en concordancia con lo contenido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la aplicación del debido proceso a las actuaciones administrativas o en caso de hallarse procedente, razonable, hacer hincapié en los elementos que llevan optar por esa posición.

Por consiguiente, para que el lector tenga una visión general de todos los temas capitales que se involucran en el presente trabajo, en el capítulo primero, se trabajará el debido proceso, no solo en sede judicial, sino también, en sede administrativa y su aplicación entre particulares, haciendo énfasis en su alcance y las reglas de su aplicación e importancia en el trámite o cualquier relación, ya entre personas o entre personas naturales y personas jurídicas. Acto seguido, en el capítulo segundo se abordará de manera muy general las causales de nulidades previstas en el CGP, en aras de identificar cuáles pueden tener lugar en el proceso administrativo. Igualmente, se comentará el alcance de la declaratoria de nulidad en el proceso judicial y su diferencia con las irregularidades en el proceso seguido en sede administrativa y, finalmente, en el capítulo tercero,

nos detendremos a revisar la finalidad del saneamiento en la actuación administrativa, sus efectos en relación con el tiempo del proceso y las pruebas recaudadas.

Finalmente, con este trabajo no se pretende tomar una posición sino mostrar un panorama que permita al lector decantarse por una posición, ya sea para ratificar la que tiene o decantarse por otra.

### **1. El debido proceso y su aplicación en las actuaciones judiciales, administrativas y entre particulares**

El debido proceso, se erige en una garantía propia de cualquier juicio, proceso, procedimiento o relación jurídica existente entre el estado y sus asociados, las personas de derecho privado y las personas y entre particulares, es tanta la importancia de este derecho que algún sector de la doctrina colombiana lo ha catalogado como un principio general y único del derecho procesal (Rico, 2008, p. 122). Esta garantía fundamental está contemplada en el artículo 29 de la Constitución, el cual, en lo pertinente, establece: *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”*

De acuerdo con lo contenido en el artículo 29 en mención, el debido proceso no es un concepto pleno, preciso, sino amplio, que involucra varias garantías, de ahí su importancia capital y observancia al interior de las actuaciones judiciales y administrativas, es entonces, una garantía compleja, en tanto involucra una serie de derechos que pueden llegar a tener alcance de fundamentales (Colombia. Corte Constitucional, C – 163 de 2019).

En ese orden de ideas, algún sector de la doctrina se ha decantado por definir al debido proceso como un derecho fundamental complejo, de carácter instrumental, constitutivo de numerosas garantías procesales, que hace parte de los derechos de primera generación y que puede ser amparado mediante la acción de tutela (Agudelo, 2006).

Compartimos la anterior calificación o definición del concepto de debido proceso, sobre todo en lo que respecta a que es un derecho fundamental complejo, porque ello explica el por qué se torna tan difícil poder aproximarse a una definición concreta de esta institución, por cuanto como ya se ha expresado, es una concepción que se encuentra integrada por numerosas garantías que deben concurrir en las actuaciones judiciales, administrativas o entre particulares.

Por lo anterior, nos aventuramos a complementar la posición anterior, en el sentido de que el derecho fundamental es un género y las garantías que lo integran son la especie. En esa medida, habrá vulneración del debido proceso en la medida en que se inobserven las reglas contenidas en el artículo 29 de la Constitución. Es decir: nunca se podrá transgredir el debido proceso, si esa transgresión no se enmarca o constituye en una vulneración al principio de legalidad, de imparcialidad, de contradicción, de defensa, en definitiva, sino se vulneran los conceptos previstos en el tantas veces mencionado artículo 29. Ello porque se tratan de conceptos que están unidos, ligados, como especie, al género que es el debido proceso.

Así, resulta complementaria la posición doctrinaria pragmática que se limita a señalar que hay violación del debido proceso siempre que se viole un principio, ampliando esa aplicación al derecho procesal en general y no al derecho jurisdiccional o judicial (Camacho & Prieto, s.f), por lo que se podría concluir que, para algún sector de la doctrina, está regla que se ha descrito es aplicable al proceso administrativo.

Por otro lado, este principio o derecho fundamental, ha tenido amplio desarrollo jurisprudencia en el cual se ha enfatizado que no solo es aplicable al proceso judicial, sino que además se ha extendido al ámbito de procesos administrativo sino, incluso, a las actuaciones entre particularidades

Es así como la Corte Constitucional ha desarrollado el alcance del artículo 29 Superior y sin ningún tipo de ambigüedad ha establecido que el debido proceso no es una garantía que deba observarse únicamente en el proceso jurisdiccional, sino que tiene plena aplicación en los procesos administrativos y entre particulares, sobre este particular, indicado:

*El debido proceso es un derecho fundamental que tiene una aplicación concreta no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas. La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos.* (Colombia. Corte Constitucional, sentencia T – 559 de 2015)

Varias cosas deben resaltarse de la anterior cita textual, y es que, para la Corte Constitucional, el debido proceso también es un derecho fundamental y deja entrever que es igualmente complejo, en tanto, la violación de cualquiera de las garantías que lo integran, como es

el caso del principio de legalidad, implica una violación al debido proceso, como se ha señalado en precedente.

Ahora, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se hace referencia se clasifica el debido proceso, de acuerdo con la instancia donde se haya de aplicar. Así se habla de debido proceso judicial o jurisdiccional y de debido proceso administrativo; se ha advertido por la doctrina su pausada integración a los procesos administrativos, aun cuando se hace énfasis que su esencia y características son de la esencia del proceso judicial, pero se permite la trasmutación al proceso administrativo, por cuanto está de por medio el derecho de defensa, contradicción.

Por su parte, en cuanto el debido proceso administrativo, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que el debido proceso como mecanismo para el cumplimiento de las garantías previstas en la Constitución, tiene diversos matices, de acuerdo con la rama del derecho de que se trate. Veamos lo dicho por la corte de manera literal:

*El cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate “dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas. (Colombia. Corte Constitucional, sentencia C – 341 de 2014)*

Aunque en sentencia anterior, se había ocupado de manera concreta del debido proceso administrativo para definirlo como: *“la garantía que debe acompañar aquellos actos o actuaciones del Estado que pretenden imponer de manera legítima al ciudadano cargas, castigos o sanciones”* (Colombia. Corte Constitucional, sentencia C- 052 de 2005).

Atendiendo a lo anterior, como quiera que los procesos administrativos que se tramitan en sede administrativa tienen por objeto imponer cargas, castigos o sanciones, como es el caso de los procesos ético - profesionales, los procesos contravencionales o fiscales, es necesario que se observe el derecho fundamental al proceso debido, dado que el Estado está ejerciendo una potestad sancionatoria o lo que es lo mismo: está ejerciendo el *ius puniendi*.

En línea de lo anterior, el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, de manera pacífica, también ha reconocido la existencia del debido proceso administrativo, se ha referido a este, así:

*El debido proceso administrativo impone a las entidades del Estado adelantar cualquier actuación o procedimiento administrativo, cuyo propósito sea crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, con la estricta observancia de los lineamientos previamente consagrados por el legislador, esto con el objeto de garantizar a los ciudadanos que puedan verse afectados por el ejercicio de la función pública, la protección de sus derechos de contradicción y defensa. (Colombia. Consejo de Estado, Sentencia de radicado 2014-02189 de 2019)*

Esta definición, como las anteriores, tienden a identificar los conceptos que integran el debido proceso, pero en esencia no lo define; califican el concepto, por cuanto expresa su alcance y ámbito de aplicación, pero lo más importante es que hace extensivo el concepto de debido proceso, a los procesos que se surten en sede administrativa.

No obstante lo anterior, pensamos que el hecho de que se aplique el debido proceso a las actuaciones administrativas no quiere decir que su aplicación deba ser exacta a la que impera en el proceso judicial, cuyo procedimientos están elaborados con un mayor grado de complejidad, pero que en esencia requiere del respeto de las mismas garantías y derechos, y esa situación ha sido entendida por la Corte Constitucional, quien ha indicado que “ *La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública*” (Colombia. Corte Constitucional, sentencia C- 034 de 2014).

Además de lo anterior, el debido proceso se ha extendido, no solo al ámbito judicial y administrativo, sino que la Corte Constitucional ha ido más allá, haciendo una interpretación amplia del artículo 29 superior, extendiendo la aplicación del debido proceso no solo a los procesos judiciales y administrativo, sino también a las actuaciones entre particulares.

Si bien el artículo 29 de la Constitución solo hace referencia a todas las actuaciones administrativas y judiciales, la Corte Constitucional ha entendido que hay casos en los que debe aplicarse a este principio, como es el caso de los procesos de descargo laboral, en los que el empleado tiene la facultad de imponer sanciones al trabajador, e incluso para despedirlo, con base en un proceso previo y en el caso de las cooperativas, que pueden imponer sanciones a sus

asociados. Al respecto, pueden consultarse las sentencias T – 694 de 2013 y T – 623 de 2017 emitidas por la Corte Constitucional.

Finalmente, debe decirse que, en virtud del artículo 93 de la Constitución, existen normas contenidas en los tratados internacionales debidamente ratificados por el Congreso de Colombia, que reconocen derechos fundamentales y que no pueden ser limitados en los estados de excepción, que tienen prevalencia en el orden de interno y es lo que se conoce como bloque de constitucionalidad.

Dicho lo anterior, tenemos que uno de esos instrumentos es la Convención Interamericana de derechos Humanos, la cual consagra en su artículo 8°:

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

Como se puede ver, la norma transcrita de la Convención Interamericana hace referencia a las garantías que deben ser observadas o respetadas en cada juicio o proceso. De esa norma debe destacarse su amplitud en cuanto al radio de aplicación, pues hace referencia no solo a los procesos de tipo judicial, sino también a los fiscales y otros de cualquier índole o carácter, consideramos que esa holgura de la norma transcrita no es casual ni vaga si no que pretende incluir las relaciones que se dan entre la administración y los administrados y entre particulares, en los que también se debe observar el debido proceso.

Así las cosas y para concluir sobre este último aparte, debe decirse que no se discute dentro de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que el debido proceso debe aplicarse a los procesos judiciales y administrativos sin que se haya hecho mención al tema entre particulares, como sí se ha hecho de forma expresa en Colombia por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y ello obedece al hecho de que esta Corte no tiene Jurisdicción entre particulares, sino entre el Estado y sus asociados. En virtud de lo anterior, algunos doctrinantes, afirman:

*En la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la observancia de las garantías del debido proceso no solo es exigible a los órganos que ejercen “función jurisdiccional en sentido estricto, sino que deben ser respetadas por todo órgano que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, es decir, de conducir un proceso”. (Loayza, 2012, p. 73)*

En conclusión, advertimos que, tanto en el ámbito nacional como internacional, ya desde el punto normativo como jurisprudencial, se ha avalado la aplicación del debido proceso, a los procedimientos administrativos, con las limitaciones que corresponda, de acuerdo con la flexibilidad de los trámites administrativos.

## **2. El nuevo régimen de nulidades procesales del CGP**

### **2.1 Noción y rasgos más sobresalientes**

Con la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, se expidió en Colombia el nuevo Código General del Proceso (en adelante CGP), que entró a reemplazar el Código de Procedimiento Civil (CPC), el cual había sido expedido en el año 1970. El nuevo código se expidió por la necesidad de armonizar las instituciones procesales con la Constitución de 1991 y como una forma de permitir un fácil acceso a la administración de justicia y la erradicación de los formalismos excesivos como respeto al debido proceso (Instituto Colombiano de Derecho Procesal –ICDP-, 2014).

El CGP surgió con mucha ambición en cuanto a su ámbito de aplicación, lo cual se puede constatar con una lectura desprevenida del artículo 1º del mencionado cuerpo normativo, como quiera que dentro del objeto no solo se señaló como pretensión principal regular la actuación procesal en materia civil, agraria, de familia y comercial, sino que, además, se dispuso reglar los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad – en este punto ya se diferencia del CPC-, incluso a las actuaciones de los particulares y autoridades administrativas cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, siempre que no estén reguladas en leyes especiales.

En orden de lo anterior, se advierte que uno de los principales cambios y novedades que trae consigo la expedición del nuevo código, está relacionado con el régimen de nulidades, el cual se reguló en el capítulo II. En ese capítulo se reglamentan las causales de nulidad, su oportunidad y trámite, los requisitos necesarios para su alegación, el saneamiento de las nulidades, efectos de

la declaratoria, entre otros. Fueron esos aspectos a los que el legislador colombiano, circunscribió el tema de las nulidades procesales.

Sin embargo, teniendo claro que el CGP tiene aplicación en todos los asuntos, salvo que exista norma procesal especial, podríamos decir, entonces, que igualmente, el régimen de nulidades procesales tiene cabida en los asuntos en los que es aplicable el CGP. Ahora, la pregunta problemática radica en si del contenido del artículo 1° del CGP, se desprende que ese cuerpo normativo es o no aplicable a las actuaciones de las autoridades administrativas, cuando no cumplan funciones jurisdiccionales, es decir, si son o no aplicables a los procesos administrativos, pero esa será una discusión que plantearemos más adelante.

Adentrándonos al tema de las nulidades, se advierte que no existe una definición de tipo legal de la cual se pueda se puedan identificar sus elementos o características más sobresalientes que permitan diferenciarla de otras figuras como las meras irregularidades, no obstante, en lugar de una definición, el legislador optó por la taxatividad como instrumento para delimitar la aplicación de ese instrumento procesal. En ese sentido, solo se tendrán como nulidades aquellas que están expresamente señaladas como tal, en el artículo 133 del CGP o que aparezca referenciada de forma expresa a lo largo de esa obra procesal.

Sin embargo, a pesar de la omisión del legislador de definir el concepto de nulidad procesal, desde la doctrina especializada en el tema se ha hecho un esfuerzo por construir un concepto que se acompañe ese instrumento procesal. En ese sentido, se ha dicho que la nulidad es una sanción que el ordenamiento jurídico impone a aquellos actos procesales que se han llevado a cabo sin la observancia de las formas previamente establecidas para asegurar a las partes de un proceso la adecuada defensa de sus derechos e intereses (Sanabria, 2011, citado por Sanabria 2014). También se ha dicho que “*es una sanción que priva al acto procesal de sus efectos normales*” (Camacho & Prieto, 2008, citados por Bustamante; Pabón & Toro, p. 79).

A su turno, la doctrina especializada en derecho administrativo, la concibe como un conjunto de reglas de tipo procesal cuyo objeto es la estabilidad de la actuación judicial, que se incorporan bajo estándares de objetividad y taxatividad, por lo que no consciente interpretación abierta, analógica o discrecional (Santofimio, 2004, p. 506).

Por otra parte, a la misma tarea se han dado las altas cortes, por ejemplo, para la Corte Suprema de Justicia, se trata de un instrumento para enmendar las irregularidades de mayor entidad que se puedan suscitar en la tramitación de un litigio, cuando se haya inobservado las reglas

previamente establecidas para su constitución y desarrollo (Corte Suprema de Justicia, 2004, citado por Sanabria 2014).

Por su parte, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativo, en sentencia del 20 de febrero de 2019, con radicado 85001-23-33-000-2017-00223-01(PI), se refirió a la nulidad, así:

*...como irregularidades o vicios procedimentales que se presentan en el marco de un proceso jurisdiccional y que tienen el alcance de invalidar las actuaciones surtidas dentro del mismo y que, en este orden de ideas, se trata de un mecanismo intraprocesal orientado a garantizar la validez de las actuaciones procesales y los derechos fundamentales de las partes y demás intervinientes.*

Esta noción de nulidad procesal, resulta importante, en primera medida, porque se trata de un concepto que proviene del Consejo de Estado, que es el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en segunda, porque esta noción pareciera restringir la aplicación de las nulidades procesales al proceso jurisdiccional propiamente dicho, es decir, a los procesos que tramitan los jueces en sede judicial, no así aquellos que se tramitan por funcionarios administrativos; sin embargo, también señala que se trata de medidas intraprocesales para garantizar derechos fundamentales de las partes y demás intervinientes y esta situación debe ser garantizada en cualquier proceso, sin importar si este se cursa en sede administrativa o sede judicial. Pero este será un asunto en que volveremos más adelante.

Siguiendo con las diferentes definiciones, la Corte Constitucional, principal garante de los derechos fundamentales en Colombia, en sentencia de tutela con radicado T- 125 de 2010, se refirió a la nulidad en los siguientes términos:

*las nulidades son irregularidades que se presentan en el marco de un proceso, que vulneran el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador –y excepcionalmente el constituyente– les ha atribuido la consecuencia –sanción– de invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso.*

De esta definición de la Corte Constitucional han de destacarse el hecho de que supedita la noción de nulidad procesal a una irregularidad, pero que, además, ocurre dentro de un proceso; y

enmarca como finalidad la garantía del debido proceso, sin condicionarla a que estas deban acaecer dentro del marco de un proceso judicial.

Por otra parte, descendiendo al trámite de las nulidades, una de las novedades que presenta el CGP, es que, contrario a lo que estipulaba en el extinto CPC, las nulidades procesales se tramitan dentro del proceso propiamente dicho, lo cual hace mucho más ágil y pragmático, es decir, no se tramitan como incidente.

Así mismo, del nuevo régimen de nulidades, podemos destacar varios aspectos o características que prácticamente mutaron o se heredaron del antiguo CPC. En ese sentido, debe decirse que del análisis de los previsto en el título IV, capítulo II del CGP, los rasgos más sobresalientes de las nulidades, de acuerdo con Sanabria (2014) son los siguientes:

- i) Son taxativas, es decir están debidamente señaladas en el ordenamiento procesal, aunque consideramos que más que taxativas, son específicas, porque no se limitan a las enlistadas en el artículo 133 del CGP, sino que hay otras que están dispersas en CGP.
- ii) Deben ser oportunas, es decir, deben ser propuestas en la oportunidad establecida en el artículo 134 del CGP, so pena de ser convalidada la irregularidad, en caso de ser procedente.
- iii) Debe ser trascendental, de manera que, con su acaecimiento, se transgreda el debido proceso.
- iv) Debe existir legitimación para alegarla, de tal suerte que quien da lugar a ella no puede proponerla. (pp. 257 - 263)

En ese orden de ideas, se observa que la nulidad dentro del proceso jurisdiccional no es una simple irregularidad o desafuero, sino que su constatación está sometida a unas rigurosidades procesales y ese formalismo, puede ser una razón válida para que se deseche su aplicación dentro el proceso administrativo, porque el proceso administrativo está diseñado con practicidad, sin mayores formalismos; está concebido para que el administrado actúe en nombre propio, por lo que resultaría irracional, a más de innecesario, que para alegar una nulidad se deba hacer uso de un trámite que implique igual o más formalidades que el mismo proceso administrativo.

## 2.2 Noción de irregularidad procesal

A menudo, en la cotidianidad jurídica los abogados, empleados y funcionarios judiciales solemos utilizar indistintamente los términos nulidad e irregularidad para referirnos a una a un defecto o vicio en el trámite de los procesos y procedimientos. Sin embargo, cada uno de estos conceptos tiene impactos, diferentes, según se trate de una o de otra.

En ese orden de ideas, Gorigota (2013, p. 135), ha concebido la irregularidad procesal, principalmente, como una categoría de actos en que se engloban los defectos de menor gravedad, reservándose para los más graves, como es el caso de las nulidades. Esa es la corriente que impera en nuestro actual código de general, en el que de manera concreta y específica, en el artículo 133 del CGP, se enlistaron las ocho causales de nulidad que se pueden dar de manera general en cualquier trámite de un proceso judicial en Colombia y a renglón seguido se indica que cualquier irregularidad, diferente a las mencionadas, se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por los mecanismos existentes en el CGP.

Allí es clara la distinción que el legislador quiso hacer entre las nulidades y las irregularidades, poniendo de relieve su trascendencia en relación con el proceso y con el eventual desconocimiento al debido proceso. Fíjese como, por ejemplo, en el párrafo único del mencionado artículo 133, se enfatiza, en que esas irregularidades, cuando no se han impugnado, se subsanan y no se sanean, porque esta figura está reservada en el artículo 136 del CGP a las nulidades procesales, además, contrario a lo que se menciona en relación con las causales de nulidades, cuando se trate de irregularidades, no se habla de alegación, sino de impugnación, con lo cual deja entrever, que su trámite es diferente al de la nulidad y que en caso de irregularidades, deberán hacerse uso de los recursos ordinarios.

Igualmente, la irregularidad ha sido definida "una categoría de actos que sufren defectos menores y como un género amplio en el que se incluye todo acto imperfecto, sea válido o no (Serra, 1969, citado por Gorigoita, 2013, p. 131) y como todo acto defectuoso que se presenta al interior del proceso (Gorigoita, 2013), sin importar su relevancia o que haya cumplido su finalidad o no.

Es decir, hay consenso en que una irregularidad procesal, es un defecto menor que no tiene la fuerza de afectar el derecho al debido proceso, como quiera que su ocurrencia, si bien, se desconoce alguna regla del proceso, no tiene la suficiencia para enervar la finalidad del acto procesal, situación que si acontece tratándose de una nulidad.

### **2.3 Análisis general de las causales taxativas del CGP y su compatibilidad con el procedimiento administrativo**

El artículo 133 del CGP estableció ocho eventos en los que de presentarse en el trámite un litigio, se estaría frente a una nulidad con la suficiencia para transgredir el debido proceso. Allí se indicó que el proceso sería nulo en todo o en parte, cuando se presenten alguna de las siguientes situaciones:

Que el juez actúe en el proceso, después de haber declarado la falta de competencia o jurisdicción. Esta situación es casi imposible que se presente al interior de un procedimiento administrativo, como quiera al tratarse de un procedimiento que se surte ante la entidad administrativa, no hay lugar a hablar de jurisdicción, aun cuando se pueda presentar una falta de competencia por tramitarse el procedimiento por funcionarios distinto al que corresponde.

En este punto resulta conveniente, hacer varias distinciones, la primera qué se entiende por proceso y procediendo y, la segunda, qué es un proceso judicial o jurisdiccional. Así, se ha definido como proceso, el conjunto de actos tendientes a lograr un fin (Universidad Católica de Colombia - UCC-, 2010, p. 69), mientras que el procedimiento es solo una parte del proceso y solo es proceso judicial o jurisdiccional, aquel que es tramitado y decidido por los funcionarios que integran esta rama del poder público, es decir, los jueces de la República (UCC, 2010, p. 70). También debe decirse que se ha concebido como proceso judicial, aquellos que, pese a no ser tramitados por jueces de la república, son tramitados por autoridades administrativas en virtud de las competencias jurisdiccionales previstas en el artículo 24 del CGP.

Por consiguiente, dada la naturaleza y características del procedimiento administrativo, esta causal, en principio, no tendría aplicación en el procedimiento administrativo común o los regulados en leyes especiales.

Lo mismo habría que decirse en relación con la causal 3 y 7, concernientes a cuando se adelanta la actuación después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida, cuando la sentencia la profiera por un juez distinto al que escuchó los alegatos de conclusión, sin embargo, consideramos que el resto de causales, *mutatis mutandi*, podrían ser aplicadas al procedimiento administrativo, sin consideración a que se trate de un procedimiento y no de un proceso, en el que además no

existen partes, como quiera que siempre que con el acaecimiento de un acto procesal irregular se atente contra el debido proceso, debe haber lugar a la declaratoria de nulidad del acto o lo que es lo mismo, se debe imponer la sanción que enerve los efectos de ese acto.

En relación con las causales 2, 4, 5, 6 esto es: cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior; cuando se da indebida representación de las partes; cuando se omiten oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas; cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado, cuando no se notifica en legal forma la notificación a personas determinadas, es pertinente poner de presente, que podrían tener lugar en el procedimiento administrativo.

Sin embargo, se presentaría un problema de legitimación, porque recuérdense varias cosas: en el procedimiento administrativo, trátase de un proceso fiscal, aduanero, ético profesional, policivo o contravencional o de cualquier otro, no hay partes, y eso se erige en un obstáculo para una de las características del régimen de nulidades, cual es la legitimación y, en ese orden de cosas, como quiera que solo habrá un solo extremo procesal, habrá casos en los que aun presentándose una causal de nulidad, no podrá ser alegada por la parte, como es el caso de la falta de poder para actuar, por ejemplo, en atención a la prohibición prevista en el artículo 135, inciso segundo del CGP, que indica que no podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar a ella, salvo en los casos en los que la administración las pueda declarar de oficio o las alegue el administrado o vinculado, cuando hayan tenido lugar por una actuación de la administración.

Así las cosas, podría considerarse que cada que se presente una causal de nulidad, que haya sido generada por el único interviniente al procedimiento, deberá dársele el trato de irregularidad, porque en estos casos quien debe garantizar el debido proceso es la administración al administrado y solo habrá nulidad cuando la causal provenga de la administración, lo que implicaría que no será posible aplicar las causales de nulidad al proceso administrativo de cualquier índole, cuando sea el mismo administrado quien haya dado lugar a ella, salvo que sea procedente la declaratoria de oficio.

### **3. El procedimiento administrativo**

La Jurisdicción Contencioso Administrativo está dividida en dos momentos sustanciales: la actuación administrativa y la judicial. Así, desde el punto de vista procesal, surgen dos ejes, el

procedimiento administrativo que tiene lugar, en sede administrativa, el cual está vinculado a la actuación administrativa propiamente dicha y el proceso contencioso administrativo, que es eminentemente judicial. El primero regula la actuación administrativa, en general, y está regido por las disposiciones que conforman la parte primera del CPACA.

Se ha distinguido dentro de la literatura especializada, lo concerniente a proceso y procedimiento, para señalar que el proceso es un término genérico y el procedimiento uno específico que se encuentra subsumido dentro del proceso (Santofimio, 2004, p. 61).

La Doctrina especializada distingue entre proceso y procedimiento, todo ello ajustado a la función jurisdiccional, para indicar que se limita a un conjunto de formalidades a las que debe circunscribirse el juez y las partes en la tramitación del proceso (Alsina, 2001, p. 12). Eso aplicado al procedimiento administrativo, equivale a decir que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades que deben observar las entidades y los administrados en el trámite de un procedimiento llevado a cabo ante la administración. Ahora, en lo referente a la naturaleza de esos procedimientos administrativos, resulta importante poner de presente que dentro cierto sector de la doctrina internacional, existió controversia entorno a si se trataba de actos jurisdiccionales o administrativos, para concluir en su momento que no se trata de una asimilación estricta entre el acto jurisdiccional de la administración y el que emana de los jueces, si no entender que este solo se da en la medida que la cuestión que se somete a la administración, se tramita con observancia de la independencia de poderes (Cassagne, 2009, p. 81).

Desde la doctrina especializada, se ha dicho que los procesos administrativos que tienen lugar en sede administrativa, por intermedio de los funcionarios que los dirigen “*están llamados a proveer, en sede administrativa, la tutela efectiva de los derechos constitucionales.*” (Hernández, 2012, p. 26), función que se materializa a través de actos administrativos que tienen lugar, en sede administrativa y que son consecuencia del procedimiento administrativo que es en palabras de la Corte Constitucional “*el modo de producción de los actos administrativos*” (2002).

Por su parte, el artículo 1º del CPACA, delimita de forma clara la teleología de la parte primera de esa codificación:

*ARTÍCULO 1o. FINALIDAD DE LA PARTE PRIMERA. 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.*

No se necesita ahondar muy a fondo para extraer de la norma en cita, que la finalidad del procedimiento administrativo, en forma sobresaliente, derechos, libertades y deberes, los cuales se materializan a través del debido proceso, pues una decisión de la administración que no desconozca el debido proceso deviene necesariamente en una actuación ilegal que implica, desde luego, el desconocimiento de un derecho, de una libertad. Es una decisión arbitraria.

Así mismo, debe resaltarse que el procedimiento administrativo, quizá porque no existe esa división triangular que es propia de los procesos judiciales, tiene un engranaje eminentemente constitucional, de acuerdo con lo que se extrae de la norma en comento, quizá para aliviar la ventaja que tiene el Estado frente al administrado. Pero para Agudelo (2005) tiene como finalidad “*obtener una actuación administrativa coherente con las necesidades públicas sin lesionar los intereses individuales en juego, proporcionando las garantías que sean necesarias para la protección de los derechos fundamentales dentro de la relación procesal, en procura de decisiones verdaderamente justas*” (p. 89).

Todo lo anterior, lo hemos traído a colación con el objeto de resaltar los principales rasgos del proceso administrativo y tener un acercamiento con sus principales rasgos conceptuales.

### **3.1 El saneamiento y sus efectos en la actuación administrativa**

El cumplimiento de las reglas previamente establecidas para el desarrollo de los procesos y procedimientos es un pilar del debido proceso judicial y administrativo. El incumplimiento de esos rituales, una vez advertidos por el funcionario instructor o lo que es lo mismo, por la administración, deben ser corregidos. La materialización de esas reglas tiene lugar dentro de la actuación administrativa, que en palabras de Solano es una actividad reglada pero discrecional, la cual consiste en un conjunto de diligencias y procedimientos que cumple la administración a través de sus funcionarios para la creación de los actos administrativos (Sierra, 2002, p. 3).

Así, a efectos de corregir los yerros de que pueda llegar a adolecer un proceso o un procedimiento administrativos, el legislador revistió a la administración de la posibilidad de corregir eso que denominó irregularidades, así:

*ARTÍCULO 41. CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. 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 concluir la.*

De la norma transcrita, se colige la facultad de la administración para corregir las irregularidades que hayan tenido lugar dentro de un trámite administrativo, sin embargo, no se especifica en esa parte del CPACA cuáles son las medidas de corrección ni los efectos sobre esa situación, quedando al arbitrio del funcionario o entidad las medidas que habrán de tomarse para enderezar el proceso. Esa situación, si bien no cabe duda que debe efectuarse respetando todas las garantías procesales, con plena observancia del debido proceso administrativo, podría llegar a ser violatoria del derecho de defensa y contradicción, como quiera podría desembocar en capricho y arbitrariedad por parte de la administración.

Por ello, resulta pertinente que esas reglas, procedimientos, estén preestablecidas, para “*propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección ...de sus derechos e intereses legítimos*” tal como lo ha indicado la Corte Constitucional en sentencia C 426 de 2002; que el administrado sepa cuáles son las consecuencias de la irregularidad, qué consecuencias puede tener el actuar defectuoso de la administración o de la entidad pública dentro del proceso, no siendo lo más adecuado que quede al arbitrio de la entidad adoptar las medidas necesarias para subsanar sus propios yerros.

Ahora, parece ser que incluso dentro de lo que contempla el CPACA como simple irregularidades hubiera una especie de subdivisión de acuerdo con su trascendencia dentro del procedimiento. Por ejemplo, el artículo 41 hace referencia a irregularidades que sean contrarias a derecho, es decir sustanciales al tiempo que en el artículo 45 contempla una serie de errores sin trascendencia sustancial, que no atentan contra las garantías de los administrados porque hace referencia de manera expresa errores simplemente formales, miremos en lo pertinente, la transcripción literal de la norma en comento: “*ARTÍCULO 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras.*”

Por otra parte, el artículo 46 del CPACA hace referencia de manera expresa a una causal de nulidad del procedimiento administrativo, en lo concerniente a las consultas obligatoria, veamos la norma:

*ARTÍCULO 46. CONSULTA OBLIGATORIA. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, **so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar**. (Rayas y Resalto intensionales).*

Como se puede ver, se trata de una nulidad absoluta, que deja sin ninguna validez la decisión de la administración cuando se ha omitido la consulta previa en los casos en que sea obligatoria.

Así, en el proceso administrativo encontramos irregularidades de tipo sustancial, frente a las cuales la administración está autorizada por el legislador para enmendar sus propios errores, privilegiando la decisión final frente a las irregularidades. Pero también se evidencian errores meramente formales, sin incidencia sustancial sobre el fondo del asunto y una causal de nulidad, que al mejor estilo de algunas de las contempladas en el artículo 133 del CGP, tiene la suficiente trascendencia para dejar sin efectos la decisión que tome la administración cuando la ha inobservado.

Esto resulta importante, porque desvirtúa las posiciones que hacen al lado de la tesis según la cual, en el procedimiento administrativo no hay lugar a las nulidades, pues con lo indicado en el artículo 46 del CPACA se demuestra lo contrario, ahora un asunto diferente es cuál ha de ser el trámite que se les dé a las nulidades y si puede simplificarse o simplemente enunciarse, tal como se hace en la norma referida.

Finalmente, no se extrae de manera explícita de las normas contenidas en el título III del CPACA, que haya una especie de convalidación de las irregularidades y errores meramente formales, si no han sido alegados, pero no sería descabellado concluir que tratándose de éstos, es decir: de las irregularidades y de los errores formales, hay lugar a su convalidación si no han sido alegados por el administrado, sin embargo queda absolutamente claro que en los casos de la consulta previa, si no se lleva a cabo, la decisión final de la administración, resulta inválida.

### **3.2. Análisis normativo de la remisión del CPACA al CGP**

El CGP y el CPACA han tenido una relación de colaboración judicial. El CGP, ante CPC y Código Judicial, se ha complementado con normas o regulaciones de las cuales carece su norma propia pero que se encuentran expresamente reguladas en la CGP. En la actualidad ello es posible en virtud de la remisión normativa contenida en el artículo 306 del CPACA.

En línea de lo anterior, se tiene que el artículo 1° del CGP establece cuál es el objeto de la mencionada codificación procesal, para indicar de manera expresa que será aplicable a asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios y, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales.

Lo anterior, en principio, deja la sensación de que el CGP solo regula asuntos meramente jurisdiccionales, es decir: aquellos que se tramitan ante un juez, con lo que se dejaría por fuera los procedimientos administrativos y, de contera, la imposibilidad de aplicar el régimen de nulidades procesales a los procedimientos administrativos.

Sin embargo, consideramos que esa conclusión es apresurada, si se tiene en cuenta que la remisión normativa puede surgir en dos sentidos: porque el mismo CGP lo indique, o porque se halle establecido en el CPACA. Y en efecto, el artículo 306 del CPACA, establece:

*ARTÍCULO 306. 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.*

Se advierte que cuando el artículo transcrito hace referencia a la expresión “*en los aspectos no contemplados en este código*”, está refiriendo referencia al CPACA de forma general, y no a la parte segunda del código que contempla la jurisdicción contencioso administrativo, porque de haber sido esa la intención del legislador, lo hubiera dicho y el CPACA es un solo cuerpo procesal, hace regule momentos distintos del derecho administrativo.

No obstante lo anterior, no se puede dejar a un lado que parte de la doctrina especializada a definido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo “*el conjunto ordenado, sistematizado y coordinado de actos que se sigan ante funcionarios competentes de la rama jurisdiccional del*

*poder público con el objeto de provocar un pronunciamiento en derecho para el caso controvertido*” (Santofimio, 2004, p. 61), puesto que esa circunstancia, deja viva la discusión acerca de la aplicación del CGP al proceso administrativo.

Ahora, si el entendimiento fuera ese, y en gracia de discusión se llegara a admitir la posición contraria, esto es: que la remisión a que hace referencia el artículo 306 es únicamente en relación con los procesos contenciosos, es decir, aquellos que se tramitan ante los jueces, se caería de su propio peso esa posición, por cuanto no se explicaría cómo es posible practicar pruebas en los procedimientos administrativos, como las testimoniales, documentales y periciales, cuyo régimen se encuentra regulado en el CGP, al cual se acude por remisión del artículo 306 tantas veces aludido. No podría ser otra la explicación, distinta a que esa actividad probatoria se da en virtud de lo previsto en el CGP, por la remisión que hace el CPACA.

### **Conclusiones**

Del trasegar temático y jurídico que se abarcó en el presente documento, debemos empezar por advertir, que resulta una tarea fácil la aplicación del régimen de nulidades procesales previstas en el CGP a los diferentes procedimientos administrativos que se tramitan en virtud de leyes especiales, pero que terminan remitiendo a la primera parte del CPACA y aquellos que se tramitan de manera directa en virtud de la codificación referenciada.

Lo anterior, al tratarse de hipótesis normativas que están pensadas para un proceso triangular en el que hay pluralidad de partes que asisten ante un tercero en busca de una decisión acorde a sus intereses. A más que se trata de procesos propiamente dicho, que está hecho para que tenga mayor duración en el tiempo, contrario a los procesos administrativos de los que se espera que sean breves y sumarios.

Sin embargo, habiendo dicho eso, consideramos que, a pesar de lo dicho en precedencia, no resulta problemático la aplicación de las causales de nulidad previstas en el artículo 133 del CGP, en lo que corresponda y sea compatible con los diferentes procedimientos administrativos, pues bastaría con adecuarlas a las necesidades y características de la sede administrativa, como se hace con en los procesos sancionatorios en los que se aplican muchos aspectos del proceso penal, bajo la consideración de que se trata del ejercicio del *ius puniendi*, eso a pesar de la diferencia en

la estructura de los procesos y que se trate de procesos penales y procesos administrativos con una notoria diferencia en su estructura.

Lo indicado en precedencia, se apoyaría en el hecho de que el debido proceso no tiene excepción y las nulidades procesales como materialización y garantía del debido proceso, tienen plena aplicación en los procedimientos administrativos, así como el debido proceso que es la razón de ser de las nulidades, se aplica, incluso, a los particulares, pues con mayor razón pueden aplicarse las nulidades como expresión del debido proceso a los procedimientos administrativos.

El saneamiento previsto en el artículo 41 del CPACA no resulta suficiente, en tanto se refiere a irregularidades que advierta la administración, pero cuando esas irregularidades las advierta el administrado, el investigado, según se trate de un proceso sancionatorio o meramente administrativo, puede invocar la causal de nulidad, sin que eso desnaturalice el procedimiento de que se trate.

### Referencias

- Agudelo Ramírez, Martín. (2005). *El Debido Proceso*. Revista de Derecho Universidad de Medellín. Vol. 4. No. 7. P.p. 89 - 105.  
<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>
- Agudelo Ramírez, Martín. (2006). *El Proceso Jurisdiccional*. (2 ed.) Comlibros.
- Alsina, Hugo. (2001). *Fundamentos de Derecho Procesal*. (Vol. 4.) Editorial Jurídica.
- Camacho, B. y Prieto, E. (2008). *Teoría General del Proceso*. (4 ed.). Editorial Temis.
- Cassagne, Juan Carlos. (2009). *Derecho Administrativo*. Tomo I. (9ª ed.) AbeledoPerrot.
- Colombia. Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C- 426 de 2002: Función específica de la jurisdicción contencioso administrativa*. M.P. Rodrigo escobar Gil.
- Colombia. Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C- 640 de 2002: Actuación administrativa*. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Colombia. Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T- 475 de 2004: aplicación de las garantías penales al proceso sancionatorio administrativo*. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2005). *Sentencia T- 057 de 2005: debido proceso administrativo*. M.P. Jaime Araújo Rentería. Corte Constitucional.

- Colombia. Corte Constitucional. (2010). *Sentencia T- 125 de 2010: Nulidad procesal*. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia. Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T- 694 de 2013: debido proceso en las relaciones contra particulares*. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C- 034 de 2014: contenido y alcance del debido proceso administrativo*. M.P. Alberto Rojas Ríos. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C- 341 de 2014: Contenido y alcance del debido proceso*. M.P. Mauricio González Cuervo.
- Colombia. Corte Constitucional. (2015). *Sentencia T- 559 de 2015: debido proceso*. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T- 623 de 2017: aplicación del debido proceso administrativo a las actuaciones entre particulares*. M.P. Diana Fajardo Rivera. Corte Constitucional.
- Colombia. Consejo de Estado. (2019). *Sentencia 2014-021189 de 2019: debido proceso administrativo*. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Consejo de Estado.
- Colombia. Corte Constitucional. (2019). *Sentencia C- 163 de 2019: Debido proceso – Aplicación a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas*. M.P. Diana Fajardo Rivera.
- Colombia. Consejo de Estado. (2019). *Sentencia 85001-23-33-000-2017-00223-01(PI): nulidades*. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Colombia. Congreso de la República. (2012). *Ley 1564 de 2012: Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1437 de 2011: Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial.
- Gorigoitía Abbott, F. (2013). *Irregularidad, Invalidez e Ineficacia en el Contexto de la Nulidad Procesal*. Revista de derecho Universidad Católica del Norte. Pp. 129 – 154.
- Hernández Becerra, Augusto. (2012) *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado – Banco de la República. Pp. 12 – 26.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal. (2014). Código General del Proceso. (1ª ed.) Panamericana Formas e Impresos S.A.

Sanabria Santos, H. (2014). *Generalidades del Nuevo Sistema de Nulidades Procesales*. Código General del Proceso. (pp. 256 – 280). Panamericana Formas e Impresos S.A.

Loayza Tamayo, Carolina. (2012). *El debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana*. Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas. Volumen 10. Págs., 83-126.

Rico Puerta, Luis. (2008). *Teoría General del Proceso*. (2ª ed.) Leyer.

Santofimio Gamboa, Jaime. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. (1ª ed.) Universidad Externado de Colombia.

Sierra Solano, Jairo Enrique. (2002). *Práctica Administrativa*. (7ª ed.). Ediciones Doctrina y Ley Ltda.