

**El Procedimiento Administrativo en la Gestión Pública y Protección del Interés  
Público en Colombia.**

**Nombre Autor**

**Danna Gaviria Mora**

**Universidad Santiago de Cali**

**Facultad de Derecho**

**Programa Derecho**

**Diplomado en Derecho**

**2025**

1. Introducción.....	3
2. Justificación.....	4
3. Objetivos.....	5
3.1. Objetivo General.....	5
3.2. Objetivos Específicos.....	5
4. Marco Conceptual.....	6
5. Marco Jurídico.....	7
6. Principios Generales del Procedimiento Administrativo.....	8
6.1. Legalidad y control judicial de la actividad administrativa.....	8
6.2. Garantías del debido proceso administrativo.....	9
6.3. Eficacia y celeridad en la gestión pública.....	10
6.4. Transparencia y participación ciudadana.....	11
6.5. Prevalencia del interés general y protección del interés público.....	12
7. La Transformación Digital del Procedimiento Administrativo (2020–2025).....	13
7.1. Avances normativos en la digitalización.....	13
7.2. Principios jurídicos en la era digital.....	14
8. Conclusiones.....	15
9. Referencias.....	16

## Resumen

Este ensayo analiza el papel del procedimiento administrativo en la gestión pública y su relevancia para el interés general, en Colombia, con base en la evolución jurisprudencial y normativa entre los años 2020 y 2025. Se examina cinco principios fundamentales del derecho administrativo y la función pública: legalidad, debido proceso, eficacia, transparencia y prevalencia del interés general, destacando su desarrollo por parte de la H. Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Además, se estudia la transformación digital del procedimiento administrativo como resultado de la emergencia sanitaria del COVID-19, evaluando los avances normativos, los desafíos de implementación y el control judicial. El ensayo permite concluir que el procedimiento administrativo no solo está para garantizar la eficacia del estado, si no que es esencial para proteger los derechos de la sociedad civil, y componer una función pública legítima, eficiente y sujeta al control popular.

## Palabras clave

Procedimiento administrativo, interés general, debido proceso, gestión pública, digitalización, jurisprudencia.

## Abstract

This paper analyzes the role of administrative procedure in public management and its relevance for protecting the public interest in Colombia, based on legal and jurisprudential developments from 2020 to 2025. Five core principles are examined: legality, due process, efficiency, transparency, and the prevalence of the public interest, highlighting how they have been developed by the Constitutional Court and the Council of State. The study also addresses the digital transformation of administrative procedures resulting from the COVID-19 pandemic, evaluating regulatory progress, implementation challenges, and judicial oversight. The research concludes that administrative procedures not only ensure state efficiency but are also essential for safeguarding citizens' rights and fostering legitimate, accountable, and democratically controlled public governance.

## Keywords

Administrative procedure, public interest, due process, public management, digitization, case law, Colombia.

## Introducción.

En Colombia, el Procedimiento Administrativo es el conjunto de trámites y actuaciones que siguen las autoridades administrativas para adoptar determinaciones que afectan derechos o intereses. Este cumple una doble función fundamental: por un lado sirve como herramienta de la gestión pública eficaz y transparente; por el otro actúa como garante para el interés público y de los derechos de los administrados (Función Pública, 2020). La Constitución Política en sus **artículos 29 y 209** y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA) consagran los principios rectores del procedimiento administrativo como **la legalidad, debido proceso, eficacia, publicidad, participación** y la **prevalencia del interés general**. La jurisprudencia ha avanzado significativamente en los últimos años, especialmente la Corte

Constitucional y el Consejo de Estado, desarrollando y reforzando la aplicación de estos principios ante nuevos desafíos, como por ejemplo, la pandemia del COVID-19, determinando su alcance en la práctica del procedimiento en instancia administrativa.

Todas las entidades del estado que ejercen función pública realizan procedimiento administrativo, excepto cuando se trata de una función legislativa o judicial. Sin embargo, todas las entidades tienen funciones que se desarrollan mediante el procedimiento administrativo, y la interacción con los administrados se da mediante este. Puede ser iniciado por parte de la administración o solicitado por el administrado mediante el uso del **derecho de petición** y otros mecanismos comprendidos en el CPACA.

En este contexto, el procedimiento administrativo no solo configura un **instrumento jurídico-operativo**, si no que también representa una garantía institucional de control y equilibrio entre la Administración y los ciudadanos. Mediante este, se canalizan solicitudes, reclamos, autorizaciones, licencias, sanciones, inspecciones y demás actuaciones que definen derechos y obligaciones, como en el ámbito del urbanismo, la salud, medio ambiente, contratación estatal, régimen disciplinario y sancionatorio, como muchos otros sectores de la vida pública (Función Pública, 2020).

Uno de los ejes centrales del procedimiento administrativo es el carácter garantista, entendido como el deber de las autoridades de garantizar que toda decisión que afecte al administrado preceda de una actuación fundada en la norma, respetuosa del debido proceso, y con mecanismos efectivos para la defensa de los derechos del administrado. El **artículo 29 de la Constitución** aplica directamente en estas actuaciones, reconociendo que **el debido proceso es exigible en todas las actuaciones judiciales administrativas**. (Constitución Política, 1991). Implicando el cumplimiento de principios de derecho como el derecho a ser oído, presentar y controvertir pruebas, a obtener decisiones motivadas y a interponer recursos (Corte Constitucional, 2021). Además el artículo 209 superior, dispone que la función administrativa debe desarrollarse conforme a los principios de eficacia, celeridad, imparcialidad, economía y moralidad. En ese sentido, este procedimiento constituye una **herramienta democrática** que traduce el principio de soberanía popular en relaciones concretas entre el Estado y sus ciudadanos

## **Justificación**

Estudiar el procedimiento administrativo desde una perspectiva jurisprudencial en Colombia, reviste una importancia en el marco del Estado Social de Derecho. Es importante comprender cómo el desarrollo jurisprudencial de los últimos años ha consolidado el procedimiento administrativo, no solo como una herramienta de tramitación y resolución de asuntos ante la administración, si no como un verdadero instrumento de **garantía de los derechos fundamentales y protección del interés general**.

La gestión pública moderna, enfrenta constantemente crecientes demandas de eficiencia, transparencia y legalidad. En este contexto, el procedimiento administrativo opera como una vía estructurada para la adopción de decisiones legítimas, controladas, sujetas a los principios constitucionales y normativos de la función pública, como el debido proceso, la publicidad y la eficacia (Constitución Política, 1991). En la realidad, su aplicación no siempre ha sido uniforme ni exenta de tensiones, por lo que los órganos de cierre en materia

administrativa como lo son la H Corte Constitucional y el Consejo de Estado desempeñan un papel importante en la interpretación y control de estos. Durante la emergencia sanitaria por COVID-19, la administración se enfrentó a tensiones, obligando al Estado a adaptar su función administrativa a nuevas formas de interacción virtual con los administrados. Por ejemplo, la sentencia C-242 de 2020, analizó la constitucionalidad de medidas como la **notificación electrónica** de los actos administrativos, estableciendo criterios de proporcionalidad y garantismo para preservar el acceso efectivo a la administración (Corte Constitucional, 2020). Casos como el nombrado muestran que el procedimiento administrativo ha dejado de ser un aspecto meramente técnico, para pasar a ser un eje de justicia material.

Además, el procedimiento administrativo, ha sido reconocido como un mecanismo de **democratización** en la relación entre el Estado y la sociedad civil, garantizando espacios reales de participación en la toma de decisiones públicas. De allí que el CPACA incorpore fases como la intervención de terceros, la concertación y la notificación pública (Ley 1437 de 2011, arts. 32-40) En este orden de ideas, investigar su desarrollo jurisprudencial permite evidenciar el cambio de una administración formalista hacia una administración garantista y orientada al cumplimiento de los **fines esenciales del Estado**. Este análisis contribuye a la formación jurídica y administrativa de estudiantes, funcionarios, abogados y ciudadanos que se enfrentan cotidianamente a actos administrativos que deben cumplir, no solo con la legalidad formal, si no también con estándares de razonabilidad y justicia material. Por esto, esta investigación resulta oportuna y necesaria, ya que permite comprender los alcances, límites y transformaciones del procedimiento administrativo colombiano, bajo la luz de la jurisprudencia.

## **Objetivos**

### **Objetivo General:**

Analizar la función del procedimiento administrativo como mecanismo de protección al interés general en la gestión pública a partir del estudio de la jurisprudencia relevante de la H. Corte Constitucional y el Consejo de Estado en Colombia post pandemia.

### **Objetivos Específicos.**

1. Identificar los principios constitucionales y normativos que orientan el procedimiento administrativo en Colombia, con base en la Constitución Política y el CPACA.
2. Examinar el desarrollo jurisprudencial de la H. Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto a la aplicación de dichos principios ordinarios y excepcionales, como en la emergencia por COVID-19.
3. Determinar cómo las decisiones judiciales recientes han influido en la transformación de la gestión pública hacia una administración más eficiente, participativa, garantista y orientada al interés general.

## **Marco Conceptual**

El **procedimiento administrativo** se define como el conjunto de actos, trámites y fases que deben seguir las autoridades administrativas para emitir decisiones que produzcan efectos jurídicos sobre los ciudadanos. No es simplemente un conjunto formal de pasos, sino una garantía del Estado de Derecho que permite ejercer control sobre el poder administrativo y preservar los derechos de los administrados (Gordillo, 2021). En palabras del Consejo de Estado, es la vía mediante la cual “la administración materializa su función, ajustada a los principios de legalidad, debido proceso, eficacia y economía” (Consejo de Estado, 2019).

Este procedimiento cumple una doble función: por un lado, **instrumentaliza la gestión pública** al permitir la adopción de decisiones legítimas, eficientes y controladas; por otro, **garantiza los derechos de los ciudadanos** mediante mecanismos como la participación, el acceso a la información, la contradicción, la defensa y la motivación de los actos (Corte Constitucional, 2021).

Los **principios del procedimiento administrativo** —legalidad, debido proceso, publicidad, participación, eficacia y prevalencia del interés general— no son meras directrices técnicas, sino mandatos constitucionales vinculantes. Su aplicación concreta es indispensable para el control de legalidad, la protección de derechos y la legitimidad institucional (Dromi, 2010).

La **jurisprudencia** juega un papel fundamental en la interpretación y desarrollo de estos principios. A través de sentencias de control abstracto y concreto, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han definido los límites, requisitos, formas y consecuencias del procedimiento administrativo, reforzando su dimensión garantista. Por ejemplo, en la Sentencia C-242 de 2020, la Corte estableció parámetros para el uso de medios electrónicos en la notificación de actos administrativos durante la pandemia, subrayando que la eficacia no puede sacrificar el acceso efectivo a la administración (Corte Constitucional, 2020).

### **Marco Jurídico**

El marco normativo que regula el procedimiento administrativo en Colombia se fundamenta en normas constitucionales, legales y jurisprudenciales:

- **Constitución Política de Colombia (1991):**
  - Artículo 29: consagra el **derecho al debido proceso**, aplicable a toda clase de actuaciones, incluidas las administrativas.
  - Artículo 209: establece los **principios que rigen la función administrativa**, entre ellos la legalidad, la eficacia, la moralidad, la celeridad, la economía, la imparcialidad, la participación y la publicidad.
- **Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA):**
  - Esta norma regula en forma integral la actuación administrativa y los procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Establece los procedimientos ordinarios y especiales, las formas de notificación, recursos, intervención de terceros, revocatorias, y mecanismos de control como la

nulidad, reparación directa y tutela de derechos colectivos (Congreso de la República, 2011).

- **Jurisprudencia:**

- *Sentencia C-242 de 2020*: analiza la exequibilidad de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020, en particular la notificación electrónica de actos administrativos en contexto de emergencia sanitaria (Corte Constitucional, 2020).
- *Sentencia C-162 de 2021*: define las garantías mínimas que integran el debido proceso administrativo (Corte Constitucional, 2021).
- *Sentencia SU-067 de 2022*: unifica la jurisprudencia sobre la revocatoria directa de actos administrativos particulares y favorables (Corte Constitucional, 2022).
- *Sentencia 2014-02189 de 2019*: el Consejo de Estado precisa cuándo una irregularidad en el procedimiento puede generar nulidad por violación al debido proceso (Consejo de Estado, 2019).

### **Los principios generales del procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo en Colombia está enmarcado por una serie de principios **constitucionales y normativos** que orientan las actuaciones de las autoridades. El artículo 209 de la constitución política de 1991 establece que la función administrativa está al servicio del interés general y debe desarrollarse con fundamento en los principios de **igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad** al igual que el debido proceso, consagrado en el **artículo 29 de la Constitución Política**.

La **Corte Constitucional** ha reiterado que el principio de publicidad en la administración se concreta en “dar a conocer, a través de medios idóneos, las actuaciones (i) a las partes y terceros interesados en las mismas para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, así como (ii) a toda la comunidad a fin de asegurar la transparencia y participación ciudadana, salvo casos de reserva legal” (Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 2020, p. 6.75). Esta visión reconoce que la publicidad no solo tiene un valor instrumental, sino que es esencial para la legitimidad y el control democrático de la actuación estatal.

Por su parte, el **Consejo de Estado** ha enfatizado que, en virtud del principio de legalidad y del debido proceso, “las actuaciones administrativas se adelantan de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley”, garantizando plenamente los derechos de representación, defensa y contradicción de los interesados (Consejo de Estado, Sentencia 2014-02189 de 2019, p. 3). Esta afirmación consolida la idea de que la legalidad procedimental es un límite sustancial a la discrecionalidad de la administración, lo cual garantiza seguridad jurídica y previsibilidad.

En suma, la administración **solo puede actuar dentro del marco que la ley le fija y siguiendo el procedimiento establecido**, lo que brinda seguridad jurídica, protege a los ciudadanos de la arbitrariedad, y permite el control jurisdiccional posterior de sus actos.

A continuación, se analiza cómo la **jurisprudencia reciente (2020–2025)** ha desarrollado cinco ejes fundamentales en materia de procedimiento administrativo:

### 1. El principio de legalidad y el control judicial de la actividad administrativa;

El principio de legalidad es la piedra angular del procedimiento administrativo. En virtud de ese, toda actuación de la administración debe estar fundada en la Constitución y en la ley, su ejercicio está sujeto a límites previamente establecidos por el ordenamiento jurídico. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política, que establece la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Respecto al control judicial, sobre la actividad administrativa se materializa a través de la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo, que revisa la legalidad de las acciones, omisiones o vías de hecho de las autoridades. La jurisprudencia ha sido enfática en señalar que el cumplimiento del principio de legalidad es indispensable para garantizar la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad. En este sentido, el Consejo de Estado, ha manifestado que “las actuaciones administrativas deben adelantarse en conformidad con la norma de procedimiento y competencia establecidas en la constitución y la ley” (Consejo de Estado, 2019, p.3). Durante la pandemia de COVID-19, el principio de legalidad fue objeto de control a propósito del **Decreto 1754 de 2020**, reglamentario del Decreto Legislativo 491. El Consejo de Estado anuló dicho reglamento por exceder los límites legales al permitir el reinicio de concursos de méritos suspendidos legalmente. Se concluyó que “el ejecutivo desbordó su atribución constitucional de desarrollar la ley” (Consejo de Estado, Sentencia 2021-04664 de 2022). Este caso evidencia el rol fundamental del juez administrativo como garante de la legalidad en contextos extraordinarios.

### 2. Las garantías del debido proceso administrativo;

El debido proceso, consagrado en el artículo 29 Constitucional, indica que cualquier actuación administrativa que afecte derechos, se debe adelantar respetando las garantías de defensa, contradicción, audiencia, legalidad y recurso. La Corte Constitucional ha sintetizado que este derecho comprende, entre otras garantías, “el derecho a conocer las actuaciones, a ser oído, presentar y controvertir pruebas, obtener decisión motivada e impugnarla (Corte Constitucional, 2021, p.4)

El Consejo de Estado ha indicado que las irregularidades en el procedimiento administrativo pueden generar **nulidad** del acto cuando se trate de vicios sustanciales, ósea, que afecten de manera directa los derechos del administrado. En la sentencia 2015-02189 (2019), afirmó que “la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso puede ser decretada únicamente cuando [...] se presenten irregularidades sustanciales o esenciales”.

Además, la sentencia SU-067 de 2022, la H. Corte Constitucional reiteró que la revocatoria de actos administrativos particulares solo puede hacerse con el consentimiento del interesado, so pena de vulnerar su derecho al debido proceso (Corte Constitucional, 2022). Esta garantía refuerza la estabilidad de los derechos adquiridos y evita decisiones arbitrarias.

### 3. La eficacia y celeridad en la gestión pública;

Son principios funcionales que exigen a la administración pública, lograr sus fines constitucionales en tiempos razonables, eliminando trámites innecesarios o retardos

injustificados. Según el artículo 209 Constitucional, toda función administrativa debe desarrollarse de manera eficiente, oportuna y orientada al cumplimiento del interés general.

La H. Corte Constitucional, ha reconocido que la eficacia implica también dotar a la administración de herramientas legales **para saneamiento de errores** procedimentales. En la SU-067 de 2022, avaló la reforma del artículo 41 del CPACA, que permite corregir irregularidades antes de expedir actos administrativos, donde destaca que se trata de una “importante herramienta de auto control que pretende asegurar que las decisiones [...] sean congruentes con las exigencias del ordenamiento. Durante la emergencia sanitaria, se valoraron medidas como la **notificación por medios electrónicos** y la **suspensión de términos** para evitar contagios y garantizar continuidad del servicio. La Corte, en la Sentencia C-242 de 2020, declaró exequibles estas medidas, siempre que no se convirtieran en barreras para el acceso efectivo a la administración. Esta decisión promovió una gestión pública más ágil sin sacrificar garantías.

#### 4. La **transparencia y participación ciudadana** en las actuaciones administrativas;

La transparencia está estrechamente relacionada con el principio de publicidad, y tiene una doble función: garantizar la veeduría ciudadana y permitir el ejercicio efectivo del derecho de defensa. Según la H. Corte Constitucional, “la publicidad en la administración se concreta en dar a conocer por medios idóneos las actuaciones [...] a toda la comunidad, con el fin de asegurar la transparencia y la participación ciudadana (Corte Constitucional ,2020, C-242 de 2020 p. 6.75).

La **participación ciudadana** está reconocida como derecho constitucional en el artículo 2 y artículo 103 de la Constitución Política, y se articula con el procedimiento administrativo mediante los mecanismos como la intervención de terceros, audiencias públicas, presentación de observaciones en trámites de impacto colectivo, y el derecho de petición. Estas formas de participación ciudadana fortalecen la legitimidad de la administración y permiten decisiones más informadas. La jurisprudencia ha exigido repetido de estos espacios, especialmente en procesos **ambientales, urbanísticos y de servicios públicos**. El Consejo de Estado, ha señalado que la omisión de la participación puede constituir causal de nulidad, particularmente cuando se omite consultar a afectados o se vulnera la precaución ambiental.

#### 5. La **prevalencia del interés general y la protección del interés público o colectivo**.

El artículo primero de la Constitución establece **la prevalencia del interés general** como principio fundacional del Estado colombiano. En el contexto administrativo, esto implica que la autoridad debe anteponer el bienestar general, sobre los intereses particulares actuando siempre dentro del marco de la legalidad y el respeto por los derechos fundamentales.

Por su parte, la Corte Constitucional, ha recordado que muchas medidas de limitación de derechos, como sanciones disciplinarias, expropiaciones, restricciones ambientales o de orden público se justifican únicamente si persiguen un fin legítimo, necesario y

proporcionado para el interés colectivo. La C-015 de 2020 avaló la suspensión provisional de funcionarios elegidos popularmente como medida de protección del interés público y de la moralidad administrativa.

En el tema de salud pública, la Corte sostuvo que la recuperación de dineros indebidamente apropiados por EPS o administradoras del sistema es una medida “proporcional y necesaria para proteger el Sistema General de Seguridad Social en Salud, concretando la prevalencia del interés general” (Corte Constitucional, 2021, Sentencia C-162 de 2021)

Otro ámbito de prevalencia del interés general es la gestión de recursos públicos esenciales. La Sentencia C-162 de 2021 de la Corte Constitucional ilustró claramente este principio al examinar normas sobre la facultad de la Superintendencia Nacional de Salud para recuperar dineros del sistema de salud indebidamente apropiados. La Corte enfatizó que asegurar la integridad de los recursos de la seguridad social en salud es un “propósito imperioso del Estado” que concretiza el principio de prevalencia del interés general, dado que dichos fondos tienen una destinación pública para garantizar un servicio a todos (Corte Constitucional, 2021, Sentencia C-162, p. 64). Reiteró que el Estado debe organizar y vigilar la prestación de salud, y al perseguir la devolución de recursos mal utilizados, está salvaguardando ese interés superior de la comunidad. Con base en ello, la Corte validó que la Superintendencia pudiera adelantar procedimientos administrativos sancionatorios o de cobro contra quienes retuvieran dineros del sistema, siempre que se respetaran las garantías procesales (Corte Constitucional, 2021, Sentencia C-162, p. 66).

Los derechos colectivos, como el medio ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, y el patrimonio público, han encontrado tutela en la jurisprudencia administrativa reciente, consolidando la prevalencia del interés general. El Consejo de Estado, a través de las acciones populares, ha emitido órdenes relevantes para proteger ecosistemas vulnerables frente a actividades económicas extractivas, obligando a la administración a tomar medidas preventivas. Aunque no se citan aquí fallos específicos, es claro que entre 2020 y 2025 hubo seguimiento a la protección del medio ambiente como asunto de interés general. La Corte Constitucional, si bien no conoce acciones populares, ha amparado derechos fundamentales conexos a lo colectivo vía tutelas. Un caso notable fue la Sentencia T-106 de 2025, donde comunidades indígenas del Amazonas reclamaron acciones del Gobierno para frenar la deforestación y mitigar el cambio climático; la Corte reconoció el interés superior en proteger el ambiente para las presentes y futuras generaciones, ordenando la formulación de planes interinstitucionales (Corte Constitucional, 2025, Sentencia T-106). Este tipo de decisiones han empujado a las autoridades a integrar consideraciones de sostenibilidad y derechos de la colectividad en sus procedimientos, haciendo indispensable que, por ejemplo, una licencia ambiental se tramite con estudios serios de impacto y espacios de participación, y que se aplique el principio de precaución cuando hay riesgo para la salud pública.

Incluso en ámbitos como la función pública y el acceso a cargos, el discurso del interés general aparece. La Sentencia C-427 de 2023 de la Corte Constitucional analizó una inhabilidad aplicable a quienes aspiran a trabajar en la Procuraduría General, específicamente la prohibición de que exfuncionarios destituidos ocupen esos cargos por cierto tiempo. La norma buscaba asegurar la idoneidad y probidad en el Ministerio Público. La Corte la mantuvo vigente considerando que pretendía proteger principios de moralidad,

transparencia, imparcialidad y eficacia en la administración pública, y “asegurar la primacía del interés general sobre el interés particular del aspirante” a dicho empleo (Corte Constitucional, 2023, Sentencia C-427, p. 22). Es decir, se justificó una restricción individual por el interés general de tener funcionarios íntegros en órganos de control. Este criterio avala numerosas normas de carrera administrativa, inhabilidades y requisitos de la función pública que priorizan la excelencia del servicio sobre las expectativas individuales de acceso, siempre en búsqueda de un Estado más confiable para la sociedad.

### **La transformación digital del procedimiento administrativo: avances, desafíos y control judicial**

La administración pública colombiana, gracias a la pandemia del COVID-19 experimentó entre el 2020 y 2025 una acelerada transformación digital, adoptando medidas normativas y tecnológicas para digitalizar trámites y procedimientos administrativos, buscando mantener la continuidad del servicio público, en situaciones de aislamiento e impulsar la eficiencia en tiempos de normalidad. Esta “digitalización forzada” (Velandia, 2024) durante la emergencia sanitaria y su posterior consolidación plantearon importantes avances, pero a su vez desafíos en la aplicación de principios del derecho administrativo como la eficacia, publicidad, legalidad, y debido proceso en un entorno virtual. Asimismo, el poder judicial, mediante control constitucional y de contencioso-administrativo, ha jugado un rol crucial examinando la validez de las medidas tecnológicas adoptadas y garantizar que estas respeten derechos y garantías de los ciudadanos. En este capítulo analizaremos los avances normativos en la digitalización del procedimiento administrativo en Colombia desde el 2020, el impacto en los principios jurídicos que rigen la función administrativa, la forma en la que el **control judicial**, especialmente lo establecido en la Sentencia C-242 de 2020 de la Corte Constitucional y decisiones recientes del Consejo de Estado validando o condicionando dichas medidas.

#### **Avances normativos en la digitalización del procedimiento administrativo.**

Antes de pandemia, Colombia ya contaba con un marco jurídico que permitía el uso de las TIC en actuaciones administrativas. El CPACA reconoció el derecho de las personas a interactuar con las autoridades por medios electrónicos, previendo por ejemplo la posibilidad de registrar un correo electrónico para recibir notificaciones y que los actos se expidan por medios digitales, asegurando su autenticidad e integridad (Función Pública, 2020). Adicionalmente, políticas de **Gobierno Digital** y normas de simplificación administrativa se venían implementando. Un hito importante fue el **Decreto 2106 de 2019**, conocido como la “Ley Antitramites”, que ordenó a las autoridades integrarse al modelo de Servicios Ciudadanos Digitales para facilitar la interacción del administrado, garantizándole así el derecho al uso de medios electrónicos (Presidencia de la República, 2019). Poco antes de la pandemia se promulgó la **Ley 2052 de 2020**, de *Racionalización de Tramites*, cuyo objeto es identificar, simplificar, y eliminar trámites innecesarios, enfatizando el papel fundamental de las TICs, para automatizar y digitalizar el procedimiento administrativo.

La llegada del COVID-19 en marzo de 2020 obligó a una adaptación inmediata de los procedimientos administrativos a la virtualidad. Bajo el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el gobierno, se expidió el **Decreto Legislativo 491 de 2020** (28 de marzo de 2020) “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas... en el marco de la Emergencia” (Presidencia de la Republica). Este decreto introdujo medidas excepcionales de amplio alcance que marcaron un hito en la digitalización administrativa. Durante la vigencia de la emergencia sanitaria (2020-2022). Entre dichas medidas se destacaron:

**(i) notificación electrónica obligatoria**, de los actos administrativos, disponiendo que todas las notificaciones o comunicaciones se realizaran por medios electrónicos durante la emergencia, **(ii) la ampliación de términos** para responder derechos de petición (doblando plazos ordinarios) y para la ejecución de algunas actuaciones **(iii) la suspensión** de términos procesales administrativos en trámites en curso, con excepciones, para evitar que la inactividad forzada por el aislamiento perjudicara a los ciudadanos; **(iv) la extensión de plazos en mecanismos alternativos de solución de conflictos**, como las audiencias de conciliación extrajudicial, y la posibilidad de realizarlas de forma virtual; **(v) la prórroga automática de permisos, licencias y certificados administrativos** cuyo vencimiento coincidiera con la emergencia; **(vi) la autorización para usar firmas digitales, firmas escaneadas y otros mecanismos que permitieran expedir actos administrativos** sin necesidad de firma manuscrita presencial; y **(vii) el trabajo en casa y realización de sesiones no presenciales** en las entidades públicas, garantizando la continuidad del servicio administrativo a distancia (Consejo de Estado, 2020). Con el propósito de mantener la operatividad de la administración a través de los medios tecnológicos.

Muchas de estas medidas fueron transitorias, limitadas al periodo de emergencia sanitaria. Hasta el 30 de Junio de 2022 (fecha en la que se dio por terminada esta), rigió por ejemplo la obligación general de notificar electrónicamente (art 4) y la extensión excepcional de términos en trámites y peticiones (Velandía, Ibid, 2024). Sin embargo, la experiencia adquirida asentó bases para la continuación de la transformación digital. En el sector Justicia, con un decreto similar (**Decreto 06 de 2020**) que fue posteriormente adoptado de forma permanente mediante la Ley 2213 de 2022, que institucionalizó la virtualidad en los procesos judiciales. **Para el procedimiento administrativo**, si bien 491 expiró con fin de la emergencia sanitaria, sin una ley que lo adoptara íntegramente, sus disposiciones sirvieron de piloto para modernizar la gestión administrativa. Varias entidades continuaron implementando herramientas digitales para trámites en línea, notificaciones por correo electrónico y plataformas virtuales de atención al ciudadano, incluso después de 2022, apoyadas en el marco general del CPACA y la Política de Gobierno Digital. Por ejemplo, un portal único del estado colombiano ([www.gov.co](http://www.gov.co)) que para 2022 ofrecía más de 849 trámites y servicios totalmente en línea a los ciudadanos (MinTIC, 2022). Integrando en un solo sitio web múltiples diligencias (como expedición de certificados, pagos, PQRS). Así mismo se puso en marcha la **Carpeta Ciudadana Digital** (decreto 620 de 2020) como servicio que permitía a cada ciudadano acceder en línea a sus documentos y datos en poder del Estado, facilitando trámites sin papel (Presidencia de la Republica, 2020) Estas iniciativas, junto con la identificación digital (cédula de ciudadanía digital), la firma electrónica masiva y la interoperabilidad entre sistemas de entidades, representan avances concretos en la digitalización del procedimiento administrativo en Colombia durante el quinquenio 2020–2025.

## **Principios de eficacia, publicidad, legalidad y debido proceso en la era digital**

La introducción de herramientas digitales en el procedimiento administrativo debe ir alineada con los **principios rectores** del derecho administrativo consagrados en la Constitución Política y en el CPACA que exige que las actuaciones administrativas logren efectivamente su finalidad y se resuelvan en tiempos razonables. La digitalización bien empleada tiende a potenciar este principio, al agilizar comunicaciones y eliminar barreras geográficas o de papel. Por ejemplo, la notificación por correo electrónico puede reducir los tiempos muertos de correo físico y evitar retrasos, y plataformas en línea permiten radicar peticiones o documentos en cualquier momento (24/7), evitando esperas. De hecho, una de las motivaciones explícitas del Decreto 491 de 2020 fue mantener la continuidad y efectividad del servicio público en medio del aislamiento, aprovechando medios tecnológicos para evitar la interrupción de trámites (Corte Constitucional, 2020). No obstante, la eficacia material no puede lograrse sacrificando otros principios; por ello las normas impusieron condiciones, como que las actuaciones virtuales debían suspenderse si alguna de las partes no podía participar por medios digitales (Ibid) evitando así que la búsqueda de celeridad con tecnología resultara en indefensión.

El principio de publicidad implica que las actuaciones administrativas sean conocidas por sus destinatarios y, en muchos casos, accesibles al público. En la era digital, la publicidad adopta nuevas formas: las notificaciones electrónicas deben garantizar que el administrado reciba y se entere de las decisiones, y la publicación de actos puede realizarse en sedes electrónicas o portales web oficiales en lugar de tableros físicos. Esto amplía el alcance potencial de la información (cualquier persona con internet puede consultar un acto publicado en línea), pero también presenta retos para quienes no tienen fácil acceso a medios digitales. El legislador colombiano preveía desde la Ley 1437/2011 que la autoridad que use medios electrónicos debe asegurar mecanismos gratuitos y adecuados de acceso o, en su defecto, medios alternativos para no excluir a nadie (Función Pública, 2020). Durante la pandemia, al hacerse obligatoria la notificación por correo electrónico, se dispuso que en toda actuación nueva el ciudadano debía indicar un correo electrónico para notificaciones; si no lo hacía o no tenía uno, la administración debía buscar un medio alternativo de contacto (Ibid). La Corte Constitucional, en la revisión de este régimen, enfatizó que no se podían crear barreras de acceso insuperables a la autoridad por el uso de tecnología (Corte Constitucional, 2020). En consecuencia, condicionó la exequibilidad de la notificación electrónica obligatoria a que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar un email, ésta pueda indicar otro medio alternativo para facilitar la comunicación, una dirección física, un número de teléfono. Esta salvaguarda busca que el principio de publicidad, a través de medios digitales, siga siendo inclusivo y efectivo, no meramente formal.

La legalidad y la seguridad jurídica constituyen un eje fundamental que debe preservarse en la transformación digital. El principio de legalidad exige que toda actuación administrativa –sea tradicional o digital– se apoye en normas vigentes y competencia legítima. La adopción de tecnologías debe, por tanto, estar autorizada por el ordenamiento y respetar los procedimientos establecidos. En Colombia, el margen de configuración del legislador para habilitar el uso de TIC en el sector público no es absoluto, sino que “encuentra límites en: (i) la prohibición de crear barreras de acceso insuperables; (ii) la satisfacción de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, seguridad jurídica, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad...; (iii) la salvaguarda de las prerrogativas laborales; y (iv) el respeto de los principios esenciales del Estado de Derecho y derechos fundamentales

## **Conclusiones.**

El análisis jurisprudencial de los últimos cinco años demuestra un fortalecimiento integral del procedimiento administrativo en Colombia, alineado con los valores de un Estado Social de Derecho moderno. Las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado entre 2020 y 2025 han desarrollado y armonizado principios clave –legalidad, debido proceso, eficacia, participación y prevalencia del interés general– asegurando que la actividad administrativa se mantenga dentro de cauces legales, sea justa con el ciudadano, eficiente en sus resultados, transparente ante la opinión pública y orientada siempre al bienestar colectivo. En cuanto a la gestión pública, estas decisiones han tenido un impacto tangible: hoy las entidades administrativas operan con mayor conciencia de sus límites y deberes. Se ha reforzado la cultura de la motivación y la publicidad de los actos, entendiendo que toda decisión debe poder escrutarse y ser comprendida por quienes afecta. Asimismo, la introducción de tecnologías y la simplificación de trámites, aceleradas por la pandemia, fueron validadas por la jurisprudencia con condiciones que las hicieron más incluyentes –evitando brechas digitales–, lo que derivó en procedimientos más ágiles pero respetuosos de derechos. Por otro lado, las garantías del administrado (defensa, contradicción, recurso) se encuentran más protegidas que nunca: cualquier violación puede acarrear la nulidad del acto o un pronunciamiento de tutela, lo cual incentiva a las autoridades a hacerlo bien desde el inicio.

Del mismo modo, las autoridades cuentan con lineamientos claros para proteger intereses colectivos: las herramientas legales para sancionar la corrupción, proteger el medio ambiente, recuperar bienes públicos o salvaguardar la seguridad han sido avaladas, siempre que su ejercicio se enmarque en la Constitución. En síntesis, el quinquenio estudiado refleja un diálogo jurisprudencial constructivo entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que ha redundado en una mejor práctica administrativa. La función del procedimiento administrativo –como instrumento de buena administración y como garantía del interés público– ha sido reafirmada. Los principios de legalidad y debido proceso aseguran que el poder se ejerza con límites; los de eficacia y participación proveen los medios para que la administración cumpla sus fines con celeridad y con control ciudadano; y la orientación al interés general recuerda la misión última de servir a la comunidad. Gracias a estas directrices jurisprudenciales, Colombia avanza en la consolidación de una Administración Pública más transparente, eficiente y garante de derechos, capaz de responder.

La transformación digital del procedimiento administrativo colombiano entre 2020 y 2025 ha sido un proceso sin precedentes, impulsado inicialmente por la necesidad imperiosa durante la pandemia y luego encaminado a modernizar permanentemente la gestión pública. Los avances normativos –desde la Ley 2052 de 2020 y el Decreto 491 de 2020 hasta políticas de gobierno digital– permitieron que trámites y actuaciones que antes requerían papel y presencialidad pudieran desarrollarse por medios electrónicos, con beneficios en eficiencia, transparencia y continuidad del servicio.

Se han visto materializados principios como la eficacia y la economía, al reducirse tiempos y costos en comunicaciones, y la publicidad, al volverse más accesible la información administrativa en la web. Sin embargo, este progreso ha tenido que armonizarse con la protección de derechos fundamentales, labor en la cual el control judicial ha sido decisivo. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-242/2020, validó la apuesta por la digitalización pero recordó que incluso en emergencia las medidas tecnológicas deben respetar la igualdad de acceso, el debido proceso y los límites temporales de la excepcionalidad. El Consejo de Estado, por su parte, ha sentado jurisprudencia que sirve de guía a la Administración: ha reiterado que las formalidades esenciales (como una notificación válida) no se relajan por el hecho de usar medios digitales, y ha sancionado la falta de diligencia en su cumplimiento. Asimismo, la tutela judicial ha emergido como mecanismo para corregir rumbos cuando la virtualidad ha amenazado derechos participativos de poblaciones marginalizadas.

De cara al futuro inmediato, Colombia enfrenta el reto de consolidar un procedimiento administrativo híbrido, que aproveche las ventajas de la tecnología sin excluir a nadie. Se espera una actualización legislativa que incorpore de manera permanente muchas de las medidas exitosas del período 2020–2022, dotándolas de un fundamento legal claro más allá de la situación de emergencia. La experiencia ha demostrado que es posible un Estado más eficiente y cercano gracias a la digitalización, pero a la vez ha dejado lecciones sobre la necesidad de inversión en infraestructura digital, pedagogía para funcionarios y ciudadanos, y desarrollo de marcos éticos y jurídicos para las nuevas herramientas (como big data e inteligencia artificial) que asoman en el horizonte de la administración pública. En conclusión, la transformación digital del procedimiento administrativo en Colombia, con sus avances, desafíos y controles judiciales, representa un cambio de paradigma hacia un modelo de gestión pública más moderno y ágil, cuyo éxito dependerá de mantener el equilibrio entre la innovación tecnológica y la salvaguarda de los principios y derechos que son esencia del Estado Social de Derecho.

## Referencias

Colombia. (2011, enero 18). *Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 47.956.

Colombia. (2019, noviembre 22). *Decreto 2106 de 2019: Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios en la Administración Pública*. Diario Oficial No. 51.150.

Colombia. (2020, marzo 28). *Decreto Legislativo 491 de 2020: Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Diario Oficial No. 51.276.

Colombia. (2020, mayo 4). *Decreto 620 de 2020: Por el cual se reglamentan los servicios ciudadanos digitales base (Carpeta Ciudadana Digital, autenticación digital, etc.)*. Diario Oficial No. 51.300.

Colombia. (2020, septiembre 25). *Ley 2052 de 2020: Por medio de la cual se establecen disposiciones para la racionalización de trámites y procedimientos administrativos*. Diario Oficial No. 51.458.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 47.956.

Consejo de Estado de Colombia. (2019). *Sentencia 2014-02189*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Consejo de Estado de Colombia. (2022). *Sentencia 2021-04664*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Consejo de Estado de Colombia. (s.f.). *Boletines y noticias judiciales*. <https://www.consejodeestado.gov.co/noticias/index.htm>

Consejo de Estado de Colombia. (s.f.). *Sentencia Exp. 11001-03-15-000-2020-01157-00*. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/241/11001-03-15-000-2020-01157-00.pdf>

Consejo de Estado de Colombia. (s.f.). *Sentencia Exp. 11001-03-15-000-2020-01712-00*. <https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/236/11001-03-15-000-2020-01712-00.pdf>

Consejo de Estado de Colombia – Sección Cuarta. (2022, febrero 17). *Sentencia Exp. 25402*. M. P. Milton Chaves García. <https://www.consejodeestado.gov.co>

Consejo de Estado de Colombia – Sección Cuarta. (2022, octubre 27). *Sentencia Exp. 25650*. M. P. Julio Roberto Piza. <https://www.consejodeestado.gov.co>

Consejo de Estado de Colombia – Sección Cuarta. (2024, agosto 22). *Sentencia Exp. 27617*. M. P. Milton Chaves García. <https://www.consejodeestado.gov.co>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículos 29 y 209*.

Corte Constitucional de Colombia. (2020). *Sentencia C-015 de 2020*. Función Pública – Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=108880>

Corte Constitucional de Colombia. (2020). *Sentencia C-242 de 2020*. Función Pública – Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=138593>

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia C-162 de 2021*. Función Pública – Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173213>

Corte Constitucional de Colombia. (2021, noviembre 29). *Sentencia T-413 de 2021* (publicada el 19 de enero de 2022). M. P. Cristina Pardo Schlesinger. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/t-413-21.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia SU-067 de 2022*. Función Pública – Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=208430>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-427 de 2023*. Función Pública – Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=241107>

Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia T-106 de 2025*. Alcaldía de Bogotá.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=178197>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Gestor normativo*.

<https://www.funcionpublica.gov.co>

Dromi, R. (2010). *El procedimiento administrativo*. LexisNexis.

Gordillo, A. (2021). *Tratado de derecho administrativo*. Fundación Konrad Adenauer.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC. (2022, septiembre 22). *¡Descomplíquese! Use Internet para hacer trámites con el Estado*.

Inicia con TIC – Noticias. <https://www.iniciaconTIC.gov.co/noticias/2022/internet-para-tramites-con-el-estado>

Velandia Rincón, S. (2024, septiembre 25). *La pandemia de las notificaciones indebidas*.

Asuntos Legales – Opinión. <https://www.asuntoslegales.com.co/opinion/la-pandemia-de-las-notificaciones-indebidas-3668149>

Zapata Trejos, V. (2022, mayo 17). *Reflexiones sobre la vigencia del Decreto 491 de 2020*.

Asuntos Legales – Análisis. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/victor-zapata-1201712/reflexiones-sobre-la-vigencia-del-decreto-491-de-2020-3374382>