

OFICIO 220-137744 DE 6 JUNIO DE 2024

ASUNTO: PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Me refiero a su comunicación radicada con el número de la referencia, mediante la cual formula una consulta relacionada con el principio de congruencia en el procedimiento administrativo a cargo de las cámaras de comercio, en los siguientes términos:

"¿Pueden las cámaras de comercio al momento de emitir una decisión que resuelve un recurso de reposición decidir sobre aspectos de su competencia pero que están por fuera de lo pedido o más allá de lo solicitado (extra y ultrapetita)?"

Sobre el particular, me permito manifestarle que en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Superintendencia de Sociedades con fundamento en los artículos 14 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el artículo 11, numeral 2 del Decreto 1736 de 2020 y el artículo 2 (numeral 2.3) de la Resolución 100-000041 del 2021 de esta Entidad, emite conceptos de carácter general y abstracto sobre las materias a su cargo, que no se dirigen a resolver situaciones de orden particular, ni constituyen asesoría encaminada a solucionar controversias o determinar consecuencias jurídicas derivadas de actos o decisiones de los órganos de una entidad determinada.

En este contexto, se explica que las respuestas en instancia consultiva no son vinculantes, no comprometen la responsabilidad de la Entidad, no constituyen prejuzgamiento y tampoco pueden condicionar ni comprometer el ejercicio de sus competencias judiciales o administrativas en una situación de carácter particular y concreto.

Con el alcance indicado, esta Oficina procede a responder su consulta en los siguientes términos:

La Ley 1437 de 2011¹ en sus artículos 42 y 80 establece:

"ARTÍCULO 42. CONTENIDO DE LA DECISIÓN. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos."

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 1437 DE 2011. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Artículos 42 y 80. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

"ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso."

Sobre este particular, el Consejo de Estado ha tenido oportunidad de pronunciarse, para desarrollar el principio de congruencia en el procedimiento administrativo, en los siguientes términos:

"(...) a) Aspectos generales sobre el principio de congruencia en el procedimiento administrativo:

De acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo contenidas en el CPACA, el principio de congruencia tiene una doble naturaleza: de un lado, tanto en lo que tiene que ver con la primera fase del procedimiento administrativo, como en lo atinente a los recursos administrativos previstos por la ley, constituye una garantía del derecho de petición, que apunta a asegurar que la decisión administrativa dé respuesta efectiva a todas las cuestiones que fueron planteadas a la Administración, de forma que no quede ninguna sin resolver. Tal es el sentido que adopta este principio de acuerdo con lo previsto por los artículos 42 párr. 2º y 80 párr. 2º del CPACA. Con arreglo al primero de estos preceptos, además de precedida de una oportunidad para que los interesados expresen sus opiniones y motivada en los informes y pruebas disponibles, la decisión administrativa "resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y los terceros". Conforme a la segunda disposición aludida, la decisión que desata un recurso "resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso".

De otro lado, y ya únicamente en sede de la segunda instancia del procedimiento administrativo (consecuencia de la impugnación de lo definido por la autoridad que resolvió originalmente el asunto), el principio de congruencia representa una garantía del debido proceso, en tanto busca enmarcar la competencia de la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo con el fin de prevenir su arbitrariedad en lo que decide y la vulneración del derecho de defensa de quien incoó la correspondiente reclamación. En términos de la jurisprudencia constitucional, "el administrado puede, al interponer los recursos administrativos, solicitar la aclaración, modificación o revocatoria de un acto, estando la Administración obligada a dar respuesta en los términos en que el recurrente formula el recurso, sin que le sea posible decidir más allá o por fuera de lo pedido, ya que se estaría actuando en contravía del principio de la congruencia"

En aras de afianzar esta garantía del debido proceso el artículo 80 del CPACA establece que la decisión que resuelve el recurso interpuesto definirá **"todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso"**. De esta forma, **la vinculación de la Administración**

a lo que plantea el recurso resulta innegable y se erige en límite efectivo al margen de decisión administrativo, que en aras de reforzar la garantía de la contradicción implícita en el artículo 29 Superior, no podrá salirse de la discusión trazada por el recurrente.(...)"²

Con fundamento en lo expuesto, es posible señalar que las cámaras de comercio, en virtud del servicio público que desempeñan relacionado con el registro mercantil, tienen la obligación de sujetar su actuar a la Constitución Política y a la ley, y en este caso, deberán aplicar lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 en relación con el procedimiento administrativo. En consecuencia, al momento de resolver un recurso, deberán pronunciarse sobre las peticiones oportunamente planteadas y las que surjan con ocasión del recurso, de acuerdo con las consideraciones arriba expuestas.

En los anteriores términos se ha atendido su inquietud. Se pone de presente que el presente oficio tiene los alcances del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y que en la Página WEB de ésta entidad puede consultar directamente la normatividad, los conceptos que la misma emite sobre las materias de su competencia los cuales también podrá ubicar en la herramienta tecnológica Tesauro.

² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA. Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00310-00. Bogotá, D.C., (2 de marzo de 2017). Consejero Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO. Disponible: [https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Consejo de Estado/11001-03-24-000-2015-00310-00.pdf](https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Consejo_de_Estado/11001-03-24-000-2015-00310-00.pdf)