



*Escuela Judicial  
"Rodrigo Lara Bonilla"*

# ACTO ADMINISTRATIVO

República de Colombia







**PROGRAMA DE FORMACIÓN JUDICIAL ESPECIALIZADA  
PARA EL ÁREA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

**ACTO ADMINISTRATIVO**



PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN  
DE LA RAMA JUDICIAL

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA ADMINISTRATIVA

HERNANDO TORRES CORREDOR  
**Presidente**

LUCÍA ARBELÁEZ DE TOBÓN  
**Vicepresidenta**

CARLOS ENRIQUE MARÍN VÉLEZ  
FRANCISCO ESCOBAR HENRÍQUEZ  
JESAEI ANTONIO GIRALDO CASTAÑO  
JOSÉ ALFREDO ESCOBAR ARAÚJO  
**Magistrados**

**ESCUELA JUDICIAL**  
“ RODRIGO LARA BONILLA ”

GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUENTES  
**Directora**



*Consejo Superior de la Judicatura  
Sala Administrativa*

*Escuela Judicial  
"Rodrigo Lara Bonilla"*



UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA

**CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES**

**PROGRAMA DE FORMACIÓN JUDICIAL ESPECIALIZADA  
PARA EL ÁREA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

**ACTO ADMINISTRATIVO**

**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA ADMINISTRATIVA  
ESCUELA JUDICIAL “ RODRIGO LARA BONILLA”**



ISBN 978-958-8331-24-9

**CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES, 2007**

**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, 2007**

Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra

Calle 85 No. 11 - 96 pisos 6 y 7

[www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

Primera edición: Diciembre de 2007

Con un tiraje de 1000 ejemplares

Asesoría Pedagógica y Metodológica: Carmen Lucía Gordillo Guerrero

Diseño editorial: Grafi-Impacto Ltda.

Impresión: Grafi-Impacto Ltda.

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

# **PRESENTACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MÓDULOS DE APRENDIZAJE AUTODIRIGIDO EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN JUDICIAL ESPECIALIZADA PARA EL ÁREA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

El Plan Integral de Formación Especializada para la Implementación de los Módulos de Aprendizaje Autodirigido en el **Programa de Formación Judicial Especializada para el Área Contencioso Administrativa**, construido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, de conformidad con su modelo educativo y su enfoque curricular integrado e integrador de casos reales de la práctica judicial, constituye el resultado del esfuerzo articulado entre Magistradas, Magistrados, Jueces, Juezas, Empleadas y Empleados incorporados al **Área Contencioso Administrativa**, la Red de Formadores y Formadoras Judiciales, el Comité Nacional Coordinador, los Grupos Seccionales de Apoyo y cuyo autor **Carlos Ariel Sánchez Torres, profesor de la Universidad Sergio Arboleda**, quien con su gran compromiso y voluntad, se propuso responder a las necesidades de formación planteadas para el **Programa de Formación Judicial Especializada en el Área Contencioso Administrativa**.

El módulo **Acto Administrativo** que se presenta a continuación, responde a la modalidad de aprendizaje autodirigido orientado a la aplicación en la práctica judicial, con absoluto respeto por la Independencia del Juez o Jueza.

La construcción del módulo responde a las distintas evaluaciones que se hicieron con Magistrados, Magistradas, Jueces, Juezas, Empleados y Empleadas, con la finalidad de detectar las principales áreas problemáticas de la implementación del Programa, alrededor de las cuales se integraron los objetivos, temas y subtemas de los distintos microcurrículos como apoyo a los funcionarios, funcionarias, empleadas y empleados de la Rama Judicial. Los conversatorios organizados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” sirvieron para determinar los problemas jurídicos más delicados y ahondar en su tratamiento en los módulos. Posteriormente, el texto entregado por el autor, fue enviado para su revisión por los Magistrados, Magistradas, Jueces y Juezas que participaron en el proceso, quienes leyeron los textos e hicieron observaciones para su mejoramiento. Una vez escuchadas dichas reflexiones, el autor complementó su trabajo para presentar un texto que respondiera a las necesidades de formación jurídica especializada para los Jueces y Juezas Colombianos.

Se mantiene la concepción de la Escuela Judicial en el sentido de que todos los módulos, como expresión de la construcción colectiva, democrática y solidaria de conocimiento en la Rama Judicial, están sujetos a un permanente proceso de retroalimentación y actualización, especialmente ante el control que ejercen las Cortes.

### **Enfoque pedagógico de la Escuela Judicial**

La Escuela Judicial como Centro de Formación Judicial Inicial y Continuada de la Rama Judicial presenta un modelo pedagógico que se caracteriza por ser participativo, integral, sistémico y constructivista; se fundamenta en el respeto a la dignidad del ser humano, a la independencia del Juez y la Jueza, el pluralismo y la multiculturalidad, y se orienta hacia el mejoramiento del servicio.

Es *participativo*, más de mil Magistrados, Magistradas, Jueces, Juezas, Empleadas y Empleados judiciales participan como formadores y formadoras, generando una amplia dinámica de reflexión sobre la calidad y pertinencia de los planes educativos, módulos de aprendizaje autodirigido y los materiales utilizados en los procesos de formación que se promueven. Igualmente, se manifiesta en los procesos de evaluación y seguimiento de las actividades de formación que se adelantan, tanto en los procesos de ingreso, como de cualificación de los servidores y las servidoras públicos.

Es *integral* en la medida en que los temas que se tratan en los módulos resultan recíprocamente articulados y dotados de potencialidad sinérgica y promueven las complementariedades y los refuerzos de todos los participantes y las participantes.

Es *sistémico* porque invita a comprender cualquier proceso desde una visión integradora y holista, que reconoce el ejercicio judicial como un agregado de procesos, que actúa de manera interdependiente, y que, a su vez, resulta afectado por el entorno en que tienen lugar las actuaciones judiciales.

El modelo se *basa en el respeto a la dignidad humana*. El sistema de justicia representa uno de los pilares del sistema social de cualquier comunidad, representa la capacidad que la sociedad tiene para dirimir los conflictos que surgen entre sus integrantes y entre algunos de sus miembros y la sociedad en general. De ahí que el modelo educativo fundamenta sus estrategias en el principio del respeto a la dignidad humana y a los derechos individuales y colectivos de las personas.

El modelo *se orienta al mejoramiento del servicio* pues las acciones que se adelanten para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y bienestar de las personas que hacen parte de la Rama Judicial, se hacen teniendo en la mira un mejoramiento sostenido del servicio que se le presta a la comunidad.

Lo anterior, en el marco de las políticas de calidad y eficiencia establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Plan Sectorial de Desarrollo, con la convicción de que todo proceso de modernización judicial ya sea originado en la implantación de nuevos esquemas jurídicos o de gestión, o de ambos, implica una transformación cultural y el fortalecimiento de los fundamentos conceptuales, las habilidades y las competencias de los y las administradoras de justicia, fiscales y procuradores, quienes requieren ser apoyados a través de los procesos de formación.

En este sentido, se desarrollan procesos formativos sistemáticos y de largo aliento orientados a la cualificación de los servidores y servidoras del sector, dentro de criterios de profesionalismo y formación integral, que redundan, en últimas, en un mejoramiento de la atención de los ciudadanos y ciudadanas, cuando se ven precisados a acudir a las instancias judiciales para ejercer o demandar sus derechos o para dirimir conflictos de carácter individual o colectivo.

### **Aprendizaje activo**

Este modelo educativo implica un *aprendizaje activo* diseñado y aplicado desde la práctica judicial para mejorar la organización; es decir, a partir de la observación directa del problema, de la propia realidad, de los hechos que impiden el avance de la organización y la distancian de su misión y de sus usuarios y usuarias; que invita a compartir y generalizar las experiencias y aprendizajes obtenidos, sin excepción, por todas las y los administradores de justicia a partir de una dinámica de reflexión, investigación, evaluación, propuesta de acciones de cambio y ejecución oportuna, e integración de sus conocimientos y experiencia para organizar equipos de estudio, compartir con sus colegas, debatir constructivamente los hallazgos y aplicar lo aprendido dentro de su propio contexto.

Crea escenarios propicios para la multiplicación de las dinámicas formativas, para responder a los retos del Estado y en particular de la Rama Judicial, para focalizar los esfuerzos en su actividad central; desarrollar y mantener un ambiente de trabajo dinámico y favorable para la actuación de todos los servidores y servidoras; aprovechar y desarrollar en forma efectiva sus cualidades y capacidades; lograr estándares de rendimiento que permiten calificar la

prestación pronta y oportuna del servicio en ámbitos locales e internacionales complejos y cambiantes; crear relaciones estratégicas comprometidas con los “usuarios” clave del servicio público; usar efectivamente la tecnología; desarrollar buenas comunicaciones, y aprender e interiorizar conceptos organizativos para promover el cambio. Así, los Jueces, Juezas y demás servidores y servidoras no son simples animadores del aprendizaje, sino gestores y gestoras de una realidad que les es propia, y en la cual construyen complejas interacciones con los usuarios y usuarias de esas unidades organizacionales.

## **Aprendizaje social**

En el contexto andragógico de esta formación, se dota de significado el mismo decurso del aprendizaje centrándose en procesos de *aprendizaje social* como eje de una estrategia orientada hacia la construcción de condiciones que permitan la transformación de las organizaciones. Es este proceso el que lleva al desarrollo de lo que en la reciente literatura sobre el conocimiento y desarrollo se denomina como la promoción de *sociedades del aprendizaje “learning societies”, organizaciones que aprenden “learning organizations”, y redes de aprendizaje “learning networks”*.<sup>1</sup> Esto conduce a una concepción dinámica de la relación entre lo que se quiere conocer, el sujeto que conoce y el entorno en el cual él actúa. Es así que el conocimiento hace posible que los miembros de una sociedad construyan su futuro, y por lo tanto incidan en el devenir histórico de la misma, independientemente del sector en que se ubiquen.

Los procesos de aprendizaje evolucionan hacia los cuatro niveles definidos en el esquema mencionado: (a) nivel individual, (b) nivel organizacional, (c) nivel sectorial o nivel de las instituciones sociales, y (d) nivel de la sociedad. Los procesos de apropiación de conocimientos y saberes son de complejidad creciente al pasar del uno al otro.

En síntesis, se trata de una formación que a partir del desarrollo de la creatividad y el espíritu innovador de cada uno de los y las participantes, busca convertir esa información y conocimiento personal, en *conocimiento corporativo* útil que incremente la efectividad y la capacidad de desarrollo y cambio de la organizacional en la Rama Judicial, trasciende al nivel sectorial y de las instituciones sociales contribuyendo al proceso de creación de “lo público” a través de la apropiación social del mismo, para, finalmente, en un cuarto nivel, propiciar procesos de aprendizaje social que pueden involucrar cambios en los valores y las actitudes que caracterizan la sociedad, o conllevar acciones

---

<sup>1</sup> *Teaching and Learning: Towards the Learning Society*; Bruselas, Comisión Europea, 1997.

orientadas a desarrollar una capacidad para controlar conflictos y para lograr mayores niveles de convivencia.

### **Currículo integrado-integrador**

En la búsqueda de nuevas alternativas para el diseño de los currículos se requiere partir de la construcción de *núcleos temáticos y problemáticos*, producto de la investigación y evaluación permanentes. Estos núcleos temáticos y problemáticos no son la unión de asignaturas, sino el resultado de la integración de diferentes disciplinas académicas y no académicas (cotidianidad, escenarios de socialización, hogar) que alrededor de problemas detectados, garantizan y aportan a la solución de los mismos. Antes que contenidos, la estrategia de integración curricular, exige una mirada crítica de la realidad.

La implementación de un currículo integrado-integrador implica que la “enseñanza dialogante” se base en la convicción de que el discurso del formador o formadora, será formativo solamente en el caso de que el o la participante, a medida que reciba los mensajes magistrales, los reconstruya y los integre, a través de una actividad, en sus propias estructuras y necesidades mentales. Es un diálogo profundo que comporta participación e interacción. En este punto, con dos centros de iniciativas donde cada uno (formador, formadora y participante) es el interlocutor del otro, la síntesis pedagógica no puede realizarse más que en la interacción- de sus actividades orientadas hacia una meta común: la adquisición, producción o renovación de conocimientos.

### **Planes de Estudio**

Los planes de estudio se diseñaron de manera coherente con el modelo educativo presentado y en esta labor participó el grupo de pedagogos y pedagogas vinculados al proyecto, expertos y expertas en procesos formativos para adultos, con conocimientos especializados y experiencia. Así mismo, participó la Red de Formadores y Formadoras Judiciales constituida por Magistrados, Magistradas, Jueces, Juezas, Empleados y Empleadas, quienes con profundo compromiso y motivación exclusiva por su vocación de servicio, se prepararon a lo largo de varios meses en la Escuela Judicial tanto en la metodología como en los contenidos del programa con el propósito de acompañar y facilitar el proceso de aprendizaje que ahora se invita a desarrollar a través de las siguientes fases:

Fase I. *Reunión inicial*. Presentación de los objetivos y estructura del programa; afianzamiento de las metodologías del aprendizaje autodirigido; conformación

de los subgrupos de estudio con sus coordinadores y coordinadoras, y distribución de los temas que profundizará cada subgrupo.

Fase II. *Estudio y Análisis Individual*. Interiorización por cada participante de los contenidos del programa mediante el análisis, desarrollo de casos y ejercicios propuestos en el módulo, consulta de jurisprudencia y doctrina adicional a la incluida en los materiales educativos. Así mismo, elaboración y envío de un informe individual con el fin de establecer los intereses de los participantes y las participantes para garantizar que las actividades presenciales respondan a éstos.

Fase III. *Investigación en Subgrupo*. Profundización colectiva del conocimiento sobre los temas y subtemas acordados en la reunión inicial y preparación de una presentación breve y concisa (10 minutos) para la mesa de estudios o conversatorio junto con un resumen ejecutivo y la selección de casos reales para enriquecer las discusiones en el programa.

Fase IV. *Mesa de estudios o Conversatorio*. Construcción de conocimiento a través del intercambio de experiencias y saberes y el desarrollo o fortalecimiento de competencias en argumentación, interpretación, decisión, dirección, etc., alrededor de las presentaciones de los subgrupos, el estudio de nuevos casos de la práctica judicial previamente seleccionados y estructurados por los formadores con el apoyo de los expertos, así como la simulación de audiencias. Identificación de los momentos e instrumentos de aplicación a la práctica judicial y a partir de éstos, generación de compromisos concretos de mejoramiento de la función judicial y de estrategias de seguimiento, monitoreo y apoyo en este proceso.

Fase V. *Pasantías*. Son experiencias concretas de aprendizaje, dirigidas a confrontar los conocimientos adquiridos, con la realidad que se presenta en los despachos y actuaciones judiciales (sean escritas u orales), mediante el contacto directo de los discentes y las discentes (pasantes), con las situaciones vividas en la práctica judicial, en las diferentes áreas (civil, penal, laboral, administrativo, etc.) bajo la orientación y evaluación de los Magistrados y Magistradas Jueces, Juezas, titulares de los respectivos cargos.

Fase VI. *Aplicación a la práctica judicial*. Incorporación de los elementos del programa académico como herramienta o instrumento de apoyo en el desempeño laboral mediante la utilización del conocimiento construido en la gestión judicial. Elaboración y envío del informe individual sobre esta experiencia y reporte de los resultados del seguimiento de esta fase en los subgrupos.

Fase VII. *Experiencias compartidas*. Socialización de las experiencias reales de los y las discentes en el ejercicio de la labor judicial, con miras a confirmar el avance en los conocimientos y habilidades apropiados en el estudio del módulo. Preparación de un resumen ejecutivo con el propósito de contribuir al mejoramiento del curso y selección de casos reales para enriquecer el banco de casos de la Escuela Judicial.

Fase VIII. *Actividades de monitoreo y de refuerzo o complementación*. De acuerdo con el resultado de la fase anterior se programan actividades complementarias de refuerzo o extensión del programa según las necesidades de los grupos en particular.

Fase IX. *Seguimiento y evaluación*. Determinación de la consecución de los objetivos del programa por los y las participantes y el grupo mediante el análisis individual y el intercambio de experiencias en subgrupo.

## Los módulos

Los módulos son la columna vertebral en este proceso, en la medida que presentan de manera profunda y concisa los resultados de la investigación académica realizada durante aproximadamente un año, con la participación de Magistrados y Magistradas de las Altas Cortes y de los Tribunales, de los Jueces y Juezas de la República y expertos y expertas juristas, quienes ofrecieron lo mejor de sus conocimientos y experiencia judicial, en un ejercicio pluralista de construcción de conocimiento.

Se trata entonces, de valiosos textos de autoestudio divididos secuencialmente en unidades que desarrollan determinada temática, de dispositivos didácticos flexibles que permite abordar los cursos a partir de una estructura que responde a necesidades de aprendizaje previamente identificadas. Pero más allá, está el propósito final: servir de instrumento para fortalecer la práctica judicial.

## Cómo abordarlos

Al iniciar la lectura de cada módulo el o la participante debe tener en cuenta que se trata de un programa integral y un sistema modular coherente, por lo que para optimizar los resultados del proceso de formación autodirigida tendrá en cuenta que se encuentra inmerso en el **Programa de Formación Judicial Especializada para el Área Contencioso Administrativa**. A través de cada contenido, los y las discentes encontrarán referentes o remisiones a los demás módulos del Plan,



que se articulan mediante diversos ejes transversales, tales como Derechos Humanos, Constitución Política de 1991, Bloque de Constitucionalidad, la Ley específica, al igual que la integración de los casos problemáticos comunes que se analizan, desde diferentes perspectivas, posibilitando el enriquecimiento de los escenarios argumentativos y fortaleciendo la independencia judicial.

Por lo anterior, se recomienda tener en cuenta las siguientes sugerencias al abordar el estudio de cada uno de los módulos del plan especializado:

1. Consulte los temas de los otros módulos que le permitan realizar un diálogo de manera sistémica y articulada sobre los contenidos que se presentan.
2. Tenga en cuenta las guías del discente y las guías de estudio individual y de subgrupo para desarrollar cada lectura. Recuerde apoyarse en los talleres para elaborar mapas conceptuales, esquemas de valoración de argumentaciones y el taller individual de lectura del plan educativo.
3. Cada módulo presenta actividades pedagógicas y de autoevaluación que permiten al y la discente reflexionar sobre su cotidianidad profesional, la comprensión de los temas y su aplicación a la práctica. Es importante que en el proceso de lectura aborde y desarrolle con rigor dichas actividades para que críticamente establezca la claridad con la que percibió los temas y su respectiva aplicación a su tarea judicial. Cada módulo se complementa con una bibliografía básica seleccionada, para quienes quieran profundizar en el tema, o acceder a diversas perspectivas.

El Plan integral de Formación Especializada para la Implementación de los módulos de aprendizaje autodirigido en el **Programa de Formación Judicial Especializada para el Área Contencioso Administrativa**, que la Escuela Judicial entrega a la judicatura colombiana, acorde con su modelo educativo, es una oportunidad para que la institucionalidad colombiana, con efectiva protección de los derechos fundamentales y garantías judiciales, cierre el camino de la impunidad para el logro de una sociedad más justa.

Finalmente, agradecemos el envío de todos sus aportes y sugerencias a la sede de la Escuela Judicial en la Calle 85 No. 11 — 96 piso 6 y 7, de Bogotá, o al correo electrónico [escujudcendoj@ramajudicial.gov.com](mailto:escujudcendoj@ramajudicial.gov.com), que contribuirán a la construcción colectiva del saber judicial alrededor del **Programa de Formación Judicial Especializada para el Área Contencioso Administrativa**.

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
1. DEFINICIÓN, DISTINCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ACTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO	23
1.1. Rasgos que definen un acto administrativo de un acto particular	23
1.2. Definiciones doctrinales de derecho comparado	23
1.3. Los elementos definitorios del acto administrativo en Colombia	27
1.4. Criterios para distinguir el acto administrativo	29
1.5. Características del acto administrativo y sus diferencias con otras fuentes documentales o fácticas que producen efectos jurídicos	36
1.6. Jurisprudencia	45
1.7. Actividades pedagógicas	46
1.8. Autoevaluación	47
1.9. Bibliografía seleccionada	48
2. ESTRUCTURA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	51
2.1. Generalidades doctrinales	51
2.2. Elementos no esenciales del acto administrativo	61
2.3. Jurisprudencia	63
2.4. Actividades pedagógicas	64
2.5. Autoevaluación	64
2.6. Bibliografía	65

3.	ATRIBUTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	69
3.1.	Principio de legalidad	69
3.2.	Presunción de legalidad	70
3.3.	Principio de publicidad	72
3.4.	La ejecutividad del acto administrativo	75
3.5.	Ejecutoriedad del acto administrativo	76
3.6.	Obligatoriedad	77
3.7.	Estabilidad	78
3.8.	Jurisprudencia	79
3.9.	Actividades pedagógicas	79
3.10.	Autoevaluación	80
4.	LEGALIDAD, VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	82
4.1.	Emisión y expedición	82
4.2.	Formación y perfeccionamiento	85
4.3.	Efectos jurídicos de los actos administrativos en el tiempo	87
4.4.	Acciones y recursos que afectan la eficacia y originalidad De los actos administrativos	90
4.5.	Acciones constitucionales que afectan la eficacia de los actos administrativos	94
4.6.	Jurisprudencia	103
4.7.	Actividades pedagógicas	105
4.8.	Autoevaluación	105
4.9.	Bibliografía seleccionada	106

## CONVENCIONES

A<sub>e</sub>

*Autoevaluación*

A<sub>p</sub>

*Actividades pedagógicas*

B

*Bibliografía*

B<sub>s</sub>

*Bibliografía seleccionada*

J

*Jurisprudencia*

O<sub>e</sub>

*Objetivos específicos*

O<sub>g</sub>

*Objetivo general*



## Unidad 1 | DEFINICIÓN, DISTINCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ACTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO



*La larga tradición histórica en la construcción de los conceptos técnico-jurídicos acerca del Acto Administrativo, sumado a la modernización del Estado y la función de las administraciones públicas que desde 1991, requiere que los conocimientos sobre la materia de parte de los funcionarios y las funcionarias de la jurisdicción-administrativa, deba profundizarse para alcanzar mayores y efectivos niveles en el control de la actuación del poder público.*

*Bajo este propósito, esta unidad busca remarcar los conceptos que caracterizan y definen los Actos Jurídicos de la Administración, pues es por medio de ellos que se inicia todo estudio en torno a la existencia material de decisiones con efectos jurídicos, como quiera que existe un número importante de documentos expedidos de parte de la Administración, y que no siempre aparecen claramente como Actos Jurídicos expedidos con plena competencia para vincular a los particulares por medio de ellos.*



*El control judicial que realiza la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los Actos Jurídicos expedidos por la Administración, se limita en más de las veces en enjuiciar hechos pasados, determinando en tiempo presente su adecuación al ordenamiento jurídico.*

- *Al finalizar esta primera Unidad, los funcionarios y funcionarias de la Rama Judicial, deberán:*
- *Adquirir los elementos de juicio pertinentes para valorar su nivel de conocimientos básicos sobre los Actos Administrativos, en cuanto a sus características y rasgos que le definen y diferencian de los demás Actos de la Administración.*



- *Reconocer su posición jurídica –consciente o inconsciente- sobre la valoración inicial que realizan sobre las decisiones jurídicas que la Administración materializa por medio de Actos de contenido jurídico.*
- *Clasificar y validar si su posición es formalista, orgánica o material.*
- *Reconocer la existencia de Actos Jurídicos provenientes de la Administración que más allá de su forma aparente, merezcan la pena ser objeto de revisión judicial.*
- *Captar, entender y manejar los conceptos característicos que definen los Actos jurídicos de la Administración.*
- *Construir inductiva o deductivamente su propia definición de Acto Administrativo.*

## 1. DEFINICIÓN, DISTINCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ACTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

### 1.1. RASGOS QUE DEFINEN UN ACTO ADMINISTRATIVO DE UN ACTO PARTICULAR

El concepto de Acto Administrativo Unilateral constituye el tema central del Derecho Administrativo moderno. Es su piedra angular. Sin embargo, el concepto presenta dificultades semánticas que en ocasiones esconden o trasuntan diferencias sustanciales que son abismales. Es así como no todos los Actos dictados en ejercicio de la función administrativa pueden considerarse Actos Jurídico-Administrativos, pues la Administración dicta también declaraciones de voluntad, de juicio, de conocimiento que no producen efecto jurídico alguno, escapando por ende, de esa esfera jurídica, como lo son, por ejemplo, las comunicaciones y directivas que contienen políticas generales o de información para los funcionarios, funcionarias o usuarios y usuarias del servicio.

En términos generales, los Actos Administrativos son declaraciones de voluntad destinadas a producir efectos jurídicos, que determinan el nacimiento, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones. Estos Actos están destinados a producir efectos jurídicos generales o efectos subjetivos individuales. La doctrina mayoritaria ha tratado de reservar esta denominación a los Actos Administrativos de efectos subjetivos.

Del Acto Administrativo se han dado tantas definiciones como autores se han ocupado del tema, y por ello corresponde a diversos conceptos de la función administrativa y porque se formulan teniendo en cuenta unas veces el origen o la forma del Acto Administrativo, otras su contenido y en otras su finalidad, es decir, tomando en consideración la existencia de ciertos elementos sustantivos reconocidos en forma unánime por la doctrina, sin los cuales o no existe el acto o pertenece a otra categoría.

### 1.2. DEFINICIONES DOCTRINALES DE DERECHO COMPARADO

En la doctrina del Derecho Administrativo se han dado diferentes definiciones del Acto Administrativo, según la época en que han sido escritas, como quiera que la vida del Estado como tal, el avance hacia el concepto de Administración Pública, la teoría de los servicios públicos, y más recientemente, desde la modernización de la función pública, han hecho que la posición de los autores más reconocidos a



nivel romano-germánico, hayan cambiado con el tiempo, haciendo énfasis en los aspectos de mayor importancia para el momento considerado<sup>1</sup>.

Para **Gastón Jeze**: “El Acto Administrativo es una declaración de gobernantes, agentes públicos o simples particulares, en ejercicio de un poder legal y con el objeto de producir efectos en derecho.”<sup>2</sup> Entre las definiciones dadas, la de Jeze incluye un elemento no consagrado en las otras: los particulares cuando cumplen funciones administrativas, pueden proferir actos con fuerza legal, similar a los emitidos por funcionarios o funcionarias y órganos del Estado.

Para el profesor argentino **Rafael Bielsa**, el Acto Administrativo “es la decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, sobre los deberes e intereses de las entidades administrativas, o particulares respecto de ellas.”<sup>3</sup>

Según **Sayagues Lazzo**: “Acto Administrativo es toda declaración unilateral de voluntad de la Administración, que produce efectos subjetivos.”<sup>4</sup> Explica el tratadista uruguayo, que esa definición no comprende los actos creadores de reglas generales, ni los actos convencionales (contratos) de la Administración. Reuniendo dos criterios, el formal y el material, por su contenido y forma, se diferenciarían dos actos de igual objeto según el sujeto que lo emite. Expone la definición citada luego de distinguir los Actos Jurídicos Administrativos (declaraciones de voluntad de la Administración destinadas a producir efectos jurídicos) de las operaciones materiales (ejecución de los Actos Jurídicos perseguidos o no) y estas de los hechos naturales no emanados de la Administración de trascendencia jurídica. Si no hay declaración de voluntad, hay un hecho administrativo; pero tal declaración no puede ser tácita (como cuando se le da valor de pronunciamiento ficto o presunto al silencio de la Administración) y los efectos pueden ser internos de la Administración o externos, hacia los administrados y las administradas y el Acto puede ser preparatorio o definitivo.

**Marienhoff**, señala que “Acto Administrativo es una declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal, en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico”<sup>5</sup>. Por ende, El Acto Administrativo es uno de los elementos de expresión de la voluntad del Estado que puede revestir contenido general o particular. **Gordillo**, define el Acto Administrativo como “una declaración

1 TAFUR GALVIS, Álvaro, Citados en: *Teoría del Acto Administrativo*, Ed. Rosaristas, Bogotá, 1975, pág. 40-42.

2 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Acto Administrativo, Teoría General*, 3ª Edición, Legis Editores, Bogotá, D. C., 2003.

3 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

4 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

5 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

*unilateral expedida en ejercicio de la función administrativa que se produce con efectos jurídicos individuales, en forma inmediata.*<sup>6</sup>” Afirma que los efectos jurídicos deben ser directos e inmediatos, y surgen del acto mismo, por sí solos, con lo que excluyen los Actos preparatorios.

De acuerdo con el pensamiento de Roberto Dromi, el Acto Administrativo es uno de los medios jurídicos por el cual se expresa la voluntad estatal<sup>7</sup>.

**Jean Rivero**, parte de la base de que la Actividad Administrativa, como toda actividad humana toma dos vías: la de decisión y la de operación; pero cualquiera que sea la importancia práctica de la segunda produce efectos jurídicos de modo indirecto en tanto que el Acto Jurídico de la Administración es como todo Acto de voluntad destinado a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existan en el momento en que modifica el ordenamiento jurídico<sup>8</sup>.

**Zanobini**<sup>9</sup> opina que el Acto Administrativo es cualquier manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio o de juicios realizados por un sujeto de la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa. Se critica esta definición por dar al Acto Administrativo un contenido demasiado amplio, pues, no solo se debe tener en cuenta una manifestación de voluntad del órgano administrativo, sino también la de que ese órgano ha expresado su conocimiento de algo o su deseo de que algo se realice. Esta definición atribuye al Acto Administrativo a un órgano de la Administración Pública, prescindiendo de la expedición de Actos Administrativos expedidos por particulares en ejercicio de funciones públicas.

*Otto Mayer*<sup>10</sup>, considera que el Acto Administrativo es un Acto de autoridad que emana de la Administración y que determina frente al particular o la particular lo que para este debe ser en el caso individual. Esta definición es defectuosa, pues considera que sólo es Acto Administrativo el que configura una situación jurídica individual o subjetiva, excluyendo de esa categoría los actos que no son de orden particular o individual y los que en la prestación de un servicio público pueden ser originados en personas que no son administrativas.

**Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón** Fernández escribieron acerca del Acto Administrativo, partiendo de la teoría del Acto Jurídico aplicado

---

6 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

7 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

8 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

9 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

10 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibíd.*

al Derecho Administrativo y por sucesivas eliminaciones de los Actos de los administrados, los contratos, los reglamentos, las ejecuciones coactivas, los Actos sometidos a ordenaciones diferentes del Derecho Administrativo. Para ellos, el Acto Administrativo sería la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. Afirman que tal declaración es intelectual, lo cual excluye las actividades materiales (ejecuciones coactivas, actividad técnica) y puede ser tácita, en algunos casos. La declaración es de voluntad, pero puede ser de juicio (Acto consultivo o informe), o de deseo (propuestas o peticiones de un ente administrativo a otro), o de conocimiento (diligenciamientos, registros, anotaciones, actos de información), aunque la declaración de voluntad es la más relevante, la que debe provenir de la Administración, lo que aleja los Actos de los administrados, los contratos en la medida en la que intervienen particulares y los “supuestos Actos materialmente administrativos” dictados por órganos judiciales o legislativos, pero no los de una persona delegada aunque sea la Administración<sup>11</sup>.

**Renato Alessi**<sup>12</sup>, dice: es *“la manifestación de un poder soberano, que corresponde a una autoridad administrativa como tal, respecto a una realización en la que esa autoridad es parte, para la satisfacción de intereses públicos concretos confiados a la misma”*.

**Ranelutti** define el Acto Administrativo como: *“Una declaración concreta de voluntad, juicio, opinión, de ciencia del Estado o de otro sujeto de Derecho Público Administrativo.”*<sup>13</sup>

Para **Carlos García Oviedo** el *“Acto Administrativo es la declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente administrativo, encaminada a producir por vía de autoridad, un efecto en derecho para la satisfacción de un interés administrativo.”*<sup>14</sup>

Para **Santi Romano** *“El Acto Administrativo equivale a Acto Jurídico de la Administración Pública.”*<sup>15</sup>

Laboudere<sup>16</sup>, en su *“Traité de droit adminisstratif”*, señala que para que un Acto sea Administrativo es preciso que se cumpla con miras al funcionamiento de un servicio público. Por tanto, no constituyen Actos Administrativos los relativos a las

11 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, Madrid, 2001.

12 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Acto Administrativo, Teoría General*, 3ª Edición, Legis Editores, Bogotá, D. C., 2003.

13 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibid.*

14 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibid.*

15 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibid.*

16 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, *Ibid.*

actividades privadas de la Administración. Esta es la consecuencia de la aplicación de la teoría que dice que Acto Administrativo pertenece al Derecho Público, y por tanto, debe estar sometido al régimen jurídico del Derecho Administrativo.

Como se observa, los autores no están de acuerdo al definir el Acto Administrativo. En consecuencia, pueden clasificarse en dos categorías: Los que acuden a su contenido o materia y los que determinan su naturaleza por la forma del Acto de voluntad emitido por una autoridad administrativa.

En suma, los elementos que constituyen el Acto Jurídico Administrativo son: 1) sujeto; 2) la voluntad; 3) objeto; 4) motivo; 5) el fin; y 6) la forma.

### 1.3. LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA

En términos generales, se ha definido el Acto Administrativo como aquel Acto Jurídico unilateral, expresión de la voluntad de la Administración, por medio de la cual se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracta, o bien, de carácter subjetivo, individual y concreto<sup>17</sup>.

El Consejo de Estado desde mediados de los años 70s, ha sido de la opinión que la definición de Acto Administrativo puede hacerse desde distintos puntos de vista, a saber: a) Desde el punto de vista formal, que significa que el Acto Administrativo es todo aquel que emana de un órgano administrativo del Estado; b) Desde un punto de vista material, queriendo significar con ello que puede considerarse como Acto Administrativo aquella decisión de la Administración que contenga medidas de alcance individual (Acto subjetivo o Acto condición) exceptuando los Actos Jurisdiccionales; y c) Desde un punto de vista funcional, esto es, aceptando que el Acto Administrativo es aquel que cae bajo el imperio del Derecho Administrativo por oposición a los Actos de los particulares, que dependen del Derecho Privado<sup>18</sup>.

Así, puede decirse que se considera Acto Administrativo, toda aquella declaración de voluntad de una autoridad administrativa<sup>19</sup> (sujeto), proferida

17 CONSEJO DE ESTADO, *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de enero 22 de 1988, Expediente N° 0549.*

18 CONSEJO DE ESTADO, *Sentencia del 22 de octubre de 1971, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Anales, Tomo LXXXI, pág. 493.*

19 En Colombia, según el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 establecer la integración de la Administración pública al prever: "La Administración pública se integra por los organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tiene a

en la forma determinada por la ley o el reglamento que estatuya sobre relaciones de Derecho Público (contenido), en consideración a determinados motivos, con el fin de producir un efecto jurídico para satisfacción de un interés administrativo que tenga por objeto crear, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva<sup>20</sup>. No obstante, un Acto Administrativo puede tener por objeto el dictar una norma creadora de una situación general y abstracta, de naturaleza objetiva, sujeta al control de los tribunales contencioso administrativos, como es el caso de los reglamentos administrativos<sup>21</sup>.

De modo que la existencia de los Actos Administrativos se encuentra ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El Acto Administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del Acto Administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del Acto, según sea de carácter general o individual<sup>22</sup>.

Un elemento de suma importancia para la definición del Acto Administrativo es el de producir efectos jurídicos. A este respecto vale la pena señalar, de conformidad con la definición tradicional de Acto Administrativo y con reiterada jurisprudencia y constante doctrina, la característica esencial del Acto Administrativo es la de producir efectos jurídicos, la de ejecutar una determinación capaz de crear, modificar o extinguir una situación jurídica<sup>23</sup>.

Ello así, la doctrina colombiana define el Acto Administrativo desde la posibilidad de demandar la nulidad de su existencia en sede contenciosa administrativa, como quiera que todo documento que conlleve una decisión administrativa con efectos jurídicos será susceptible de control judicial ante dicha sede, siempre y cuando tenga fuerza vinculante frente al administrado.

---

*su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano. (...) Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señala la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso...."*

20 En sentencia de agosto 26 de 1960 (Anales, Tomo LXII págs 628 y 629.

21 Léase también a: SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo*, página 128 y 129, Universidad Externado de Colombia.

22 CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-069 de 1995*.

23 CONSEJO DE ESTADO, *Sala de Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 6 de mayo de 1994, Consejero Ponente Dr. YESID ROJAS SERRANO*.

A contrario sensu, todo documento proveniente de la Administración que se limite a reproducir lo decidido por otras normas o instancias judiciales, con el fin de instruir a las funcionarias y los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, o a los particulares mismos, no será un Acto susceptible de demanda.

El Acto Administrativo también habrá de considerarse desde la posibilidad de su publicidad e impugnación, pues la doctrina judicial en Colombia distingue la existencia del Acto de su ejecución plena una vez ha sido conocido por el administrado. Así, cuando hablamos de decisiones administrativas, si bien intrínsecamente idóneas como expresión de voluntad administrativa, se entiende que hay pronunciamiento real y oportuno cuando éste se ha dado a conocer al interesado, de manera que produzca efecto vinculante, pues antes, el administrado no conoce la voluntad de la Administración y en consecuencia el Acto no le es oponible, además porque “la vía gubernativa” empieza a operar una vez se produce la notificación. En efecto, son dos procedimientos distintos: el uno referido a la “actuación administrativa” que culmina cuando la Administración unilateralmente toma una decisión, la cual se materializa con la expedición y notificación del Acto Administrativo (entendido como la emisión de voluntad de la autoridad con el propósito de que produzca efectos jurídicos) vale decir, la resolución mediante la cual se pronuncia la Administración imponiendo la sanción o absteniéndose de hacerlo; y el otro, la denominada “vía gubernativa” instituida para garantizar el derecho de defensa y contradicción de los posibles afectados frente a las decisiones administrativas y que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, como los de reposición y de apelación, que corresponden a una etapa diferente, la de discusión y que están gobernados por sus propias reglas, como la del silencio administrativo<sup>24</sup>.

#### 1.4. CRITERIOS PARA DISTINGUIR EL ACTO ADMINISTRATIVO

Como lo establece **Julio A. Pratt**, el concepto de Acto Administrativo unilateral constituye el tema central del Derecho Administrativo moderno. Es su piedra angular. Pero no todos los Actos dictados en ejercicio de la función administrativa pueden considerarse Actos Jurídico-Administrativos, pues la Administración dicta también Actos, decisiones, declaraciones de voluntad, de juicio, o de conocimiento, que no producen efecto jurídico alguno, escapando por ende, al control judicial.

---

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: DANIEL MANRIQUE GUZMÁN, Bogotá, D. C., noviembre 19 de 1999, Radicación número: 9453, Ref.: 25000-23-24-000-8635-01.*

Los Actos Administrativos son declaraciones de voluntad destinadas a producir efectos jurídicos, que determinan el nacimiento, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones. Por lo cual, cuando se involucran con otras manifestaciones de voluntad de otra administración o de un particular, hablamos de contratos o convenciones.

La evolución del concepto del Acto Administrativo revela que por imprecisión terminológica o sustancial, se ha tratado de ir adelgazando el concepto de Acto Administrativo con nuevas exclusiones. Así aparecen los Actos irrecurribles en la jurisdicción jurídico-administrativa: el Acto de gobierno o Acto político, el Acto constitucional; el Acto discrecional opuesto al Acto reglado, aunque la doctrina haya podido lograr imponer el examen de los supuestos del ejercicio de poder discrecional de la Administración (motivos y finalidad); los Actos preparatorios de la decisión, los Actos vinculados opuestos a los Actos separables, que se refieren al contencioso contractual<sup>25</sup>.

No obstante, también han aparecido nuevos conceptos tales como el Acto Directiva, que son Actos de carácter interno, que pueden ser impugnados por aquellos a quienes se dirige la directiva<sup>26</sup>.

Igual ocurre con el Acto mixto, entendido como un Acto de efectos impersonales pero de alcance concreto. También, se considera como aquel que en su formación participa la voluntad de la Administración y la del particular o cuando el Acto contiene un derecho más una obligación. Igualmente, aquel que tiene efectos destinados a un caso concreto.

Lo mismo sucede con el concepto de Acto tipo, que es una consecuencia del reforzamiento de potestades del jerarca. Generalmente el poder ejecutivo provee una plancha o un modelo de órganos subordinados con competencia decisoria en una determinada materia, y por ello, se dejan espacios que serán llenados por el órgano subordinado en cada caso particular<sup>27</sup>.

Pero siendo el concepto de Acto Administrativo unilateral con efectos jurídicos el tema central del Derecho Administrativo, debemos decir que no todos los Actos dictados en ejercicio de la función administrativa pueden considerarse Actos Jurídico-Administrativos, dado que la Administración puede producir

---

25 Ver más en: FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *De la Arbitrariedad de la Administración*. Editorial Civitas, 4ª Edición, Madrid, 2002.

26 Ver más en: GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Derecho Administrativo Español. El Acto y el Procedimiento Administrativos*. Editorial EUNSA, Universidad de Navarra, 1997.

27 *Ibíd.*

otras clases de manifestaciones, que no producen efectos jurídicos, aún constando su existencia en documentos físicos, y sin importar la denominación que autónomamente la Administración le haya adjudicado.<sup>28</sup>

De todas formas, se ha venido precisando mejor el concepto de lo que se puede entender por Acto Administrativo, excluyendo del concepto algunas manifestaciones de la Administración y, al mismo tiempo, incluyendo otras.

Debemos conocer los criterios que permiten distinguirlo de las demás actuaciones del Estado (Actos judiciales o legislativos).

#### 1.4.1. CRITERIO ORGÁNICO

El Consejo de Estado en sentencia de abril 20 de 1983<sup>29</sup> señaló que *“para identificar los Actos Administrativos, se precisa aplicar algunos criterios como el orgánico y el material, que hacen referencia a su origen, el uno, y a su contenido, el otro”*.

En sentido orgánico, todo Acto emanado de la Administración Pública es un Acto Administrativo, aunque no contenga una decisión, no consista en una manifestación de voluntad destinada a producir efectos jurídicos. En estas condiciones, no es un Acto Jurídico y, por consiguiente, se sustrae del control jurisdiccional.

De acuerdo con lo anterior, si el Acto es expedido por las autoridades administrativas, será un Acto Administrativo. Si lo es por el organismo legislativo, será un Acto de Carácter Legislativo. Si es expedido por los órganos judiciales, será un Acto de Carácter Judicial. Mediante esos Actos, se materializan las correspondientes funciones estatales: Legislativa, Jurisdiccional y/o Administrativa.

Al respecto, **Agustín Gordillo**<sup>30</sup>, sostiene que si se mira tan sólo la función administrativa como la realizada por el poder ejecutivo, este criterio será insuficiente, por cuanto los otros órganos estatales, Legislativo y Jurisdiccional, también realizan funciones administrativas. Lo anterior resulta aplicable en Colombia, pues la Constitución crea para la Rama Legislativa y la Judicial,

28 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, *pare general*, Ed. Macchi-López, Buenos Aires, 1975, pág. 14.

29 CONSEJO DE ESTADO, *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia abril 20 de 1983, Exp. 6273, Consejero Ponente Dr. Joaquín Vanín Tello.*

30 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, *pare general*, Ed. Macchi-López, Buenos Aires, 1975, págs. 6 y 7.



sedes encargadas de administrar su funcionamiento, siendo por tanto unidades cuya naturaleza funcional opera mediante las normas del Derecho Administrativo, es decir, con capacidad de expedición y ejecución de Actos Administrativos susceptibles del control judicial.

#### 1.4.2. CRITERIO OBJETIVO MATERIAL

Ante el fracaso del concepto orgánico, se intentó definir el Acto Administrativo de forma material, mirando el contenido del Acto para calificarlo como Administrativo, Legislativo o Jurisdiccional.

Este criterio fue elaborado por la doctrina francesa y tiene como fundamento el hecho de que los Actos de las diferentes autoridades estatales no ostentan siempre idéntico contenido, ni producen los mismos efectos, así como también es cierto que los Actos de un mismo órgano estatal, revisten ocasionalmente contenidos distintos.

Fue Gastón Jeze<sup>31</sup>, quien sostuvo que: *“Las situaciones jurídicas emanan de los poderes generales e individuales que ostentan todos los individuos”*. De modo que los poderes personales e impersonales pertenecen a todos los individuos que se hallan en las mismas condiciones de hecho, por ejemplo, los poderes jurídicos relativos a la propiedad de una casa; ellos son siempre los mismos quien quiera que sea su propietario. Se trata en este caso, de situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas, a diferencia de aquellas cuyo contenido es determinado de manera particular respecto de un individuo. En este caso el contenido es individual subjetivo.

Así, pues, del carácter especial de las situaciones jurídicas, sean ellas generales o individuales, surge una clasificación de los Actos que las rigen, en donde el Acto Jurídico que crea, organiza o regula una situación jurídica, podrá ser general e impersonal, esto es, necesariamente una ley o un reglamento.

El Profesor De Laubadere<sup>32</sup>, basándose en el diferente objeto de los Actos Jurídicos, distingue:

1) El Acto-regla, que regula las situaciones generales e impersonales.

31 JEZE, Gastón, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, De. Depalma, 1948.

32 Citado por: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Acto Administrativo, Teoría General*, 3ª Edición, Legis Editores, Bogotá, D. C., 2003.

2) El Acto subjetivo, que es aquel que da nacimiento o se refiere a una situación individual.

3) El acto condición, aquel que atribuye a un individuo una situación general o impersonal.

Dentro de esta clasificación, Acto-regla es un Acto Legislativo y los Actos subjetivo y condición son Actos Administrativos.

La función legislativa tiene por objeto dictar el Acto-regla, aquel que regula situaciones abstractas. La función administrativa, por su parte, se encamina a producir Actos que regulan situaciones jurídicas particulares y que por tanto son Actos subjetivos. Con base en esta diferencia, podemos definir a la función administrativa por su forma material, como aquella actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios<sup>33</sup>.

Es así como la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata, se constata teniendo en cuenta el contenido del Acto expedido por la autoridad estatal. Por tanto, si nos encontramos frente a un Acto de carácter general, impersonal y obligatorio, estaremos ante un Acto Legislativo y no ante un Acto Administrativo.

¿Cómo lo sabremos? Por su contenido material, pues el Acto Administrativo tendrá carácter decisorio con efectos en el mundo de lo jurídico, esto es, una manifestación de la voluntad destinada a producir efectos en Derecho. En ese sentido, atiende condiciones intrínsecas, distintas de las otras ramas del poder público por dimanar del ejercicio de la función administrativa, es decir, contentivos de una decisión de naturaleza administrativa.

En conclusión, si estamos ante una decisión del Estado que resuelve una controversia mediante la aplicación de una ley general a un caso particular, estaremos frente a un Acto Judicial. Pero, si estamos ante un Acto que concreta aquellas actividades de carácter permanente que de manera directa e inmediata, debe realizar la Administración pública frente a los asociados para satisfacer sus necesidades generales, de acuerdo con el ordenamiento jurídico preestablecido y haciendo uso de las prerrogativas del poder público, estaremos ante un Acto de carácter administrativo, cualquiera que sea el órgano que lo expida.

---

<sup>33</sup> ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo, Volumen I, Ediciones Arayu, Buenos Aires, 1954, pág. 310 a 422.*

De lo expuesto podemos afirmar, que la naturaleza jurídica de un Acto realizado por una autoridad judicial o administrativa, no se define en el derecho moderno conforme al criterio organicista, según el cual, el Acto será judicial o administrativo, dependiendo de la autoridad que lo profiera. Hoy, como se sabe, ese criterio se halla ampliamente superado por la doctrina, pues las autoridades judiciales pueden expedir o realizar Actos Administrativos, que son tales, aunque quien los dicte pertenezca funcionalmente a la Rama Judicial; y, del mismo modo, puede suceder, como en efecto ocurre, que la Rama Legislativa del Poder Público lleve a cabo Actos de naturaleza administrativa, como en todas las decisiones que se refieren a su propia organización interna, así como, en casos excepcionales, pueden realizar, aún, Actos Judiciales; y, de idéntica manera, funcionarios o funcionarias de la Rama Ejecutiva pueden, cuando se encuentran autorizados para ello por la Constitución, realizar o llevar a cabo Actos que por su naturaleza sean de contenido Legislativo o Jurisdiccional.<sup>34</sup>

#### 1.4.3. CRITERIO FORMAL

Este criterio ha tenido en cuenta la forma empleada al expedir el Acto. Si bien resulta insuficiente, puede ser utilizado, complementando los anteriores, permitiendo formar un concepto sobre la base de determinar ante qué clase de Acto estatal estamos, esto es, nos permite medir el alcance de las obligaciones que el Acto mismo contiene.

Hace referencia simplemente a que si el Acto tiene forma de sentencia, es un Acto Judicial. Si en sus aspectos formales aparece como un decreto, como un Acto expedido por una autoridad administrativa en ejercicio de un fin administrativo y si ha cumplido con los trámites de los Actos Administrativos, formalmente es un Acto Administrativo.

No existe en nuestro Derecho un modelo consagrado, una forma predeterminada del Acto Administrativo, que permita identificarlo. Sólo algunos Actos Administrativos, como los decretos, las resoluciones, tienen una forma determinada. Además, los Actos Administrativos no son necesariamente formales, sino que los hay informales; pueden ser escritos, verbales y aún tácitos, como lo prescribe el Código Contencioso Administrativo al permitir que la respuesta a una petición verbal pueda ser expresada por la Administración por el mismo medio de conocimiento.

---

34 CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-1106 de agosto 24 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.*

Entre nosotros, en la mayoría de los casos, resulta válido el criterio subjetivo y también el objetivo. Habrá casos de excepción en donde se deben utilizar criterios complementarios. Ejemplo de ello cuando el Acto tiene la forma de sentencia, será un Acto de carácter judicial, pero este Acto en determinado momento puede ser expedido por los titulares del órgano legislativo, cuando ejercen su función de juzgar a los funcionarios y las funcionarias. En todo caso, el aspecto formal será de utilidad siempre que se trata de un medio para distinguir los Actos Administrativos.<sup>35</sup>

#### 1.4.4. CONTRAPOSICIÓN DEL CRITERIO ORGÁNICO Y EL MATERIAL

Desde el punto de vista orgánico, según el Acto sea realizado por un órgano jurisdiccional (independiente), administrativo (dependiente), o legislativo (de índole constitucional), nos encontraríamos ante una función de tal o cual tipo, pero este criterio es insuficiente y, tomado a la letra, erróneo, por cuanto en los órganos legislativos y jurisdiccionales también se realizan funciones administrativas.

Desde el punto de vista material o sustancial, es decir, ateniéndonos a la naturaleza interna de los Actos mismos, son Actos Legislativos los que establecen normas de conducta en forma general e imperativa; son Actos Jurisdiccionales los que deciden con fuerza de verdad legal una cuestión controvertida entre dos partes, determinando el derecho aplicable, y son Actos de la Función Administrativa los que constituyen manifestaciones concretas de voluntad estatal. Este criterio también es insuficiente y erróneo, pues, ya hemos visto que la Función Administrativa no siempre se limita a manifestaciones concretas de voluntad.

#### 1.4.5. INSUFICIENCIA DE LOS CRITERIOS SUBJETIVO U ORGÁNICO Y EL OBJETIVO O MATERIAL

De conformidad con lo ya expuesto en los acápites anteriores, ninguno de estos criterios es de por sí suficiente para distinguir la función jurisdiccional, administrativa y legislativa, pues, hay Actos materialmente legislativos, que son orgánicamente administrativos; Actos materialmente administrativos que son orgánicamente legislativos y Actos materialmente administrativos que son orgánicamente judiciales.

Así, en sentido material, el órgano administrativo realiza no solo funciones administrativas sino también legislativas y jurisdiccionales; el órgano

---

<sup>35</sup> TAFUR GALVIS, Álvaro, *Los Actos Administrativos*, Ed. Rosaristas, Bogotá, 1973, pág. 4.

jurisdiccional no solo funciones jurisdiccionales sino también administrativas; el órgano legislativo no solo funciones legislativas sino también administrativas.

Este entrelazamiento de funciones en el sentido material que realizan los órganos estatales demuestran objetivamente, que no puede pretenderse hallar un criterio orgánico o material positivo puro para conceptuar cada una de las funciones: es necesario buscar un criterio mixto, que combinando elementos de uno y otro tipo pueda finalmente ofrecer una noción útil, aunque resulte menos elegante que las demás.

#### 1.4.6. CRITERIOS PREDOMINANTES EN COLOMBIA

En nuestro país, si bien el principio predominante es el de la consideración del órgano que expide el Acto para dar a este el carácter de legislativo, administrativo o jurisdiccional, se encuentran también aplicaciones del criterio material, que permiten, por excepción, calificar ciertos Actos del legislador como administrativos y algunos del ejecutivo como del legislativo, atendiendo su contenido y proyección.

En términos generales, el Acto Administrativo unilateral sometido al control jurisdiccional, es el Acto Jurídico como manifestación de voluntad, destinado a producir efectos en Derecho, que contiene una decisión de naturaleza administrativa; en sentido orgánico y material es un acto decisorio de la Administración Pública, una manifestación unilateral de voluntad con el fin de producir efectos jurídicos.

En últimas, es posible distinguir los Actos Administrativos por que son expedidos por los titulares de la rama ejecutiva, o por quienes ejercen funciones administrativas a través de la habilitación unilateral o de la habilitación contractual.

#### 1.5. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS DIFERENCIAS CON OTRAS FUENTES DOCUMENTALES O FÁCTICAS QUE PRODUCEN EFECTOS JURÍDICOS

Con relación al concepto del Acto Administrativo se pueden establecer algunas características, que nos permiten distinguir dentro de los determinados actos del Estado, cuales son administrativos.

### 1.5.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO ES ACTO JURÍDICO

Una de las facultades de la potestad pública es la de adoptar decisiones de carácter unilateral imponibles a terceros creando para ellos derechos, obligaciones, deberes y sujeciones.

Entre las prerrogativas de la potestad pública de que dispone la Administración, la más característica, es sin duda, la de adoptar decisiones ejecutorias, es decir, hacer nacer unilateralmente, derechos en beneficio de terceros, sin el consentimiento de estos<sup>36</sup>.

Esta característica es sumamente importante, porque existen otras actuaciones de la Administración que aunque producen efectos en Derecho no existe declaración de voluntad del Estado para producirlos. En el Acto Administrativo, la Administración manifiesta su decisión de producir unos determinados efectos en derecho, pudiéndose referir a situaciones generales o particulares.

De tal suerte que el Acto Administrativo unilateral sometido al control jurisdiccional, es el acto jurídico que al manifestar la voluntad de la Administración está destinado a producir efectos en derecho, pues contiene una decisión de naturaleza administrativa. Visto en sentido orgánico y material, se trata de un Acto decisorio de la Administración Pública, que de manera unilateral expide con el fin de producir efectos jurídicos<sup>37</sup>, caracterizado por los alcances que el órgano administrativo quiere desde el Acto en sí.

#### 1.5.1.1. Documentos de la administración que no son actos administrativos

Las circulares, al igual que los certificados, son documentos o Actos de la Administración, que dan constancia del desarrollo de alguna función reglamentariamente dada, o de la simple verificación de un hecho o de un Acto, que al ser expedido por la autoridad competente, adquiere la calidad de documento público y que se entrega al interesado para los fines que considere pertinentes, pero que no crea, modifica o extingue relación jurídica alguna.

Razón por la cual, donde no hay declaración de voluntad, de juicio, de deseo con la finalidad de producir un efecto en derecho no puede predicarse la existencia de un Acto Administrativo<sup>38</sup>. Por lo anterior, se suele distinguir la actividad

<sup>36</sup> VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*, Editorial Aguilar, Madrid, 1980, págs. 139 – 140.

<sup>37</sup> CONSEJO DE ESTADO, *Sentencia de Abril 20 de 1983*.

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO, *Sentencia de fecha enero 20 de 1972*.

de la Administración en Actos Administrativos en sentido estricto, o negocios jurídicos de derecho público y meros Actos de la Administración. En estos últimos, la voluntad del órgano se reduce al cumplimiento de determinada actividad sin ocuparse de los efectos que ella pueda producir, los cuales son únicamente los que el derecho establece<sup>39</sup>.

Como ejemplo de estos últimos, podemos citar: a) la expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica; b) la aprobación de hechos, condiciones, requisitos o relaciones jurídicas; c) la publicación en un diario oficial de un reglamento; d) la inscripción en un registro de Actos y hechos jurídicos como prueba de los mismos como ocurre, por ejemplo, con las actas del estado civil de las personas, las inscripciones en los registros profesionales como requisito legal para el ejercicio de su profesión; y e) la certificación de un hecho realizado comprobable por la Administración; la intimación que se hace a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

#### 1.5.1.2. Los hechos administrativos que producen efectos jurídicos

Medidos también por la voluntad de la Administración en producir efectos jurídicos desde una decisión razonada y válidamente expresada, como instrumento jurídico para producir efectos en derecho, *los hechos administrativos tampoco pueden ser considerados como Actos Administrativos propiamente*, pues los hechos son considerados como aquellos acontecimientos involuntarios con consecuencias jurídico-administrativas. Constituye un hecho administrativo la causación de un perjuicio injustificado en la construcción de una carretera a los predios aledaños. Surge en consecuencia, la obligación de indemnizar ese perjuicio injustamente causado.

#### 1.5.1.3. Las operaciones administrativas

Igualmente podemos considerar la operación administrativa como una forma de actuación administrativa que no constituye Acto Administrativo propiamente. Entendemos por Operación Administrativa consistente en actos materiales de ejecución, casi simultánea de una decisión administrativa. Dicho acto no se ha escrito, no se ha publicado, ni se ha notificado, simplemente se ha ejecutado. Sólo en virtud de su realización material es conocida por los particulares, en tal forma que se confunden la etapa decisoria y la de ejecución.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

El concepto de Acto Administrativo Escrito y de Acto Administrativo NO Escrito tiene incidencia directa en la noción de Operación Administrativa. Entre aquellos y ésta existen estrechas relaciones de causalidad. Son categorías jurídicas complementarias. Constituyen procedimientos de aplicación de la ley vinculados entre sí o sistemas concatenados para poner en movimiento la función administrativa. En ambos casos hay una actividad voluntaria del Estado que se exterioriza de manera diferente.

En el Acto, el querer de la Administración se limita a establecer la situación jurídica; *en la operación la voluntad estatal aplica los derechos y las obligaciones ya reguladas* por el Acto, los realiza en su totalidad y los hace producir la plenitud de sus efectos, empleando para ello procedimientos escritos, verbales o simplemente materiales.

La operación administrativa, es el proceso de ejecución de la ley de un Acto. La norma organiza el derecho, el ordenamiento administrativo lo aplica y la operación lo ejecuta. De allí que la operación sea la culminación de la actividad estatal encaminada a la realización plena del derecho, vinculada siempre mediatamente a la ley, e inmediatamente a un Acto de la administración expreso o tácito<sup>40</sup>.

Desde este punto de vista, puede clasificarse en dos tipos<sup>41</sup>:

La operación dependiente de un acto escrito:

La decisión administrativa que le sirve de apoyo, aisladamente considerada, aplica el estatuto superior del derecho y establece una relación jurídica entre el Estado y los particulares afectados por ella. Una vez que ese Acto se ha perfeccionado, queda amparado por una presunción de legalidad que engendra para la Administración Pública el privilegio de la ejecución oficiosa. El ordenamiento es ejecutorio y oponible. Si la persona interesada lo acata, no habrá oportunidad de actuaciones ulteriores. Pero si hay renuencia a cumplir el mandato Administrativo, el poder público podrá utilizar los procedimientos legales de compulsión, escritos o verbales y realizar los Actos materiales indispensables para ejecutar el ordenamiento. Este sistema de imposición unilateral y de actuación material es lo que constituye la operación administrativa. Los Actos escritos o materiales que se realicen en desarrollo de este proceso de ejecución, carecen en realidad, de autonomía jurídica. Son la consecuencia necesaria de la decisión previa y están subordinados a ella.

---

<sup>40</sup> CONSEJO DE ESTADO, *Sentencia de fecha junio 14 de 1961.*

<sup>41</sup> *Ibid.*



A la inversa de lo que ocurre con el Acto Administrativo escrito, en el cual aparece en forma clara la situación jurídica de la Administración y del ciudadano o la ciudadana, los motivos que se han tenido para crearla y todos los demás factores que sirven para valorar su legalidad, su forma de cumplimiento y los procedimientos de su ejecución.

En la operación administrativa el único punto de referencia que ofrece la Administración es el Acto material que lo ejecuta.

Por consiguiente, la posición de la Administración y del ciudadano o ciudadana es distinta no sólo en cuanto a la valoración jurídica de la decisión sino en cuanto a la prueba de su existencia. Es esa la razón para que la ley estructure el contencioso contra las operaciones administrativas materiales sobre la base del acto físico del cumplimiento, único elemento demostrable, y del consiguiente daño. Sólo a través de ese Acto material se puede configurar la acción y la responsabilidad. De allí que no sea necesario solicitar ni decretar la nulidad de una decisión que solo se conoce parcialmente y por los efectos que originó su ejecución, aunque ese ordenamiento haya sido realmente contrario al derecho.

La operación dependiente de un Acto no es escrito:

La Constitución y las leyes confieren al órgano ejecutivo ciertos poderes jurídicos para actuar en las situaciones de emergencia pública. Esas circunstancias especiales imponen, en algunos casos, la necesidad de apelar a procedimientos rápidos y expeditos de decisión y ejecución. Ocasiones hay en que los ordenamientos serán necesariamente verbales y materiales los sistemas para cumplirlos. Para efectos de aplicar los estatutos superiores en estas situaciones de urgencia, el gobierno profiere Actos Administrativos de ejecución inmediata. La decisión no se escribe, se realiza, pero el Acto o la sucesión de Actos materiales de ejecución, no son más que la consecuencia forzosa y necesaria del ordenamiento verbal que les precede. No constituyen Actos Jurídicos autónomos e independientes, sino realizaciones materiales subordinadas a un mandato previo.

Los dos tipos de operación administrativa que anteriormente se analizaron tienen una característica en común: en ambos siempre hay una decisión verbal o escrita, una exteriorización de la voluntad administrativa del Estado, enderezada a producir determinados efectos de hecho y de derecho.

#### 1.5.1.4. Diferencias entre el hecho y la operación

La Operación Administrativa en todas sus fases y los Actos materiales de ejecución, conllevan la idea de voluntariedad y de intención. Hay en ellos siempre un propósito determinado. Distintas son las características del hecho administrativo involuntario, porque este carece de relación directa con una decisión o Acto Administrativo escrito o tácito y sólo surge con ocasión del cumplimiento de un Acto, de una operación o de la prestación de un servicio, pero sin que la voluntad administrativa de Estado haya intervenido como elemento generador inmediato del suceso. Se puede afirmar que el elemento común entre el hecho y la operación administrativa es la materialidad de los Actos, constituyendo la razón que para efectos jurisdiccionales, se ha sometido a idéntico régimen procesal, pero existen diferencias entre el hecho administrativo y la operación administrativa, diferencia que resulta de la aplicación de los conceptos de Acto Jurídico y hecho jurídico en cuanto a la voluntariedad del agente.

En principio, la idea del hecho jurídico sólo está limitada por la fuerza que las normas le otorguen para generar efectos en Derecho. Cualquier suceso determinado por simples fenómenos físicos, por la conjunción de elementos naturales y humanos, o por la sola intervención del hombre, es un hecho jurídico in genere, siempre que la ley asigne consecuencias jurídicas. Pero esa concepción general ha sido desarrollada por la filosofía y la ciencia jurídica en el sentido de estructurar dos categorías diferenciadas: el Acto Jurídico como fruto de la voluntad humana. Es esta la causa generadora, directa y necesaria del fenómeno de derecho y el hecho jurídico específico como producto de las fuerzas naturales solamente, de la intervención mediata o indirecta del hombre o la mujer, o de ambos factores coaligados. La voluntad no actúa como elemento principal y determinante del suceso.

Estos principios básicos explican la diferencias que la legislación colombiana quiso establecer entre los Actos Jurídicos - materiales que integran la operación administrativa y los acaecimientos igualmente materiales que forman el hecho administrativo. En los primeros siempre interviene como causa generadora, la voluntad administrativa del Estado; en los segundos, el querer de la Administración no actúa directamente.

Es cierto que la actividad estatal es la ocasión para que se produzca el hecho, pero también es evidente que este ocurre a pesar que no se desea, con motivo de la función administrativa, de la construcción de obras públicas, de las actividades de defensa nacional, de la prestación de un servicio o de la ejecución de una operación, etc..., pueden incurrir hechos contrarios a la voluntad de la

Administración, como el derrumbe de una obra, el estallido de un polvorín o de un accidente ferroviario. Esos hechos pueden ser ocasionados por una razón de riesgo creado por la Administración o por fallas en la organización o prestación de un servicio, pero no tienen su origen directo en la voluntad administrativa del Estado. Esta nota característica impide que se les identifique con aquellos otros Actos materiales que forman parte de la operación y que fueron realizados voluntariamente por la Administración. El Decreto 01 de 1984, en su artículo 83 definía legalmente Acto y Hecho Administrativo así: *“Son Actos Administrativos las conductas y las abstenciones capaces de producir efectos jurídicos y en cuya realización influyen de modo directo e inmediato la voluntad o la inteligencia. Son hechos administrativos los acontecimientos y las omisiones capaces de producir efectos jurídicos y en cuya realización no influyen de modo directo la voluntad o la inteligencia.”*

La Administración cuando estuvo realizando ese trabajo que causó ese perjuicio, no buscaba esos efectos en derecho, pero se produjeron en razón de un hecho administrativo.

En la operación, el Acto puede ser regular o irregular. La decisión escrita o no escrita que no se ajuste a derecho, conllevará el vicio de ilegalidad a todas las actuaciones ulteriores que desarrolle la Administración para ejecutarla. De la misma manera, los Actos de realización que no se ciñan a los procedimientos establecidos en la ley, serán irregulares aunque el ordenamiento que pretenda aplicarse sea legal en sí mismo. El principio básico debe orientar las actividades de la Administración cuando emplea sistemas coercitivos, es el de la proporcionalidad entre la necesidad de imponer el acatamiento al derecho y la resistencia ofrecida por los particulares. Los procedimientos que desborden esos linderos son generalmente irregulares. De acuerdo con esa doctrina la responsabilidad patrimonial del Estado por sus actos y operaciones administrativas se aprecia en razón de dos factores: la ilegalidad y el daño.

Las diferencias entre hechos y operaciones se pueden clasificar de la forma que sigue:

La jurisprudencia había considerado que las omisiones constituyen hechos y que estos pueden originar responsabilidad contractual de la Administración.

Sin embargo, existen casos, como los que configuran el silencio administrativo de los que la ley deduce las consecuencias de la omisión en todos los cuales ella considera que se trata de actos presuntos o tácitos de denegación.

Por consiguiente, puede decirse, a manera de conclusión que las omisiones son hechos si la ley no las regula específicamente si deduce las consecuencias también

específicas de las mismas. Si por el contrario, la ley las contempla, debe estarse a sus prescripciones, que en este sentido tienen un carácter excepcional.

Los criterios expuestos, que constituyen principios esenciales, deben orientar la interpretación del artículo 83 del Código Contencioso Administrativo, en cuanto atañe a los Actos y los hechos y regula las omisiones. En este orden de ideas, si la Administración o un determinado órgano del Estado que actúe en función administrativa, omite lo que le corresponde, no por ello ha expedido Actos cuestionables ante esta jurisdicción, a menos que la ley tenga como tales esos hechos de abstención.

Lo antes expuesto se corrobora con lo dispuesto por el artículo 86 del Código de lo Contencioso Administrativo, en cuanto contempla la posibilidad de promover acción para que se obligue a la Administración a realizar el deber que elude.<sup>42</sup>

La ley no consagra operaciones administrativas mixtas, integradas por Actos Administrativos y Actos particulares, sino Actos, hechos y operaciones sometidos a distintos regímenes jurídicos.

#### 1.5.1.5. Medios de defensa judicial ante actos, hechos y operaciones

Es importante la precisión de esta característica del Acto Administrativo, como Acto Jurídico, porque en la práctica, los mecanismos de defensa con que cuenta el administrado o la administrada son:

La acción de nulidad, que busca el restablecimiento de la legalidad objetivamente considerada, con el fin de asegurar la regularidad jurídica de la actividad administrativa. La pretensión fundamental es la legalidad del Acto.

La acción de restablecimiento del derecho está dirigida a la protección directa del derecho subjetivo, vulnerado o desconocido por el Acto de la Administración y que busca la condena de ésta para que sea efectivo ese restablecimiento.

Si se está ante un hecho administrativo, se ejerce la acción de reparación directa para reclamar los perjuicios originados por los hechos de la Administración en donde no aparece un Acto Administrativo.

---

42 CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Junio 8 de 1984. EXP. No. 4650.

Puede suceder que a través de la operación administrativa, se cause un perjuicio particular. El Acto Administrativo puede haber sido expedido de acuerdo con la ley, no tener ningún vicio de legalidad para reclamar su anulación y puede haberse producido este buscando los efectos en derecho. El particular o la particular, por lo tanto, y de acuerdo con lo expuesto precedentemente, puede solicitar la indemnización de perjuicios causados con la operación administrativa, por la materialización de un Acto, sin que tenga la necesidad de pedir nulidad del Acto Administrativo.

### 1.5.2. EL ACTO ADMINISTRATIVO EMANA DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

El Acto Administrativo es el resultado del ejercicio de la función administrativa por quien tiene la competencia y delegación de funciones a órganos de la Administración. También, pueden ejercer funciones públicas los particulares y las particulares que se encuentren investidos por la ley para ejercer competencias para obrar en nombre de la Administración y por consiguiente, para crear Actos Administrativos.

### 1.5.3. EL ACTO ADMINISTRATIVO ES LA CONCRECIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista objetivo, el Acto Administrativo es la concreción de la Función Administrativa. El contenido del Acto Administrativo es la Función Administrativa. En consecuencia, el fin del Acto debe ser precisamente administrativo en orden al cumplimiento de los fines estatales.

### 1.5.4. EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTIENE MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN

El Acto Administrativo contiene la manifestación de la voluntad, deseo. Conocimiento, juicio de la Administración Pública. La simple opinión de un funcionario o una funcionaria en un caso particular, no tiene virtualidad alguna de obligatoriedad, no comprometiéndolo a las autoridades subordinadas, ni a los particulares. Distinta es la situación cuando lo que es simple opinión se concreta y aplica para decidir un caso particular, hipótesis en la cual surge un Acto Administrativo de carácter subjetivo o cuando se adopta en una circular como criterio dirigido a los funcionarios y las funcionarias encargados de aplicarla, caso en el cual se configura un Acto Administrativo de contenido general.

Dentro del contenido material de un Acto Administrativo, la parte considerativa en donde la Administración expone las causas que le han llevado a tomar la decisión, no puede ser acusada porque no integra la parte resolutive de la providencia, que es la que contiene la decisión que por medio de ella se adopta. Si bien es cierto que en esta parte del Acto Administrativo se explica la necesidad, los fines, la conveniencia o el respaldo legal y jurídico del Acto en particular, estas no equivalen ni suplantán la parte dispositiva, que es aquella en donde se radica lo que ellos mandan, permiten, sancionan o prohíben. La parte considerativa de los Actos Administrativos equivale a la motivación de las providencias judiciales<sup>43</sup>.

Otras expresiones que no tienen el carácter de Acto Administrativo, y que por lo tanto, no acarrearán consecuencias jurídicas para la Administración, más si para el funcionario o la funcionaria disciplinaria o penalmente, son las declaraciones de contenido calificativo hacia persona no grata o peligrosa, así como las de protesta, por lo cual, no podrán ser demandadas ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, por no contener ninguna manifestación de voluntad, con capacidad para producir determinados efectos jurídicos, como quiera que estas declaraciones no crean una situación jurídica de alcances generales o reglamentario, ni tampoco una situación jurídica individual y concreta. Son reproches, desprecios, censuras, descalificaciones personales y sociales las que se quedan en el plano abstracto de las imputaciones, que si bien pueden lesionar en su dignidad a una persona, no son juzgables ante dicha jurisdicción.

## 1.6. JURISPRUDENCIA

J

*Consulte y analice las siguientes sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, especialmente las citadas a pie de página, e identifique en ellas el tema central, y especialmente los tópicos y argumentos relacionados con: la definición de Acto Administrativo, los distintos tipos de acto administrativo, así como los criterios para caracterizarlos y diferenciarlos.*

1) CONSEJO DE ESTADO:

- *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de enero 22 de 1988, Expediente N<sup>o</sup> 0549.*

<sup>43</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de fecha octubre 14 de 1983.

## J

- *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 22 de octubre de 1971, Sección Primera, Anales, Tomo LXXXI, pág. 493.*
- *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de agosto 26 de 1960 Anales, Tomo LXII págs. 628 y 629.*
- *Sala de Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 6 de mayo de 1994, Consejero Ponente Dr. YESID ROJAS SERRANO.*
- *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: DANIEL MANRIQUE GUZMAN, Bogotá, D. C., noviembre 19 de 1999, Radicación número: 9453, Ref.: 25000-23-24-000-8635-01.*
- *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia abril 20 de 1983, Exp. 6273, Consejero Ponente Dr. Joaquín Vanín Tello.*
- *Sala de lo Contencioso Administrativo.- Sección Primera. Junio 8 de 1984. EXP. No. 4650.*
- *Sentencia de fecha octubre 14 de 1983.*

## 2) CORTE CONSTITUCIONAL:

- *Sentencia C-069 de 1995.*
- *Sentencia C-1106 de 2000.*

## 1.7. ACTIVIDADES PEDAGÓGICAS

## Ap

1) *Tomando en cuenta criterios de Derecho Civil Obligaciones, defina y diferencie sintéticamente los siguientes conceptos: Actos; Actos Jurídicos; formación de la voluntad; vicios en el consentimiento; obligaciones; clasificación de las obligaciones. Finalmente, redacte su posición acerca de aplicabilidad de dichos conceptos sobre los Actos Jurídicos de la Administración.*

2) *Realice un listado de los elementos señalados por los diferentes autores citados para definir el concepto de Acto Administrativo, compárelos con las definiciones más aceptadas en Colombia, y redacte su propia definición de forma ordenada y deductiva.*

## 1.8. AUTOEVALUACIÓN

Ae

- 1) *¿Qué efectos tienen la “unilateralidad” en la expedición de Acto Administrativos?*
- 2) *¿Cuáles son los criterios para distinguir un Acto Administrativo?*
- 3) *¿Qué diferencias existen entre Acto, hecho y operación administrativa?*
- 4) *¿Qué tipo de entidades pueden expedir Actos Administrativos?*

## 5) PONENCIA PARA AUTOEVALUACIÓN

*De acuerdo con las definiciones anotadas anteriormente, construya una ponencia de fallo de última instancia, cuya lectura permita apreciar de la manera más ilustrada posible, su posición acerca de los rasgos definitorios del Acto Administrativo, con el objetivo de determinar si es factible demandar la nulidad y el restablecimiento del derecho de un concepto de la Dirección Nacional de Impuestos, DIAN, cuyo contenido anuncia cambios en las actividades económicas gravadas en el ramo de la comida rápida y a domicilio. Al efecto se deberá realizar un análisis de las posiciones doctrinales que se manifiestan en las decisiones del Consejo de Estado desde 1970, comparándole con la posición de la Corte Constitucional.*

*Para construir la ponencia y a modo de autoevaluación resuelva los siguientes cuestionamientos:*

- 1- *¿Cuáles son los rasgos definitorios del Acto Administrativo?*
- 2- *¿Es factible demandar la nulidad y el restablecimiento del derecho de por un concepto de la DIAN cuyo contenido afecta las actividades económicas de la comida rápida y a domicilio?*
- 3- *¿Establezca y compare las posiciones doctrinales del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en esta materia*



## 1.9. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Bs

- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *De la Arbitrariedad de la Administración*. Editorial Civitas, 4ª Edición, Madrid, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Derecho Administrativo Español. El Acto y el Procedimiento Administrativos*. Editorial EUNSA, Universidad de Navarra, 1997.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, parte general, Ed. Macchi-López, Buenos Aires, 1975, pág. 14.
- JEZE, Gastón, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, De. Depalma, 1948.
- RODRÍGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo general y Colombiano*, Editorial Temis, Tercera Edición, páginas 192, y Sexta Edición Páginas 237, 238, 239 y 240.
- SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Acto Administrativo. Teoría General*. 3ª Edición Editorial Legis, Bogotá, D. C., 2004.
- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo*, página 128 y 129, Universidad Externado de Colombia.
- TAFUR GALVIS, Álvaro, *Citados en: Teoría del Acto Administrativo*, Ed. Rosaristas, Bogotá, 1975, pág. 40-42.
- VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*, Editorial Aguilar, Madrid, 1980, págs. 139 – 140.
- ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo, Volumen I*, Ediciones Araya, Buenos Aires, 1954, pág. 310 a 422.

## Unidad 2 | ESTRUCTURA DEL ACTO ADMINISTRATIVO



- 1) *Identificar la técnica para el estudio forense de los Actos Administrativos, como todo acto jurídico producto de la voluntad exteriorizada de su creador o creadores*
- 2) *Examinar los elementos estructurales que componen los Actos Administrativos y que permiten su construcción o evaluación –según sea el caso- conforme al principio de legalidad y la finalidad que la Constitución y las leyes inspiran en ellos en un Estado Social de Derecho.*
- 3) *Ofrecer a las personas discentes, las herramientas necesarias que les permita el análisis del acto jurídico con efectividad, al identificar sus elementos, de acuerdo con la importancia, ubicación y función dentro del documento jurídico en comento.*



- *Determinar los elementos que estructuralmente componen un Acto Administrativo.*
- *Evaluar, analizar y comprender la ubicación y la función que cada uno de ellos cumple para el principio de legalidad de los Actos de la Administración.*
- *Identificar en cada uno de los elementos integrantes del Acto Administrativo su acontecer específico dentro de la formación, emisión y vigencia del Acto Administrativo en el tiempo y el espacio.*
- *Dominar una técnica forense para la compostura y evaluación de los Actos Administrativos.*



- *Incardinar las causales de nulidad de los Actos de la Administración con cada uno de dichos elementos, de manera que desde estos se verifique el acaecimiento de alguna de aquellas situaciones de hecho contenidos en los artículos 84 y siguientes del C.C.A.*

## 2. ESTRUCTURA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### 2.1. Generalidades Doctrinales

Al igual que el concepto doctrinal de lo que se puede entender por Acto Administrativo, existen discrepancias doctrinarias acerca de los elementos que estructuran dicho Acto.

Al respecto, Julio A. Prat<sup>44</sup>, hace un estudio sobre las distintas vertientes doctrinarias.

En la doctrina francesa, Duguit<sup>45</sup>, para quien los elementos esenciales del acto son: manifestación de voluntad de la administración, objeto, forma y una situación jurídica, consecuencia de la manifestación de voluntad. Por ser consecutiva esta manifestación volitiva, no sería un elemento más sino una consecuencia del Acto mismo.

Vedel<sup>46</sup>, por su parte considera como elementos esenciales la competencia, las formas, los motivos o causas, el objeto y el fin.

En la doctrina italiana, Gianni<sup>47</sup>, estima que los elementos del Acto, son la voluntad, el objeto, los motivos y presupuestos (elementos objetivos), la competencia y la legitimidad (elementos subjetivos), según se atienda al agente o a la acción.

Zanobini<sup>48</sup>, discrepa del concepto expuesto anteriormente y encuentra como elementos esenciales del Acto al sujeto, la voluntad, el objeto, y la forma, mientras que denuncia como elementos no esenciales la causa y el procedimiento.

Alessi<sup>49</sup>, no acorde con los anteriores, propone la regular constitución del órgano administrativo, la competencia, la forma, la motivación, el procedimiento (requisitos formales, el objeto y el interés público (presupuestos sustanciales).

---

44 SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO, jul., 24-28, Bogotá, 1978, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Julio A. Prat, pág. 37-44.

45 DUGUIT, León, *Traite de Droit Constitutionnel*, tomo II, Editorial de Boccard, Paris, 1928, págs. 316 y ss -375.

46 VEDEL, Georges, *Droit Administratif-Cours Polycopie*, Universidad de París, 1955 a 1956, pág. 189.

47 GIANNI, Massimo Severo, *Lezioni di Diritto Administrativo*, tomo I, Milán 1950, pág. 194 y ss.

48 *Op.cit.*, ZANOBINI, Guido, Pag.224.

49 ALESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Bosh, Casa Editorial, Barcelona, 1970, Tomo I, Pag. 271.

En la doctrina española, Garrido Falla<sup>50</sup>, propone un elemento subjetivo (la voluntad del titular del órgano), la legalidad de la investidura del órgano, la competencia, el contenido, la causa y la forma incluido el procedimiento.

García de Enterría-Fernández<sup>51</sup>, ubica entre los elementos subjetivos a la Administración, al órgano administrativo, a su competencia y a la investidura titular del órgano y como elementos objetivo, al presupuesto de hecho, causa, motivo, fin, contenido u objeto (la declaración), al procedimiento y a la forma de manifestación.

Finalmente, Entrena-Cuesta<sup>52</sup>, señala el elemento subjetivo, un objeto o contenido, la causa, la forma, el fin y las formas.

En la doctrina Argentina, Diez<sup>53</sup>, indica un elemento subjetivo, un objeto o contenido, la causa, la forma y el fin. Marienhoff está próximo al anterior al denunciar un sujeto, una causa, un objeto, un motivo, un fin y la forma.

Por su parte, Gordillo<sup>54</sup>, considera como elementos sustanciales la competencia, la voluntad, el objeto y la forma.

Dromi<sup>55</sup>, indica la competencia, causa, objeto, procedimiento, motivación fin y forma.

Para la doctrina uruguaya, Sayagues Laso<sup>56</sup>, considera órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivo, fin, forma, procedimiento. Lo que no es compartido por Méndez, ya que para este autor los elementos son solamente tres: sujeto, legalidad o juridicidad.

Es lógico que la enumeración dependerá del ordenamiento jurídico de cada país, de donde es oriundo el respectivo autor, contexto jurídico del cual dependerá que, en ausencia de alguno de los anteriores elementos, el acto estaría

50 GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I*, Madrid, 1973, págs. 483 y ss.

51 Op. Cit. GARCIA DE ENTERRIA, FERNANDEZ; tomo I, págs. 346 y ss.

52 ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, Tomo I, pág. 505.

53 DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, Tomo II, Pag. 280 y ss

54 GORDILLO, Agustín, *El Acto Administrativo*, a. Edic. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969, Pag. 241 y ss

55 DROMI, José Roberto, *Acto Administrativo, ejecución, suspensión y recursos*, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1973, pág. 134.

56 SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª. Edit, Montevideo 1963, pág. 431 y ss.

mal conformado, pudiendo ser anulado por carecer de uno de los elementos indispensables para que se encuentre debidamente estructurado.

### 2.1.1. Elemento Subjetivo

Todo Acto Administrativo, para su validez jurídica, debe emanar de un órgano competente, es decir, de un órgano de la Administración, bien sea en sentido orgánico o funcional. Dicho órgano es quién realiza la función pública.

A su vez, todo órgano posee uno o varios titulares, personas físicas cuya voluntad única, mayoritaria o unánime, rasgo humano del cual se refuta el origen de la voluntad orgánica imputable a la persona jurídica estatal de conformidad con las atribuciones conferidas por las formas constitucionales o legales, es decir, de su competencia. Si los excede, el acto resultaría viciado, con mayor o menor intensidad, según sea la naturaleza del exceso cometido.

La competencia es por tanto la fuente de autoridad de aquél funcionario público que toma la decisión en nombre del órgano al cual pertenece, sea Administración central o descentralizada, o se trate de entes públicos o privados.

Los factores a tener en cuenta dentro del aspecto subjetivo de cada Acto Administrativo son:

#### a) Competencia

La función administrativa esta delimitada por el principio de legalidad y debe ejercerse de acuerdo con el orden jurídico preestablecido; consecuencia de ello, las autoridades administrativas sólo pueden realizar aquello que les está expresamente atribuido, de lo contrario vulneraría el principio de legalidad.

Todo Acto Administrativo debe ser expedido por el funcionario o funcionaria al cual el ordenamiento jurídico le ha atribuido unas competencias delimitando la capacidad jurídica de la Administración.

La competencia no debe confundirse con la capacidad, a pesar que en ambos casos hay aptitud legal. De manera que la capacidad es al derecho privado lo que la competencia en el derecho público.

De la competencia para expedir Actos Administrativos se desprende también de los siguientes criterios:

- Criterio de la jerarquía

- Criterio funcional
- Criterio territorial

En caso de faltar algún contenido, el acto no quedó debidamente estructurado por faltar uno de los elementos necesarios para su existencia.

#### b) Capacidad

La personalidad jurídica del Estado está conformada por organismos, que sumados conforman el Estado. Estos entes, obtienen la capacidad jurídica de vincular a los particulares con sus actos, a través del reconocimiento que les hace el ordenamiento jurídico como personas jurídicas de orden público.

Debe tenerse en cuenta lo anterior, porque el Acto Administrativo es expedido por un individuo, un funcionario o funcionaria que está actuando en nombre del Estado. En virtud de lo anterior afirmamos que el sujeto que compone el elemento subjetivo, es la autoridad administrativa que produce el acto conformando la voluntad de una persona o varias que integran en el órgano u órganos y que toman la decisión administrativa, en representación del Estado o de la agencia gubernamental correspondiente. Si esta no es directamente persona jurídica, esa voluntad puede estar viciada por distintas causas, entre ellas error, violencia y dolo.

Por encima de la expresión de esa voluntad hay un conjunto de reglas jurídicas provenientes de la ley que fijan las atribuciones y el modo de actuación de los órganos administrativos y de sus agentes, por ello el examen del elemento subjetivo se liga a la capacidad del ente y de las personas que como funcionarios o funcionarias lo representan para obrar, ejerciendo las competencias administrativas, la cual está distribuida dentro del aparato administrativo por materias (funciones generales de los Ministerios y establecimientos públicos y especiales, de los distintos funcionarios o funcionarias, por ejemplo), consulta límites territoriales dentro de los cuales está asignada la competencia: nacional, departamental, municipal, en ocasiones está condicionada al factor tiempo.

#### 2.1.2. Elemento Objetivo

Entendido como la existencia de una voluntad estatal válida, exteriorizada en una declaración expresada en forma lega. Así, el objeto es la materialización de la función administrativa, por lo cual podemos señalar que el objeto del Acto Administrativo se identifica con la relación jurídica de que se ocupa, base sobre la cual dispone, juzga y ordena.

El objeto o contenido del acto es aquello que el acto decide, certifica u opina, según la materia del mismo. Se exigen de el atributos comunes a los actos en derecho privado tales como ser: lícito, cierto y determinado, físicamente y jurídicamente posible.

Ampliando la noción, se afirma que el objeto de la declaración esta relacionado con las obligaciones que desencadena el acto, en el entendido que aquellas inciden en la actuación del particular en dar, hacer, no hacer algo a favor de la Administración, o de esta a favor del particular. Así mismo, el objeto del Acto administrativo puede cobrar efectos sobre el patrimonio de un particular – como cuando un bien se expropia, transfiere, etc. –. No ocurre lo mismo cuando se trata de Actos cuyo contenido ni crea, ni extingue ni modifica obligaciones.

Sobre la base de esa similitud con los actos jurídicos en general, podemos afirmar que se pueden presentar vicios de la voluntad administrativa, que pueden ser de diferentes clases, a saber:

- Vicios de tipo objetivo: se presentan cuando el funcionario público que expide el acto no era llamado a realizarlo; generalmente se le considera usurpador, porque ha invadido la competencia del que sí la tenía. También puede presentarse como funcionario de hecho, pero de acuerdo con el art. 252 del Código de Régimen Político y Municipal, los actos expedidos por estas personas son válidos, aunque no eximen de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.
- Vicios en la preparación de la voluntad, que se puede presentar en la defensa de un juicio, en la licitación pública, en los concursos, en los dictámenes o trámites sustanciales.
- Vicios en la emisión de la voluntad, cuando por ejemplo, se producen actos simples en órganos colegiados.
- Vicios de tipo subjetivo: se puede presentar la desviación de poder, la arbitrariedad, por la prescindencia del sujeto normativo serio o por haberse motivado en forma ilógica.
- Vicios por error, dolo violencia o simulación.

En síntesis, es la declaración pertinente de la Administración, recogida en el propio texto de la decisión, en su parte resolutive. El objeto es el fin inmediato que la Administración pretende alcanzar con el acto. El contenido en cambio



es la declaración de voluntad recogida expresa o implícitamente en el texto del propio acto.

### 2.1.3. Elemento formal

De acuerdo con la doctrina tradicional, los elementos de la esencia del Acto Administrativo son: el sujeto y el objeto. La causa, no es elemento esencial del Acto Administrativo o en general del Acto Jurídico, porque no tiene existencia autónoma, sino que es un requisito de la voluntad o mejor un modo de actuar de ésta.

Los elementos del acto que se refieren al mismo en su devenir y en su modo de presentarse en lo externo son considerados formales, comprenden el procedimiento. Siguiendo estos parámetros el acto es realizado asumiendo la forma correspondiente y manifestando la declaración de voluntad, de juicio o de conocimiento. El procedimiento no tiene nunca carácter de elemento esencial. Cuando el acto ha emanado de un órgano de la Administración Pública, tiene existencia jurídica como Acto Administrativo, aunque en su formación haya sido emitido algún elemento de procedimiento.

Una forma determinada de declaración es necesaria solamente para los actos que son llamados formales; por ello, se puede concluir que generalmente es indiferente la forma que asume el acto, pero cuando la ley prescribe una forma determinada, el uso de dicha forma toma valor de elemento esencial.

El concepto de forma de Acto Administrativo tiene una doble acepción:

En primer lugar, una acepción restringida que considera “forma” la que debe observarse al emitir el acto, exteriorizando concreta y definitivamente la voluntad de la Administración Pública ya formulada.

En segundo lugar, una acepción amplia, que no sólo comprende la anterior, sino también el conjunto de formalidades y requisitos que deben observarse o respetarse para llegar a omitir el acto.

En el terreno doctrinario, algunos autores circunscriben el concepto de forma del Acto Administrativo a la primera de las acepciones mencionadas, mientras que otros aceptan la acepción amplia, que comprende la etapa de formación del acto como la de expresión de la voluntad que lo traduce.

Así por ejemplo, Manuel María Diez<sup>57</sup>, señala que “la forma es la estructuración, la materialización de un acto jurídico. Mediante la forma un momento psicológico y subjetivo se convierte en físico y objetivo. La forma es el contenido de visibilidad”.

De vieja data, para El Consejo de Estado<sup>58</sup> colombiano, ha señalado que: “no existe en nuestro derecho un modelo consagrado, una forma predeterminada de Acto administrativo, que permitan identificarlo. Sólo algunos Actos administrativos, como los decretos, las resoluciones, tienen una forma determinada. Los Actos administrativos no son necesariamente, sino que los hay informales; pudiendo ser escritos, verbales y aún tácitos”.

En consecuencia y en términos muy sencillos, puede definirse la forma como las ritualidades, solemnidades o requisitos externos exigidos por la ley, para la manifestación de la voluntad administrativa. Debe por tanto entenderse por forma, la estructura del acto atendiendo a la expresión formal de voluntad administrativa del órgano.

Por último, algunos Actos administrativos no tienen forma especial (cartas, avisos, telegramas, etc.) Pero existen otros que sí la tienen establecida en la Constitución o en la Ley como los decretos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones ejecutivas o simples. En su redacción, aunque no existe prescripción al efecto, hay un encabezamiento con el nombre de la entidad que profiere el acto, la fecha y el nombre del mismo, algunas veces se hacen considerandos con la motivación que conduce a su expedición, y en segunda parte, que viene precedida del verbo que corresponde al acto (decreta, acuerda, resuelve, etc.), en donde se dispone en artículos sobre el objeto o contenido del acto.

En suma, el aspecto formal de un acto administrativo comprende tres aspectos:

a) se entiende como el aspecto material del Acto mismo; b) hace relación a las formalidades procedimentales que se han agotado en el desarrollo del procedimiento administrativo, situación que guarda relación con el debido proceso administrativo, y por ello mismo, con la anulabilidad del Acto; y c) la forma misma hace suponer que se trata de un Acto administrativo, debido a las denominaciones utilizadas en su redacción. Sin embargo, éste aspecto es insuficiente, por cuanto lo importante del Acto Administrativo es detectar el

---

<sup>57</sup> *Op. Cit.*, DIEZ, Manuel María, *pág.40*

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia (20, abr., 1983) Consejero ponente: Joaquín Vanín Tello.

tipo de relación jurídica que crea, modifica o extingue. Esto último superará siempre el aspecto formal-material del acto.

#### 2.1.4. Elemento finalista

Como elemento esencial del Acto Administrativo, la ley contempla la finalidad -vid lex Arts. 36 y 84 del C.C.A-, y su importancia proviene de la norma jurídica atributiva de poderes jurídicos al órgano administrativo de decisión, cuyo bien jurídico esencial es el interés público, como quiera que el fin es cierto, determinado, preciso, concreto, particular, especial y específico, señalado por el legislador en el texto atributivo de poderes jurídicos otorgados al órgano de decisión y que integra su competencia.

El divorcio entre la causa que dio lugar a la expedición del Acto Administrativo y la finalidad que el acto debe observar, se medirá en el resultado de la decisión y configurará eventualmente la desviación de los poderes jurídicos, como ya se explicó.

Los Actos Administrativos se cumplen de acuerdo con el ordenamiento jurídico establecido y la autoridad administrativa sólo puede realizar aquello que le está atribuido. Esa norma jurídica que atribuye una competencia a la Administración tiene una finalidad específica y una función genérica. Ejemplo, las actuaciones que buscan el mantenimiento del orden público tienen una finalidad específica, el mantenimiento del orden público, pero en últimas, genéricamente hablando es finalidad del Estado dicho orden público.

De suerte que la importancia del motivo y finalidad, ayuda a someter la actuación administrativa al principio de legalidad, en la medida que debe existir coincidencia entre la finalidad propuesta y la norma que la autoriza. En corto: finalidad del acto debe coincidir con la finalidad y propósitos buscados por el legislador.

Podemos agregar, que la finalidad del acto debe también guardar relación con los criterios de interpretación esbozados en la doctrina judicial, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, que, aunque no son fuente primaria de derecho en Colombia, no cabe duda que existiendo un precedente judicial aplicable a la situación decidida en el Acto Administrativo, el funcionario o funcionaria judicial debe considerar los antecedentes judiciales para no abrir la posibilidad de violar el derecho a la igualdad. En caso de apartarse de aquellos criterios, la motivación debe ser suficiente para explicar las razones de su decisión y su contradicción o marginamiento del precedente judicial, pues, en

un Estado de derecho, la decisión siempre será discrecional –por criterios de oportunidad administrativa y buen servicio– pero nunca arbitraria.

La desviación de poder como causal de nulidad de los Actos Administrativos, está estrechamente vinculada con los móviles que originaron la expedición del acto sometido al análisis crítico de la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo cual, la discordancia entre los propósitos de la norma y la finalidad que tuvo el agente, constituye desviación de poder.

Esta desviación de la finalidad legal, puede ocurrir por intereses personales o de terceros, pero también puede ser un fin lícito, como utilizar el poder de policía no para arreglar la circulación sino para evitar daños a la calzada y la subsiguiente reparación, que genera gastos. Precisamente se sanciona con el vicio de desviación de poder la discordancia entre los propósitos de la norma de autorización y los que tuvo en la mira el agente al obrar.

En aplicación del principio de legalidad, la finalidad debe ser la prevista por la norma para actos del respectivo objeto o contenido. Deben ser razones verdaderas no encubiertas, ni falsas, ni distinta a la correspondiente al objeto o contenido del acto. En caso contrario habría una desviación de poder que viciaría el acto. Así, por ejemplo si se deja cesante a un empleado, empleada, funcionaria o funcionario en mérito de su mala conducta, la finalidad no puede ser sino el saneamiento de la Administración y el deseo de lograr su eficacia, en cambio, si un intendente municipal, como lo recuerdan algunos autores extranjeros, ordenase que en determinada zona se suspenda el tránsito de vehículos, alegando para ello la satisfacción de un interés público, la finalidad quedaría desvirtuada si resulta que la medida solo respondió para satisfacer los deseos de un familiar del intendente a quién le molestaban los ruidos producidos por el tránsito de vehículos, en este último caso sería obvia la desviación de poder.

### 2.1.5. Elemento causal

Aunque algunos doctrinantes piensan que la causa no es elemento esencial del Acto Administrativo o en general del Acto Jurídico por no tener existencia autónoma, sino que es requisito de la voluntad o de un modo de actuar de esta, lo cierto es, que si falta la causa jurídica del Acto Administrativo podría estar viciado de nulidad.

La doctrina está muy dividida respecto a que ha de entenderse por causa; así, por ejemplo, para los objetivistas, la causa está constituida por los antecedentes

o circunstancias de hecho o de derecho que justifican la expedición del acto. Para los subjetivistas radica en la voluntad del sujeto.

La causa puede llamarse el motivo práctico de la voluntad, el fin que ésta propone dando la vida al Acto Jurídico.

La doctrina distingue La “causa jurídica” de la “causa natural”. La primera, llamada también “causa inmediata”, es el fin al cual se dirige todo acto de una determinada categoría; tiene carácter objetivo y varía sólo de una a otra categoría de actos. La segunda, llamada también “causa remota” o motivo, es en cambio el fin particular que el agente propone realizando un procedimiento particular; tiene por lo tanto carácter subjetivo y varía de uno a otro acto de la misma categoría.

En el Derecho privado, los motivos son generalmente sin importancia; en el Derecho público deben siempre corresponder al interés general y a aquellos fines particulares a los que cada decisión debe ser dirigida. No es lícito, por lo tanto, emitir un Acto Administrativo por un interés puramente privado y ni siquiera es lícito un acto destinado por la ley a proveer un determinado fin público, para alcanzar un fin público distinto. En el primero y segundo caso, el acto resulta igualmente viciado (desviación de poder), pudiendo añadirse una particular responsabilidad del funcionario o funcionaria que lo ha desarrollado (abuso de autoridad, corrupción, etc.)

Por causa del Acto Administrativo, ha de entenderse los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho, que en cada caso llevan a dictarlo. Va de suyo, que tales antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho deben existir o concurrir al tiempo de emitir el acto, de ello deriva la improcedencia de la condición suspensiva como elemento accidental de los Actos Administrativo. Las normas a las cuales se sujeta la Administración buscan, en su afán de guiarla, indicar las hipótesis de su aplicación. Se prevén así unas circunstancias de hecho y de derecho que, como ya expresamos, desencadenará la acción que la norma ha contemplado.

Finalmente tenemos que los motivos deben ser: serios, reales y conducentes a la decisión que va a tomarse. Los motivos de hecho deben ser comprobables en caso de controversia. De suerte que el elemento causal lo componen los hechos y antecedentes que sirven de causa al Acto Administrativo, que vienen a ser las circunstancias de hecho o de derecho que llevan a la expedición del acto.

Si el Acto Administrativo realmente no tiene causa o si se mueven unas causas falsas, estará viciado, dando lugar a la configuración de la causal de anulación de los actos administrativos, que se conoce como falsa motivación.

Resumiendo, el Acto jurídico-administrativo se encuentra totalmente estructurado si está conformado por unos elementos que necesariamente deben aparecer en él: el sujeto competente, el ejercicio de la función administrativa, su contenido mismo, el cumplimiento de requisitos de forma, que el Acto Administrativo tiene una causa que debe ser realmente lícito y, finalmente que el Acto Administrativo debe tener una finalidad de orden general y la finalidad específica que ha tenido la ley al atribuir la correspondiente competencia.

## 2.2. ELEMENTOS NO ESENCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Aparte de los elementos esenciales, indispensables para la existencia del Acto Administrativo, dicho acto puede contener elementos denominados accidentales o accesorios, que si bien forman parte de la naturaleza del acto administrativo, no hacen a su esencia. También suelen ser denominados cláusulas accidentales o accesorias.

El significado práctico de los elementos accidentales que se incluyen en un Acto administrativo, consiste en que los efectos jurídicos de dicho acto sean más limitados que los que el acto hubiere producido sin su inclusión. De manera que tales elementos tienen por finalidad ampliar o restringir el contenido normal del acto.

En efecto, se puede afirmar que los elementos accidentales son todos aquellos que no siendo necesarios para la existencia del Acto Administrativo, ni pudiéndose considerar implícitos en él, son incluidos en el mismo por voluntad de las partes.

Concretamente, tales elementos accidentales o accesorios son: el término, la condición y el modo.

### 2.2.1. El Término

El término indica el día desde el cual deberá tener comienzo la eficacia del acto o bien aquél en el que dicha eficacia debe cesar. También se puede entender por el término el lapso en que un acto debe comenzar a producir sus efectos, o en cual debe cesar de producirlos.

La fijación de un término es muy usual en materia de concesiones administrativas e incluso en ciertos permisos de policía.

El término siempre actúa “ex-nunc”, sin efecto retroactivo, lo que en principio armoniza con la genérica irretroactividad del Acto Administrativo.

En Derecho administrativo, el vencimiento del término se opera de pleno derecho, por lo que cualquier ulterior decisión tendiente a comprobar tal vencimiento, tiene carácter meramente declarativo.

El término se diferencia de la condición en que esta constituye un acontecimiento futuro e incierto, en tanto que el término, si bien se refiere en sí mismo a un acontecimiento futuro, este es cierto.

### 2.2.2. La Condición

La condición es, como se sabe una cláusula dirigida a subordinar la iniciación o cesación de los efectos del acto al verificarse un hecho futuro e incierto. El uso de tal cláusula no es muy frecuente en los Actos Administrativos, mientras son muy frecuentes las condiciones que pueden ser establecidas en sus relaciones con la ley. Algunas condiciones, impuestas por la ley o por la autoridad que emite el acto, son los facultativos, cuya verificación depende de la voluntad misma de uno de los sujetos, en nuestro caso, del particular.

Existe condición cuando los efectos del acto se subordinan a que se produzca o no un acontecimiento futuro e incierto. Esta puede ser suspensiva o resolutoria, según los efectos del acto comiencen o se extingan con el acontecimiento futuro e incierto.

En principio, la condición es viable respecto de cualquier tipo de acto y también en principio se rige por los mismos criterios del Derecho privado sin perjuicio de lo mencionado anteriormente acerca de las cláusulas incidentales y su relación con los actos reglados y sin perjuicio de la improcedencia de la condición suspensiva respecto al Acto Administrativo en general y en especial en cuanto al acto discrecional.

El acontecimiento futuro e incierto puede ser natural (obra de la naturaleza), o del hombre (Administración Pública o administrado), produce sus efectos de pleno derecho, por lo que cualquier decisión que tienda a comprobar el estado de las cosas solo tendrá carácter declarativo.

### 2.2.3. El Modo

Los referidos modos, son los medios y las modalidades de la prestación. Son maneras de cumplir una prestación debida, en las que se incluye el

plazo y condición y también los medios técnicos sociales y jurídicos que debe cumplir la prestación.

Consiste en una especial obligación que el acto expresamente le impone al administrado. Como ejemplo de la cláusula modal en un Acto Administrativo puede mencionarse la obligación de pagar un canon, por el uso especial de bienes de dominio público. Dado que el uso especial de los bienes de dominio público puede ser gratuito u oneroso, sin dicha cláusula expresa, usuario, usuaria o titular del derecho del uso especial no debería abonar canon alguno por tal uso.

Naturalmente, para que se esté en presencia de un modo, ha de tratarse efectivamente de una obligación a cargo del administrado y no de una simple recomendación o sugerencia; tampoco se trataría de un modo cuando la respectiva obligación ya estuviese establecida por la legislación para esa clase de actos.

El incumplimiento del modo por parte del administrado podría dar lugar a la extinción del respectivo acto, haciéndose valer en especial el instituto de la caducidad en cuando fuere aplicable.

### 2.3. JURISPRUDENCIA

J

*Consulte y analice algunas de las siguientes sentencias, del Consejo de Estado, especialmente las relacionadas con la temática abordada en la Unidad. Identifique en ellas el tema central, y especialmente los argumentos que tienen que ver con la estructura del Acto Administrativo.*

CONSEJO DE ESTADO:

- *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia (20, abr., 1983) Consejero ponente: Joaquín Vanín Tello*

- *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "B", Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora, Bogotá, D.C., febrero diecinueve (19) de mil novecientos noventa y ocho (1998).*



## 2.4. ACTIVIDADES PEDAGÓGICAS

Ap

- 1) *Construya un informe técnico legal, tomando como referencia un acto de insubsistencia laboral de carácter inmotivado, en donde se destaquen los elementos estructurales de este tipo de actos.*
- 2) *Construya una definición donde se agrupen las principales características de la falsa motivación como vicio del Acto administrativo.*
- 3) *Con base en lo anterior, compare dichos conceptos con los elementos causales, de forma y finalismo del Acto Administrativo, y señale los momentos en que los vicios del numeral 2) pueden tener lugar.*

## 2.5. AUTOEVALUACIÓN

Ae

*CASO: Desarrolle su autoevaluación con base en el análisis del cuestionamiento del siguiente caso:*

*La DIAN ha emitido un concepto acerca de los sujetos pasivos del impuesto al valor agregado –I.V.A.– para todos aquellos comerciantes cuya dedicación económica esta destinada al servicio de restaurante y domicilio de comidas rápidas. Usted como apoderado o apoderada del Restaurante Colombianitos deberá: a) analizar la posibilidad de demandar dicho concepto, para lo cual b) deberá presentar a su cliente un informe detallado de cuáles serían los elementos estructurales de un acto de tal naturaleza, para lo cual deberá tener en cuenta lo indicado en la presente Unidad y en la doctrina de la Sección Cuarta del Consejo de Estado acerca de conceptos como el aludido en este punto.*

- 1) *Señale las razones jurídicas por las cuales este tipo de actos es demandable.*
- 2) *Determine de acuerdo con lo expuesto en esta segunda unidad y del pensamiento de la Sección Cuarta del Consejo de Estado: ¿cuáles son los elementos estructurales del acto a través del cual se demanda este tipo de conceptos?*

## 2.6 BIBLIOGRAFÍA

Bs

LESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Bosh, Casa Editorial, Barcelona, 1970, Tomo I, pág. 271

*Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, Tomo II, pág. 280 y ss.*

DROMI, José Roberto, *Acto Administrativo, ejecución, suspensión y recursos*, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1973, pág. 134.

DUGUIT, León, *Traite de Droit Constitutionnel*, tomo II, Editorial de Boccard, Paris, 1928, págs. 316 y ss -375

ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, Tomo I, pág. 505.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Madrid, 1973, págs. 483 y ss.

GIANNI, Máximo Severo, *Lezioni di Diritto Administrativo*, tomo I, Milán 1950, pág. 194 y ss

GORDILLO, Agustín, *El Acto Administrativo*, a. Edic., Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969, pág. 241 y ss

SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª. Edit, Montevideo 1963, pág. 431 y ss

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO, jul., 24-28, Bogotá, 1978, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Julio A. Prat, pág. 37-44.

VEDEL, Georges, *Droit Administratif-Cours Polycoplé*, Universidad de París, 1955 a 1956, pág. 189.



## Unidad 3 | ATRIBUTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO



*Exponer las razones que permiten diferenciar un Acto Jurídico de otro por distintas razones. Esta distinción es importante para el jurista o la jurista, como quiera que de allí se desprenda la función, alcances y naturaleza que se espera que dicho acto cumpla dentro del mundo jurídico.*

*Examinar los Actos Administrativos como una especie dentro de toda la gama de Actos Jurídicos que pueden existir, debiendo el o la intérprete conocer sus elementos consustanciales y característicos, con el fin de determinar el cumplimiento de sus requisitos de validez, existencia y operatividad.*

*Identificar aquellos elementos que caracterizan a los Actos Administrativos, acerca de los cuales la doctrina predominante del Derecho Administrativo ha encaminado hacia la identificación de los principios, presunciones y requisitos de efectividad y validez.*



- *Identificar los atributos del Acto Administrativo.*
- *Evaluar la fuerza jurídica que aquellos contienen para la eficacia y operatividad de dichos Actos administrativos.*
- *Diferenciar los elementos sustantivos de los operativos de los Actos Administrativos.*
- *Distinguir, dentro de los atributos del Acto Administrativo, aquellos que nos permiten correlacionarlos con los diferentes momentos de formación, existencia y validez de estos actos.*



- *Correlacionar estos atributos con los presupuestos de validez impuestos por los criterios constitucionales dentro del Estado Social de Derecho en Colombia.*

### 3. ATRIBUTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La existencia del Acto Administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El Acto Administrativo existe, como tal, desde el momento en que es producido por la Administración y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, y, una vez surtida la notificación por los medios válidamente autorizados por el C.C.A., se puede juzgar su eficacia.

Los conceptos la doctrina ha denominado “atributos del acto” son los siguientes:

- Principio de legalidad
- Presunción de legalidad
- Principio de publicidad
- Ejecutividad
- Ejecutoriedad
- Obligatoriedad
- Estabilidad

#### 3.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La palabra legalidad implica que todo Acto jurídico-administrativo al momento de su expedición, y para su posterior aplicabilidad, deba estar necesariamente ligado a normas vigentes. Por ello, la Administración tiene el deber de sujetarse al ordenamiento jurídico, y los administrados tienen el derecho a exigir dicho sometimiento. Correlativamente, los particulares deben obedecer lo normado.

El art. 1 de la C.N. establece que “...Colombia es un Estado social de derecho...”, lo que presupone “...el constitucionalismo democrático y el “Imperio del derecho”. Este principio hace que la actuación de la Administración esta siempre condicionada a la normatividad que de manera general y especial haya sido expedida, con el objeto de fundamentar los poderes a ella conferidos y alejar la probabilidad de la arbitrariedad. Es así como el ejercicio de toda potestad pública se basa en una ley previa y superior que la fundamenta, y que, en todo caso, la función jurisdiccional revisará y juzgará según su apego al contenido y fines de las normas directamente aplicables.

Por lo anterior, se afirma que el principio de legalidad es una forma de garantizar el Estado de Derecho.

Este principio se materializa en los mecanismos estatuidos para garantizar el sometimiento de la actuación administrativa al orden jurídico, buscando restablecer el ordenamiento jurídico infringido o el derecho subjetivo vulnerado. Por ello, se han previsto causales que permiten la revocación del Acto por la propia Administración o su anulación por las juezas o los jueces administrativos, quienes buscan en cada caso diferentes modalidades de violación de las normas superiores en que se incurre al momento de expedir el acto<sup>59</sup>.

Así, del principio de la legalidad se desprenden las siguientes características:

- 1) Normatividad jurídica: Toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, cualquiera que sea su fuente: constitucional, legislativa o administrativa.
- 2) Jerarquía normativa: Ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de rango superior.
- 3) La igualdad jurídica: La Administración no puede conceder prerrogativas o privilegios a unos y negar arbitrariamente derechos a otros. Cuando existen intereses contrapuestos de los administrados en un proceso (p.e. concursos, licitaciones públicas, franquicias, exenciones, etc.), éste adquiere carácter contradictorio y la Administración está obligada a dar una participación igualitaria a los interesados, so pena de ilegitimidad de la decisión por afectar la imparcialidad que debe guardar en el trámite. (...)
- 4) Razonabilidad: Todo acto de la Administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y en hechos, conductas y circunstancias que los causen.

## 3.2. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD

Una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a Derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Es una presunción “*Iuris Tantum*”, que significa que se puede probar en contrario, para cuando se demuestra que se contravino el ordenamiento

---

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

jurídico. En esta medida, un Acto Administrativo dictado conforme a Derecho se presume legítimo y conlleva a la ejecutividad del mismo.

El fundamento de la presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del Acto Administrativo no necesita ser declarada por los organismos jurisdiccionales, ya que se entorpecería la actuación misma, que deba realizarse en interés público, el cual como es de dominio general, prima sobre el interés privado.

Como contrapartida necesaria y lógica de la presunción de legalidad de los Actos administrativos, la Constitución Nacional y las leyes han reglamentado la teoría de nulidades, han organizado las acciones correspondientes y han creado instituciones jurisdiccionales especiales para el juzgamiento de sus irregularidades.

Nuestra Constitución y el Código Contencioso Administrativo han partido de la base de que los actos de tipo particular y concreto tienen carácter obligatorio e imperativo no sólo para la persona directamente interesada y para los terceros, sino también para los jueces o juezas y el mismo órgano que los expide, en tanto no sean anulados por los tribunales competentes, ellos conservan la plenitud de su fuerza reguladora y producen la totalidad de sus efectos jurídicos<sup>60</sup>.

El juez o la jueza tienen facultad para estudiarlo y definir si en realidad el ordenamiento administrativo genera las consecuencias que le asigna el actor. En este campo, el juez o la jueza gozan de amplia libertad de apreciación. Es decir, el juez o la jueza también están obligados a garantizarles la plenitud de su valor jurídico, a menos que esté conociendo precisamente de la acusación directa dirigida contra el acto<sup>61</sup>.

Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste, tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquel que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos

---

60 Se prohíja el pronunciamiento de la Sala Plena de diciembre 1 de 1955 con relación a la prohibición de ejercer conjuntamente la acción de nulidad y la de restablecimiento antes llamada de plena jurisdicción. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION A . Consejero ponente: NICOLAS PAJARO PEÑARANDA. 3 de julio de 1998. Rad. N°: 15201

61 CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Magistrado Ponente = GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, Actor = CONTRALORIA DE SANTA FE DE BOGOTA, Número de Expediente = 5878, 2000-07-06; También puede consultarse: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. M.P.: OLGA INES NAVARRETE BARRERO. 11 de mayo de 2000. Rad. N°: 5873, Actor: JAVIER CONTRERAS CONTRERAS



vinculantes sobre la misma. Esta intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición.<sup>62</sup>

El principio de la presunción de legalidad persigue afianzar la posibilidad de que el acto surta efectos y que se presuma válido, legítimo y legal una vez se ha perfeccionado y se ha dictado, para que así pueda cumplirse la finalidad del procedimiento.<sup>63</sup>

A manera de síntesis, podemos señalar que el Acto Administrativo al gozar de presunción de legalidad trasluce las siguientes consecuencias:

- a. Una vez en firme la decisión administrativa, se crea una situación jurídica nueva.
- b. La presunción de legalidad debe desvirtuarse jurisdiccionalmente y le corresponde la carga de la prueba a quien afirma.
- c. Los recursos jurisdiccionales no son suspensivos.
- d. La decisión administrativa produce efectos hasta el momento en que el juez y la jueza declara la nulidad.
- e. En este sentido, los actos administrativos tienen la fuerza de cosa decidida.

### 3.3. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

En la teoría del Acto Administrativo es necesario establecer desde cuando produce efectos jurídicos, bien sea para el pasado (efectos retroactivos) o bien para el futuro (condición o plazo suspensivo). La regla general es que el Acto Administrativo entre en vigencia desde el momento de su expedición, previos los requisitos de publicación o notificación, según se trate de situaciones generales o individuales. De manera que la obligatoriedad de cumplir con dicho acto comienza desde el momento en que la voluntad ha sido legalmente declarada, es decir, cuando se exterioriza con el fin de producir efectos jurídicos en una o varias personas.

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> BREWER CARIAS, Allan R. *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina. Universidad del Rosario. Literatura Jurídica. Editorial Legis S.A. Bogotá D.C., 2003.*

En relación con los destinatarios del acto administrativo, los requisitos de eficacia se rigen por el principio del conocimiento (principio de publicidad) por parte de los interesados, como requisito indispensable para que el acto cobre mérito de eficacia.

El Consejo de Estado sobre este aspecto ha dicho: “La publicidad es en definitiva, una medida que condiciona la oponibilidad del acto a las administradas, lo mismo que a la administración”.<sup>64</sup>

La interpretación del artículo 48 del Código Contencioso Administrativo vigente y del literal b) del artículo 135 *ibídem*, permite señalar que sin el lleno de los requisitos (o sea los descritos en los arts. 43, 44, 45, 46, 47) no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales. Tampoco producirá efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46.

Lo anteriormente dicho implica, que el acto que no haya sido notificado conforme a los requisitos legales no producirá efectos; no es eficaz. No obstante, la notificación de un acto que haya debido serlo no influye en su existencia o en su validez y goza de sus prerrogativas o presunciones esenciales, puesto que la falta de notificación en forma solo impide su eficacia, en la medida que la notificación no es una propiedad ni una cualidad insuperable del acto en sí considerado. Es algo contingente que pueda existir o no. Es más; es en lógica, posterior al acto en sí mismo considerado.

No obstante, los administrados podrían, antes de cumplirse con el procedimiento de notificación, si por algún medio han tenido conocimiento de lo ordenado por la Administración, pedir el cumplimiento de los mismos, lo cual se entendería como una notificación por conducta concluyente.

Dadas las anteriores implicaciones, podemos afirmar que la publicidad se ha establecido como una garantía jurídica que busca la protección de los administrados; dando certeza y seguridad en las relaciones jurídicas que surgen como consecuencia de su expedición. La publicidad así concebida, resulta ser un requisito que hace referencia a la eficacia del acto respectivo. En este orden de ideas, el acto puede ser válido si reúne los elementos, pero ineficaz si no se le ha dado publicidad.

---

<sup>64</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Bogotá D.E. (6.Jun.,1986) C.P. Dr. Guillermo Benavides Melo. Proyecto: Dr. Luis Miguel Quiñones, Magistrado Auxiliar. Ref. Exp. No. 134. Actor: James W.F. Raisbeck.

Por consiguiente, los principios que rigen la notificación de los actos son:

1) Notificación personal al interesado: Esta tiene lugar, cuando la notificación del acto debe hacerse de manera personal al interesado, al representante legal, o al apoderado debidamente constituido dentro de la actuación administrativa, la cual se deberá realizar por escrito, reproduciendo de manera íntegra el contenido del acto.

2) Precisión del lugar de la notificación: Hace alusión al lugar dónde deben hacerse las notificaciones, que bien puede ser en el domicilio o residencia del interesado, o en el lugar que estos hayan señalado como “domicilio procesal”, similar al indicado en el Código de Procedimiento Civil. Hoy día, las partes interesadas pueden indicar, como dirección de notificación, la correspondiente a su página de correo electrónico. Éste es un aspecto aún por desarrollar, pero es importante destacar, que la permisividad de ésta dirección, proviene de la literalidad del C.C.A. el cual siempre nos indica de manera general “la dirección del peticionario”, concepto que bien se aplica a las direcciones electrónicas. Lógico, debe haber una manifestación expresa del peticionario en cuanto a que la notificación se realice al correo señalado.

3) Recepción personal de la notificación: Inicialmente, el C.C.A. ordena la ) notificación personal del sujeto pasivo del Acto Administrativo. Sin embargo, el mismo artículo permite que esta notificación pueda hacerse a la persona que se encuentre en el lugar de la notificación. De no poderse agotar el anterior trámite, podrá hacerse uso de los mecanismos alternativos de notificación que la misma ley determina, como es el caso de la fijación y publicación de edictos. En éste último caso, el edicto deberá ser colocado en lugar público. Ésta notificación puede considerarse de eficacia relativa, en tanto y en cuanto a que pertenece al ámbito de la presunción de las cosas. Si aún ella no es suficiente, esto es, si el Acto Administrativo posee efectos particulares y concretos, puede hacerse uso de la publicación en diario de amplia circulación, para así sustituir, de manera supletiva y subsidiaria, la exigencia de la notificación personal.

La precisión del contenido de la notificación: Éste principio es aplicación de aquel instituido en la legislación española<sup>65</sup>, según el cual, la notificación debe contener el texto íntegro del Acto Administrativo que se notifica, con la indicación de los recursos que proceden contra el mismo. Según se desprende de lo preceptuado en el artículo 48 del C.C.A., si la notificación no contiene todos los elementos establecidos, no produce efectos y no comienza a correr

---

<sup>65</sup> Brewer Carías, *op.cit.*

para el particular los lapsos de impugnación, salvo que el particular afectado interponga los recursos autorizados por la ley, o de cumplimiento al acto, pues, se repite, obra la notificación implícita del acto por conducta, factor que en todo caso excluirá de responsabilidad a la administración de su deber de notificación como lo ha repetido insistentemente la Corte Constitucional al fallar acciones de tutela en protección del derecho de petición y el debido proceso, en donde, además, asume ésta omisión de la Administración como una violación del artículo 6° de la Constitución Nacional.

### 3.4. LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La ejecutividad es sinónimo de eficacia del Acto, es la regla general de los Actos Administrativos y consiste en el principio de que todo acto, una vez perfeccionado produce todos sus efectos, sin que difiera su cumplimiento.

La ejecutividad esta íntimamente relacionada con la firmeza del Acto administrativo, la presunción de legalidad del Acto Administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada. Dicha firmeza se pregona de la confrontación de dicho acto con las disposiciones contenidas en el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos en tiempo aportados.

De lo anterior, se deduce que la ejecutividad de los Actos Administrativos es la fuerza que supone la obligatoriedad de los mismos, en tanto que estos no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa. Cosa distinta será la pérdida de su fuerza ejecutoria, que ocurrirá de manera excepcional y de conformidad con las causales establecidas por el artículo 66 del Decreto 01 de 1984.<sup>66</sup>

Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que hacen a la existencia del acto. Es distinto de la ejecutoriedad del acto, la cual determina que la Administración, aplique el orden jurídico y ejecute por si misma el acto, con la posibilidad de acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento<sup>67</sup>. La ejecutividad proviene de la validez del acto, mientras que la ejecutoriedad se fundamenta en la eficacia.

<sup>66</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-069/95. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara, Bogotá, D.C. (23., Feb. 1995).

<sup>67</sup> RODRIGUEZ, Moro. *La ejecutividad del Acto Administrativo*, Madrid, 1949, págs. 32-33.

La ejecutividad es una consecuencia de la presunción de legalidad; presunción que, a su vez, está determinada por la necesidad que sean ejecutivos.

### 3.5. EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La fuerza ejecutoria del Acto Administrativo está circunscrita a la facultad que tiene la Administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados.

Al igual que la ejecutividad, pero con distinta función para la eficacia del acto, la firmeza y notificación del Acto Administrativo constituyen un presupuesto para su ejecutoriedad. En dicho sentido el Consejo de Estado es de la postura de que, salvo norma expresa en contrario, los Actos administrativos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la Administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados (art. 64<sup>68</sup>) lo que armoniza cabalmente con el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo.<sup>69</sup>

En esta forma, el Acto Administrativo tiene carácter ejecutorio, produce sus efectos jurídicos una vez cumplidos los requisitos de publicación o notificación, lo cual faculta a la Administración a cumplirlo o a hacerlo cumplir.<sup>70</sup>

Las condiciones de ejecutoriedad de los actos administrativos son<sup>71</sup>:

- 1) La existencia de un Acto Administrativo.
- 2) Que ese acto sea perfecto.
- 3) Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo, y

---

68 El artículo 64 del Decreto 01 de 1984 consagra: "Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados"

69 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Bogotá, D.C. (12., Dic. 1986) C.P. Dr. Guillermo Aldana Duque.

70 Corte Constitucional. Sentencia C-069/95.

71 OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1976, pág. 190.

4) Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo acate voluntariamente.

Los fundamentos de la ejecutoriedad del Acto Administrativo son de carácter político y jurídico. El primero deriva de la urgencia de la satisfacción de las necesidades sociales que la administración debe atender, las cuales no permiten demora de ninguna naturaleza. Los intereses generales no pueden tener obstáculo o retraso en su satisfacción. Por su parte, el aspecto jurídico radica en la presunción de legitimidad que tiene el acto administrativo, presunción “*juris tantum*”, o sea, que admite prueba en contrario.

La Administración, por lo tanto, tiene el atributo de la Ejecutoriedad de sus propias decisiones, la cual llega hasta la posibilidad, según la competencia administrativa de que se trate, de utilizar instrumentos correctivos para que se cumplan las decisiones de la Administración, como por ejemplo las multas económicas.

La Ejecutoriedad no se confunde con la ejecutividad. Esta es propia de cualquier Acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto que puede ser efectuado. Ejecutividad equivale por lo tanto, a eficacia en general. La ejecutoriedad por su parte, es propia solamente de los actos que imponen deberes positivos o negativos; ella presupone que el acto sea ejecutivo, es decir eficaz, y consiste en un modo muy particular de comportarse de tal eficacia que no tiene razón de ser sino en los actos de esta categoría: la posibilidad para la Administración de realizar el contenido del acto con el uso inmediato de medios coercitivos.

La obligatoriedad es intermedia entre la ejecutoriedad y la ejecutividad. Esta existe siempre y significa que todo acto estatal por su misma condición debe cumplirse, pues es una cualidad genérica que tienen todos los actos atentos a su fuerza obligatoria<sup>72</sup>.

### 3.6. OBLIGATORIEDAD

Cuando nos referimos a la comunidad política, los actos que la Autoridad de dicha comunidad emite, no tienen por objeto un intercambio, sino un reparto, una distribución de beneficios y cargas, y ello en orden a obtener el bien de esa comunidad. Por ello, la Autoridad para lograr este objetivo, tiene el poder jurídico de imponer sus decisiones, posición que le permite a la autoridad dentro

<sup>72</sup> GORDILLO, Agustín A., *Procedimientos y recursos*, Buenos Aires, 1964, pág. 105

del orden temporal, hacer primar el bien común sobre el bien individual, por eso no dicta prescripciones arbitrarias sino racionales.

Así la autoridad dicta “leyes”, decide conflictos entre partes por medio de “sentencias”, y provee a la satisfacción de necesidades concretas de la comunidad por medio de “actos” y “operaciones” administrativas.

La característica común de esta actividad se concreta en el poder de imposición a los terceros con quienes se relaciona dentro de esa comunidad política, y que precisamente hace que el acto produzca efectos jurídicos específicos, tipos según se trate de una ley, de una sentencia, de un acto administrativo. Fuerza jurídico política que emana de la autoridad y de su actividad toda, y que es la imperatividad.

Respecto del Acto Administrativo, siendo este subordinado a la ley, podrá, en consecuencia, crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones de modo directo e inmediato, real y concreto, sin el acuerdo o consentimiento de quienes van a ser afectados por tal prescripción.

Recapitulando, la obligatoriedad de los Actos Administrativos se deriva de la presunción de legalidad. Lo cual significa que el obrar de los órganos administrativos debe estar vinculado positivamente al Derecho.

Lo anterior nos lleva a concluir que la administración toma sus propias decisiones, creando obligaciones para los administrados, lo que no sucede en el campo privado donde un particular no puede establecer unilateralmente una obligación a otro.

### 3.7. ESTABILIDAD

El principio de la estabilidad de los Actos Administrativos protege los legítimos intereses y derechos adquiridos de aquellas personas beneficiarias de una decisión oficial particular y concreta. La confianza legítima en la administración se vería lesionada si la permanencia y seguridad de un acto suyo dependiera de la discrecionalidad del funcionario o funcionaria de turno. La ley establece los casos y procedimientos por los cuales hay lugar a suspender o revocar un Acto Administrativo generador de intereses legítimos o derechos adquiridos.<sup>73</sup>

---

73 Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

### 3.8. JURISPRUDENCIA

# J

*Lea analítica y comprensivamente algunas de las siguientes sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, especialmente las relacionadas con la temática sobre los atributos del Acto Administrativo abordada en esta Unidad. Identifique en ellas el tema central, y especialmente los argumentos que tienen que ver con los principios de legalidad, publicidad, ejecutividad, ejecutoriedad, obligatoriedad y estabilidad de los actos administrativos*

1) CONSEJO DE ESTADO:

a) *Sección Primera. C.P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Rad. No. 5878, 2000-07-06.*

b) *Sección Primera. C.P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO. Rad. N°: 5873.*

c) *Sección Segunda, C.P.: NICOLÁS PÁJARO PEÑARANDA. Rad. N°: 15201*

2) CORTE CONSTITUCIONAL:

*Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.*

### 3.9. ACTIVIDADES PEDAGÓGICAS

# Ap

1) *Con base en el Código Contencioso Administrativo Colombiano, diseñe, linealmente, un mapa conceptual desde el cual Usted pueda comprender y enseñar cuales son las etapas de formación, expedición y cumplimiento del Acto Administrativo, y desde el cual se permita distinguir los atributos del Acto en comento. Tome como base las etapas del procedimiento administrativo hasta agotar la vía gubernativo, así como los elementos estructurales del acto descritos en la Unidad No. 2*

2) *¿Cuáles son las fuentes jurídicas del principio de legalidad de los actos de la Administración en Colombia?*





- 3) *¿Qué diferencias existen entre ejecutividad y ejecutoriedad?*
- 4) *¿Desde qué momento son obligatorios los Actos Administrativos?*
- 5) *¿Qué recursos dentro del procedimiento administrativo –ordinarios y extraordinarios– afectan la estabilidad del Acto Administrativo?*

### 3.10. AUTOEVALUACIÓN



CASO:

*Ante su Despacho como Juez o Jueza Contencioso Administrativo, se encuentra para trámite de admisión, una demanda en contra de un Acto administrativo expedido el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del cual se impone una cuota de importación para las camisetas –tshirt– provenientes de China. La razón de la ilegalidad, dice el actor o actora, radica en la violación al principio de legalidad, toda vez que para él o para ella, en el caso colombiano, el mismo se encuentra compuesto también por las normas y tratados de Derecho Internacional, que para el caso en particular, esta informado por la Ley aprobatoria del Tratado Internacional por medio del cual Colombia fue aceptado como país miembro de la Organización Mundial del Comercio –O.M.C.–, organismo del cual ha salido, dentro del mes anterior, un acuerdo de suprimir las cuotas de importación para dicho bienes.*

*Como actividad de autoevaluación:*

- 1) *Redacte el auto de admisión o inadmisión de la demanda en cuestión.*
- 2) *Aborde como aspecto de fondo el asunto planteado.*

## Unidad 4 | LEGALIDAD, VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Og

*Presentar, en el sentido clásico, como la Teoría del Acto Administrativo muestra, a partir de la interposición de los recursos en vía gubernativa, como el particular puede afectar la eficacia de los dichos actos, y, por medio de las acciones judiciales, cuestionar y afectar la existencia del Acto administrativo.*

*Mostrar cómo, sin embargo, en virtud de las acciones de tutela, popular y de cumplimiento, el ámbito de garantías para el ciudadano fue ampliado, y hoy, con ellas el Acto Administrativo puede llegar a ser afectado por otras vías no tradicionales.*

*Buscar por medio del estudio de la Unidad, que los discentes y las discentes, confronten las acciones constitucionales arriba mencionadas, con los conceptos de legalidad, validez y eficacia, con el objetivo de obtener algunas conclusiones acerca de la potencial afectación que el 3.2*

Qe

- *Acto Administrativo puede llegar a sufrir en los distintos estadios de este tipo de actos.*
- *Identificar y analizar las vías tradicionales de afectación a la legalidad, eficacia y validez de los Actos Administrativos, según los recursos ordinarios establecidos en el C.C.A.*
- *Analizar la naturaleza y alcances de las acciones de tutela, popular y cumplimiento frente a los Actos Administrativos.*
- *Determinar la función que el juez o jueza administrativa puede asignar a dichas acciones al contenido, formación y efectos de los actos de la Administración.*

## 4. LEGALIDAD, VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### 4.1. EMISIÓN Y EXPEDICIÓN

De la postura de la Corte Constitucional se infiere que la existencia del Acto Administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. De manera que el Acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración y en sí mismo, lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera la existencia del Acto Administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.

El efecto jurídico será específico para actos y hechos según el concreto que se quiera perseguir en la consecución de lo justo, que es lo propio del Derecho, y aquí radica uno de los interrogantes más importantes que se ha planteado dentro de la teoría del Acto Administrativo, es saber exactamente cuál es el momento en que entra en vigencia y desde cuando produce sus efectos jurídicos. En consecuencia, el efecto jurídico es la consecuencia, el resultado, la reacción, de un hecho o una conducta que el Derecho prevé.

En términos generales, se llama perfecto al acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones, que faltan para su perfección. Pero hay operaciones en el procedimiento que, si no son cumplidas en el momento estipulado por ley, no pueden ser realizadas posteriormente y por lo tanto, el acto está destinado a quedar imperfecto.

El acto perfecto puede ser también eficaz. Esto ocurre cuando no se antepone ningún obstáculo para que el acto produzca sus efectos y por lo tanto se pueda ejecutar. Acto eficaz es lo mismo que se puede realizar. Pero esto no quiere decir que todo acto perfecto se pueda ejecutar, es decir, no es eficaz. Esto ocurre cuando el acto está sometido a una condición suspensiva o a un término. La ineficacia no deriva, por lo tanto la falta de perfección o de validez.

Por perfección del Acto Administrativo entiende la doctrina el cumplimiento de todos los requisitos de procedimiento y forma que la ley le señale para su expedición. Y sólo cuando el acto está perfeccionado se producen entonces sus

efectos jurídicos. Sin embargo, la ley suele exigir la publicación o notificación del Acto Administrativo, para que éste adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos. En tales condiciones, el acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto.<sup>74''</sup>

Debe destacarse que la invalidez es siempre producida por un vicio en la sustancia o en la forma, para cuando la ley ha establecido una forma específica. Tal vicio, no puede generalmente, ser eliminado después del perfeccionamiento del acto. La nulidad consiste en la falta de un elemento esencial, la cual se traduce en la declaración del juez, o la jueza una vez comprobado el vicio en la inexistencia jurídica del acto porque produce la declaración efectos retroactivos. La invalidez deriva de un vicio que hace irregular el acto, sin excluir su carácter de Acto administrativo. A causa del vicio, el acto puede ser anulado con una sucesiva disposición administrativa o jurisdiccional. De no ocurrir esto, el acto sigue desarrollando sus efectos.

A la vista de lo anterior, la existencia del Acto Administrativo tiene que ver con el momento a partir del cual la Administración expresa su voluntad en forma válida. La regla general es que el Acto Administrativo entra en vigencia desde el momento mismo de su expedición. Pero para que produzca sus efectos jurídicos se requiere que se cumpla con los requisitos de publicación o notificación, según se trate de actos surgidos de situaciones generales o particulares. La existencia del Acto requerirá entonces la expresión manifiesta de la voluntad de la Administración, aunque no se descartan los actos presuntos que, valga la aclaración, existen en tanto la Administración cobra su ejecutoria y de los efectos alcanzados se deducirá entonces su existencia y las obligaciones en él contenidas.

En el Derecho colombiano, el Acto administrativo es válido desde el momento en que se expide, pero su fuerza vinculante, obligatoriedad y efectos comienzan a darse con el cumplimiento del requisito esencial de la publicidad.

Así, la existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El Acto Administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del

---

74 RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto. *Derecho Administrativo*. Ediciones Librería del Profesional.

acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.

El Consejo de Estado ha expresado su criterio en reiteradas oportunidades en cuanto que el Acto Administrativo existe desde que se expide, y su eficacia está condicionada a su publicación o notificación. A juicio de la Corte Constitucional es aceptable el criterio mencionado, según el cual los Actos Administrativos existen desde el momento en que se profieren, y su validez y eficacia están condicionadas a la publicación o notificación, según se trate de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, o de un acto de carácter particular, personal y concreto.

### **Expedición válida y eficaz**

La validez de un acto Administrativo consiste en su conformidad con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente.

El Acto Administrativo válido conforme al derecho vigente, en principio produce efectos jurídicos, pero estos a su vez pueden estar sometidos a variadas condiciones que deban cumplirse a los efectos que el mismo pueda producir sus consecuencias jurídicas y que deben cumplirse, sea en la propia Administración o respecto de destinatarios del acto.

Dicha validez, que se presume según el principio de presunción de legalidad que acompaña a todo Acto Administrativo, perdurará hasta tanto el acto no se extinguido; extinción que puede darse por vía de la revocatoria o de la declaración judicial de nulidad del acto.

En otro orden de cosas, la eficacia puede ser observada después de la producción del Acto Administrativo y en la aplicación del acto a sus destinatarios para que surta efectos respecto de ellos. La eficacia del Acto Administrativo se debe pues entender como la producción material de efectos entre las partes vinculadas al Acto, en tanto que la validez sólo podrá ser discutible en sede judicial, momento en el cual el juez o la jueza competente realizará el examen de legalidad del acto. Pero, entre tanto no se produzca una decisión judicial, el acto será válido y eficaz.

De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento

jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz<sup>75</sup>. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente.<sup>76</sup>

Visto lo anterior, podemos prever que un Acto Administrativo válido puede ser o no eficaz, dependiendo de las condiciones de eficacia que se regulen en los ordenamientos. Por ejemplo, cuando se haya dictado un acto válidamente, pero no se haya surtido la notificación del mismo mediante la utilización de los mecanismos legales para ello. Por lo tanto, el acto será válido pero no eficaz. Contrario sensu, el acto puede ser tachado de inválido por no estar acorde con el ordenamiento jurídico, pero puede llegar a producir efectos a terceros a partir de la notificación. Por lo tanto, será un acto eficaz, pero inválido a partir de la declaración judicial que ordene su nulidad.

#### 4.2. FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO

El Acto Administrativo tiene un proceso de perfeccionamiento que se logra a través de dos etapas:

Proceso de formación del acto: Consiste en la formación, determinación y concepción de la voluntad del órgano administrativo que quiere emitirla y que desea pronunciarse para perseguir un fin determinado por una norma jurídica concreta. Es así como se puede ver que para que el acto exista y se forme como tal, requiere de una norma jurídica que permita la actuación administrativa; de unos hechos que condicionan y tipifican el contenido de la norma jurídica; de una voluntad proveniente del órgano que emite el acto y de la materialización del acto, es decir, del cumplimiento de formalidades y requisitos establecidos en la ley para cada tipo de acto.

Proceso de eficacia del Acto Administrativo: Consiste en dotar al acto de la aptitud jurídica necesaria para que produzca sus efectos. Es en esta instancia donde se verifica que el acto existe y como tal, puede ejercerse sobre él, un control de juridicidad determinado si el acto está o no conforme al Derecho.

---

*75 El artículo 43 del citado estatuto establece que "los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto". Por su parte el artículo 44 ibídem, señala que "las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado"*

*76 Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 1995. M.P.: Hernando Herrera Vergara.*

También, para que el acto sea eficaz y produzca sus efectos, se requiere que sea comunicado, publicado o notificado a las personas a las cuales se va a afectar.

Estos a su vez, pueden producirse en la forma prevista y querida por el órgano administrador, en cuyo caso se dice que el acto está consumado o agotado; otras veces el acto puede estar suspendido, como cuando existe un obstáculo material transitorio, o cuando la propia voluntad de la Administración desea que los actos se encuentren en esa circunstancia (pues puede incurrir que se impugnen por ser contrarios a derecho y que mientras se resuelva dicha impugnación estos sufran una retención en el tiempo).

Para que pueda surtir plenos efectos y pueda ser eficaz, el Acto administrativo requiere de una etapa de formación conforme a derecho; es así como el proceso de formación del acto es el que determina sus efectos y para poder conocerlos debe mirarse el contenido del acto, el órgano que lo expide, los fines que persiguen, la motivación y las personas a quienes va dirigido. Si el acto es general sus efectos serán unos y si es particular será otra su naturaleza y otras sus consecuencias. Así las cosas, se habla de actos generales u objetivos o actos regla, surgidos de situaciones abstractas, impersonales y objetivas y de actos creados como consecuencia de situaciones individuales, concretas y subjetivas. Sus efectos entonces serán igualmente generales o particulares, según el acto de que se trate.

Como regla general, el acto perfectamente formado desenvuelve sin más sus efectos: perfección y eficacia se verifican en el mismo instante. Pero varias causas, pueden modificar tal coincidencia, retardando o anticipando la eficacia del acto. El retardo puede ser determinado por una cláusula inserta en el acto mismo, con la que se establece un término en la condición suspensiva. La condición, en el caso en que no se verifique llega a excluir para siempre cualquier eficacia.

Los actos que se refieren a personas determinadas no tienen efecto sino desde el día que han sido notificadas, los que confieren derechos, desde el día de su aceptación.

Adicionalmente, encontramos actos que son por su naturaleza retroactivos, constituidos por aquellos que tienen efectos declarativos, porque comprueban el precedente estado de hecho o de derecho, sin crear ni modificar nada. Pero esta cláusula de retroactividad no puede ser admitida para los actos que restrinjan el ejercicio de las facultades o de derechos, o que sacrifican derechos adquiridos o imponen deberes y obligaciones. Establecerlo para el pasado, equivaldría a convertir en lícitos, causando responsabilidad, por haberse cumplido en aquella época en forma lícita y probablemente en ejercicio de un derecho subjetivo. Los actos que

crean relaciones bilaterales, y con mayor razón los que confieren derechos, pueden ser dictados con efecto retroactivo con efectos limitados.

Igualmente, son retroactivos los actos interpretativos de actos precedentes, los de anulación, de revocación, de convalidación, de conversión.

#### 4.3. EFECTOS JURÍDICOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL TIEMPO

Habíamos mencionado como los efectos del Acto Administrativo se desprenden de las consecuencias jurídicas que produce en los dos extremos de la relación jurídica que crea. Consecuencias que en preciso sentido jurídico se refieren a las obligaciones a cargo de cada una de ellas, así como las modalidades de tiempo y de lugar a las que la Administración haya podido someter el cumplimiento de las mismas.

En efecto, las obligaciones y las modalidades de cumplimiento pueden producirse en la forma prevista y querida por el órgano administrador, en cuyo caso se dice que el acto estará consumado, en ejecución o agotado, dependiendo de si el momento mismo de su operatividad es de ejecución instantánea, escalonada o se encuentra supeditada al acaecimiento de cierta condición.

Así las cosas, los efectos del Acto administrativo varían, según la clase de acto sobre el cual verse o de su contenido mismo. Si el acto tiene por contenido la obligación de una prestación determinada del particular o de la Administración, sus efectos se agotarán naturalmente con la ejecución de la misma. Pero si por ejemplo, el Acto administrativo trata sobre el nombramiento de un funcionario o funcionaria, otros serán los efectos, pero estos quedarán condicionados a la toma de juramento y posesión, condiciones que lo ubican dentro de la categoría de actos compuestos y complejos.

En sentido opuesto, si el acto se refiere a una relación continuada como en la adjudicación de una concesión, autorización o derecho de explotación, pueden preverse varias hipótesis:

- 1) Puede ocurrir que el Acto no contenga el término relativo a su duración. En tal caso, ésta se prolonga hasta que no surja una disposición contraria por la misma autoridad administrativa, o se decrete su nulidad en sede judicial.



2) Casi siempre, la duración de la relación está limitada por un término. En tal caso, el vencimiento de este, constituye la causa natural de la extinción.

3) La eficacia del acto puede prolongarse más allá del término establecido, así como también puede desaparecer antes del vencimiento. Se verifica la primera hipótesis, cuantas veces el acto admita su tácita renovación en caso de falta de revocación. En ausencia de tal reserva, la prórroga puede ser dispuesta por la misma Administración con expresa disposición, dictada antes del vencimiento. En este último caso, si la relación surgió con el consentimiento del interesado, la prórroga debe ser dispuesta con demanda del mismo o con su aceptación.

4) La hipótesis de la cesación al vencimiento comprende a su vez varias causas. Aparte de la muerte de la persona a la que el acto se refiere y de la renuncia por parte de la misma, cuando es admitida pueden tenerse algunas disposiciones de la Administración, que pongan fin a la relación en modo unilateral y autoritario. Estos últimos son: la resolución por incumplimiento y la revocación por motivos sobrevinientes.

Al repasarse la teoría general de los Actos Administrativos se encuentra que estos como tales, constituyen una especie de los Actos Jurídicos y que, como “causas” que son, producen efectos igualmente jurídicos. Los efectos se han considerado hechos, así como también lo son los Actos Jurídicos que los causan.

Dichos efectos, son asimilables a la teoría de la aplicación de la ley en el tiempo, como quiera que ella prescribe que las leyes rigen a partir de su promulgación, hacia el futuro y hasta su derogatoria, elementos que se verifican en el Acto Administrativo. Este principio, ampliamente aceptado, ha sido recogido desde sus orígenes por la normatividad nacional pues constituye la principal garantía de conocimiento, por parte de los asociados, de la voluntad de la Administración, pues es la piedra angular para la seguridad y la estabilidad del orden jurídico. De este modo, el principio en cuestión tiene íntima vinculación con la protección de los derechos adquiridos, protección expresamente consagrada en el artículo 58 de la Carta según el cual “se garantizan los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. La disposición constitucional del artículo 58 busca la protección del ciudadano frente a la expedición de normas que, a posteriori, podrían modificar el contenido de sus derechos subjetivos reconocidos en un acto administrativo debidamente notificado y ejecutado.<sup>77</sup>

---

77 “En términos generales, el principio que se analiza tiene plena efectividad en relación con las situaciones jurídicas consolidadas que se predicen de los derechos subjetivos. De este modo, y según la prohibición del artículo 58

La cláusula de retroactividad no puede ser admitida para los actos que restrinjan el ejercicio de las facultades o de derechos, o que sacrifican derechos adquiridos o imponen deberes y obligaciones. Establecerlo para el pasado, equivaldría a convertir en lícitos, causando responsabilidad, por haberse cumplido en aquella época en forma lícita y probablemente en ejercicio de un derecho subjetivo. Los actos que crean relaciones bilaterales, y con mayor razón los que confieren derechos, pueden ser dictados con efecto retroactivo con efectos limitados.

Adicionalmente, encontramos actos que son por su naturaleza retroactivos, constituidos por aquellos que tienen efectos declarativos, porque comprueban el precedente estado de hecho o de derecho, sin crear ni modificar nada.

Igualmente, son retroactivos los actos interpretativos de actos precedentes, los de anulación, de revocación, de convalidación y de conversión.

La salvedad en este caso, nace de la aplicación de los derechos fundamentales de igualdad y debido proceso, que para el caso significa que la Administración no puede afectar derechos adquiridos cuando del objetivo y la finalidad del acto expedido se desprenda algún efecto retroactivo.

No obstante, debe tenerse presente que tanto la doctrina como la jurisprudencia siempre han sostenido que los Actos Administrativos, al igual que la ley, de manera general solo rigen hacia el futuro respetándose obviamente las situaciones jurídicas individuales. En otras palabras la retroactividad es una excepción y como tal, deberá ser motivada, plena, cierta y razonablemente argumentada<sup>78</sup>.

El principio de la irretroactividad de los actos jurídicos es uno de los pilares del Estado de Derecho ya que las relaciones jurídicas requieren seguridad y estabilidad sin las cuales surgiría el caos y la arbitrariedad. No debe existir pues confusión con los Actos administrativos que establecen una nueva reglamentación o suprimen medidas anteriores, los cuales no son retroactivos.

La irretroactividad que hemos establecido para la ley y para los actos administrativos, surge de la necesidad de dotar de firmeza a las relaciones jurídicas y consiste en que la ley y los actos administrativos solo producen efectos hacia el futuro. Por lo tanto,

---

*constitucional, una ley posterior estaría impedida para regir una situación jurídica que ha surgido con anterioridad a su vigencia.” (Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.)*

*78 La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime al sostener la tesis de la irretroactividad del Acto administrativo y en sentencia de Diciembre 12 de 1984 expresó: ACTOS ADMINISTRATIVOS, IRRETROACTIVIDAD. No pueden sufrir efectos con anterioridad a su vigencia; solo en forma excepcional puede un Acto administrativo tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal .*

la expedición y la aplicación de un Acto administrativo con eventuales efectos retroactivos, implicaría su anulabilidad por falta de competencia del funcionario o funcionaria que lo expidió. Sin embargo, es preciso anotar que, aún cuando la irretroactividad de la ley y de los actos administrativos tiene su fundamento en poderosas razones de seguridad jurídica buscando dotar de cierta permanencia al ordenamiento jurídico, creemos válida la posición que acepta la posibilidad de establecer convencionalmente la cláusula de la retroactividad.

Así las cosas, la protección de los derechos adquiridos que doctrinalmente han sido caracterizados como intereses particularizados que cuentan con una protección especial, son un límite constitucional para los actos administrativos con efectos retroactivos, pues su protección se manifiesta en una consecuencia jurídica que puede invocar el propio individuo, y que viene a solidificar una situación jurídica concreta con efectos jurídicos en el ámbito moral o patrimonial. Estos derechos adquiridos o situaciones concretas, no podrán ser modificados por leyes o Actos administrativos posteriores a su nacimiento o concreción.

#### 4.4. ACCIONES Y RECURSOS QUE AFECTAN LA EFICACIA Y ORIGINALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

##### 4.4.1. En vía gubernativa

Por vía gubernativa se entiende, el conjunto de actuaciones que deben cumplirse ante la Administración misma, con el fin de obtener el sometimiento a la ley. En este sentido se habla de control gubernativo de legalidad. Se entiende entonces, por vía gubernativa un privilegio en favor de la Administración, porque en razón de las peticiones y recursos que presenta el administrado, tiene la oportunidad de corregir sus propios actos. Pero también puede favorecer al administrado, porque, si a través de las peticiones y recursos obtiene lo que pretende, evita la pérdida de tiempo y dinero que implica tener que recurrir ante la vía jurisdiccional.

En sentido procesal, se entiende la vía gubernativa como el resultado de la actuación cumplida ante la Administración, como requisito para poder recurrir ante la vía jurisdiccional.

El artículo 135 del Código Contencioso Administrativo establece la obligatoriedad del agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y consiste en la discusión con la Administración del acto definitivo mediante el ejercicio de los recursos

viales, dándole la oportunidad a la misma Administración de pronunciarse sobre las inconformidades expuestas por el administrado, a fin de que pueda modificar, aclarar o revocar el acto administrativo impugnado.

El artículo 63 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el 62 ibídem establece que el agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los siguientes eventos:

- 1) Cuando contra el acto administrativo no proceda ningún recurso.
- 2) Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, y
- 3) Cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.

Así que una vez expedido y notificado el Acto Administrativo, a través del procedimiento correspondiente, el ordenamiento jurídico reconoce a los afectados la posibilidad de impugnarlo, con la particularidad de que los recursos ordinarios interpuestos en vía gubernativa tienen efectos suspensivos prolongando así, el momento de la eficacia del Acto, pues no permite la configuración de la firmeza del mismo, así como tampoco su ejecutoriedad. (Artículo 55 del C.C.A.)

#### 4.4.2. Actos acusables en la vía gubernativa

Por la vía gubernativa son impugnables los actos administrativos definitivos, es decir, aquellos que tienen por objeto ponerle fin a un procedimiento administrativo, creando, extinguiendo o modificando situaciones jurídicas. (art. 50 C.C.A.)

Tampoco son impugnables los Actos de trámite, con excepción de aquellos que impidan la prosecución del procedimiento, esto es que no permitan que se produzca una definición jurídica, así mismo tampoco son impugnables los actos preparatorios o de ejecución Acto Administrativo definitivo, la razón para ello es que además en la práctica se harían incalculables los procedimientos administrativos, estos actos están amparados por la presunción de legalidad del acto definitivo.

Tampoco son impugnables en la vía gubernativa los actos que en desarrollo de actividades industriales y comerciales realicen las empresas industriales o comerciales del Estado, o las sociedades de economía mixta, ya que estos actos por expresa disposición legal están sometidos al Derecho privado; en consecuencia como lo señala la misma disposición serían objeto de recursos en la vía gubernativa los actos que expidan en desarrollo de funciones administrativas.

#### 4.4.3. Autoridad competente para resolver los recursos

Los recursos de la vía gubernativa se interponen ante quien expidió el acto y su resolución corresponde bien al órgano o autoridad que dictó la resolución recurrida, como en el caso del recurso de la reposición, o a su superior jerárquico.

La competencia para resolver un recurso es delegable en otro órgano inferior, pero se excluyen de esta posibilidad los supuestos en que es el superior jerárquico debe resolver el recurso porque de otra manera se desnaturalizaría el medio de impugnación.

##### 4.4.3.1. El recurrente

La persona del recurrente debe llenar los requisitos generales de capacidad jurídica de ejercicio o legitimación que ya estudiamos.

Sin embargo, en lo relativo a la presentación está regulado expresamente que únicamente los abogados en ejercicio podrán representar al interesado e interponer el recurso, requisito igual para el caso de agente oficioso, al que además se le exige una caución para garantizar la posterior ratificación de las actuaciones oficiosas.

##### 1) Recursos ordinarios

Se caracterizan por ser condición para agotar la vía gubernativa y obtener el pronunciamiento definitivo de la Administración. Son el de reposición y el de apelación, los cuales proceden de manera general, contra todos los actos Administrativos, salvo disposición especial.

En el caso del recurso de reposición, de acuerdo con el art. 50 del C.C.A, éste recurso es facultativo siguiendo la norma general consagrada en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo, por lo que su falta de interposición no impide que la jurisdicción de lo contencioso pueda avocar el control jurisdiccional del Acto Administrativo demandado, según el evento previsto en el artículo 63 del Código Contencioso Administrativo que expresamente consagra esta circunstancia como agotamiento de la vía gubernativa.<sup>79</sup>

Al recurso de apelación también se le llama recurso jerárquico o de alzada, pues su procedencia deviene de la existencia de una relación jerárquica, por

---

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. M. P. JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Marzo 1° de 2002. REF: EXP. N° 25000-23-27-000-2000-0042-01-12389

cuanto esa superioridad la hace competente para revisar y revocar los actos del inferior, por ello también es competente para resolver recursos contra los actos que él expida. Este debe ser decidido por el inmediato superior administrativo, el cual tiene los mismos propósitos que el de reposición.

No existe apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tienen personería jurídica.

Tampoco procede la apelación cuando la decisión fue tomada por el superior, alusión a que se refiere a la imposibilidad de apelar la decisión cuando esta ha sido tomada por el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, los Contralores departamentales o municipales, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Gobernador o Alcalde, cuando actúan como máxima autoridad administrativa, etc.

Problemas especiales presenta el recurso cuando los actos del inferior son expedidos por delegación que hiciera el superior. Desde el punto de vista práctico la delegación no supone que el delegante conoce las decisiones del inferior y en este sentido es razonable la existencia del recurso que, sin embargo, técnicamente no sería jerárquico, pues al resolverlo el delegante, lo hace sobre actos expedidos con funciones propias pero delegadas.

Otro asunto a analizar es el caso, en que el superior en uso de sus poderes jerárquicos, suplante al inferior, pues se desvirtúa el recurso.

De estos recursos, el de reposición y apelación, habrá de hacerse uso por escrito en la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco días siguientes a ella o a la desfijación del edicto o a la publicación, según el caso. En todo caso, los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

Los recursos se presentarán ante el funcionario o funcionaria que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja y si quien fuere competente no quisiere recibirlos, podrán presentarse ante el Procurador regional o ante el Personero municipal, para que ordene su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.

Como lo establece el artículo 51.4 del C.C.A., si el administrado deja vencer los términos sin interponer los recursos, “la decisión quedará en firme”, si era procedente el recurso de apelación (obligatorio, pues los facultativos

son los de reposición y queja) no quedara agotada la vía gubernativa, no cumpliéndose la condición prevista en el numeral 1º del art. 135 del código contencioso administrativo y en consecuencia, no se puede accionar en la vía jurisdiccional. Si el administrado presenta demanda, la jurisdicción contencioso administrativa debe inadmitirla y si por error, es admitida, debe declararse inhibida para fallar de fondo (antes se decía que la vía gubernativa quedó agotada en forma indebida).

## 2) Recursos extraordinarios

Proceden en los supuestos concretos determinados por el legislador. Operan frente a actos definitivos y en firme frente a los cuales se ha agotado la función administrativa.

Se ha considerado la petición de revocatoria de los Actos Administrativos como un recurso extraordinario.

## 3) Recursos especiales

Son aquellos consagrados y regulados para procedimiento especiales. Por ejemplo en materia de impuesto, existe el recurso de reconsideración; en materia de catastro, la impugnación del acto forma un nuevo catastro, tiene el recurso de revisión.

## 4.5. ACCIONES CONSTITUCIONALES QUE AFECTAN LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Desde 1991 con la expedición de la nueva Carta de Derechos, el impacto en la forma de explicar los hechos y su adecuación a las normas que imperan en el acontecer del derecho administrativo, se ha redefinido en razón a los fallos de la Corte Constitucional<sup>80</sup> y su influencia a través de sus providencias de tutela y de constitucionalidad en el sentido de oportunidad administrativa, esto es, en la toma de decisiones con miras a, o por efecto de dichos fallos<sup>81</sup>.

Éste nuevo enfoque jurídico ha implicado un cambio en las actuaciones de la administración a través de sus Actos Administrativos, en tanto y en cuanto que los juicios de valor sobre los mismos, en primer lugar ya no sólo pertenecen a una

<sup>80</sup> *Obcit.*

<sup>81</sup> SCHMIT, Abnamm. *El Procedimiento Administrativo, entre el Principio del Estado de Derecho y el Principio Democrático. Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana. Universidad de Heidelberg, Alemania. Editorial Civitas S.A. España 1993.*

competencia exclusiva sino bifurcada entre su juez natural que es el contencioso administrativo, y el juez de tutela que pertenece a la jurisdicción de tutela cuya última instancia es la Corte Constitucional en vía de revisión. Y, en segundo lugar, porque el primero de sus juzgadores se remitirá a la validez o invalidez -juicio de legalidad- de sus actos frente a la norma que los sustenta -motivación implícita y fáctica-; en tanto que el juez de tutela hará un examen de legitimidad del mismo acto frente a los derechos fundamentales, valores y principios constitucionales<sup>82</sup> pero con un efecto inmediato sobre la eficacia del Acto.

La explicación de las siguientes acciones evidencia nuestra tesis.

#### 4.5.1. La acción de tutela como acción negativa frente a los efectos de acto administrativo

El Acto Administrativo contiene declaraciones de la voluntad de la autoridad administrativa con la intención de producir efectos jurídicos, caracterizándose de esta manera porque el órgano administrativo quiere el acto en sí y el efecto jurídico que de él emana.

Así mismo, es el resultado del ejercicio de la función administrativa por quien tiene la competencia y delegación de funciones a órganos de la Administración. También cuando es el resultado del ejercicio de funciones públicas los particulares investidos por la ley que atribuye competencia para obrar, y por consiguiente, para crear Actos Administrativos.

Desde el punto de vista objetivo, el Acto Administrativo es la concreción de la función administrativa. El contenido del Acto administrativo es la función administrativa. En consecuencia, el fin del acto debe ser precisamente administrativo en orden al cumplimiento de los fines estatales.

Tales características están principalmente concebidas a partir de quien profiere el Acto Administrativo, es decir, el sujeto activo de la relación jurídica que se crea, modifica o extingue a partir de aquel. Pero en dicha relación jurídica

---

*82 "Estos cambios tienen un significado enorme, porque reflejan una concepción del control constitucional bien distinta de la que habíamos tenido entre nosotros. No sólo se matiza la idea de que el control constitucional es una simple comparación abstracta de normas, sino que además se introduce en la interpretación de la Constitución un elemento de pluralismo, porque cuando se reconoce de que debe haber una máxima autoridad a la cual se le confíe decir que dice la Constitución, también se reconoce que la Constitución tiene diversos significados o, mejor, que la Constitución se hace a medida que se interpreta y que, por lo tanto, es importante involucrar diferentes perspectivas en su interpretación. Es más, como fue una Constitución que nació de un foro pluralista, abierto a la participación de todos, es indispensable que en su interpretación intervengan todos los que tengan algún interés y alguna opinión que aportar en la definición del alcance de la Constitución." (Manuel José Cepeda citado supra)*



también habita como sujeto pasivo el particular que se ve afectado por la decisión unilateral adoptada por aquella parte de la administración con competencia para intervenir en sus decisiones. Como lo vimos, éste sujeto pasivo -natural o jurídico- posee unos derechos subjetivos que le son inherentes, inalienables y esenciales a ella, como la vida, la dignidad, la igualdad, el debido proceso, etc.<sup>83</sup>

De modo que, por una parte, de los derechos fundamentales no puede ser despojada ninguna persona, ni los puede ceder ni transferir, pues son intrínsecos al ser mismo del hombre, y por cuanto son para él lo permanente e invariable, y, por la otra corresponden a la dignidad de la persona, lo que significa que, siendo ella una finalidad en sí misma, merece protección del Estado en todos sus derechos esenciales, con independencia de que estén o no consagrados en norma jurídica expresa.

Así las cosas, la materialización de la función pública por medio de un acto administrativo tiene que estar sometida, no solamente al lleno de requisitos tales como competencia, y la búsqueda de la satisfacción del interés general. Pero ese interés general, sino que también debe salvaguardar los derechos subjetivos de los particulares que se afecten o puedan llegar a afectarse con la decisión que se adopte. Es precisamente por esta razón que la motivación del acto administrativo demanda hoy más que antes, la articulación de las normas más singulares con los fines de la norma de superior jerarquía, de manera tal que se satisfaga con razones suficientes y pertinentes la carga argumentativa en que éste se soporta, haciendo más transparente el fin y el móvil que subyace en la voluntad del administrador. Ello garantiza que no prevalezca la arbitrariedad. Incluso en actos en donde por regla del legislador el administrador no se encuentre obligado a motivar expresamente sus actos, los fines y móviles deberán ser los mismos que la Corte Constitucional encuentre ajustados a la Constitución al realizar el examen de constitucionalidad.

Por lo que se refiere a la Acción de Tutela es una figura muy novedosa en el derecho colombiano, pero que ha existido desde ya hace varios años en otros ordenamientos como el mexicano, español y alemán bajo el nombre de derecho o recurso de amparo.

Dicha acción, fue definida por el constituyente de 1991 como un mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales de los Colombianos, al

---

*83 La Corte Constitucional ha precisado que: a) Lo inherente es algo intrínseco del sujeto; b) Lo inalienable es aquello que no puede ser enajenado, transferido ni cedido; y c) Lo esencial es aquello por lo cual un ser es lo que es, o lo permanente e invariable de un ser.*

disponer en su artículo 86 que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces o juezas, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos previstos en la ley.

La tutela encuentra su arraigo en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto 306 de 1991, la Resolución 669 de 2000 de la Defensoría del Pueblo, el Decreto 404 de 2001 que suspendió por un año la vigencia del Decreto 1382 de 2000.

De manera que su fin esencial es la protección de los derechos constitucionales fundamentales de los colombianos cuando quiera que ellos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de particulares en los casos previstos en la ley.

Como se afirma de la definición constitucional, la tutela se puede interponer en contra de las actuaciones u omisiones de cualquier autoridad pública o de los particulares que presten servicios públicos o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejercer esa potestad, entonces por autoridad pública debe entenderse aquellos servidores públicos llamados a ejercer dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados.

¿Por qué la Tutela afecta la eficacia y no la validez de los Actos Administrativos?

El juez de tutela que encuentra configurada la violación o amenaza de derechos fundamentales no profiere apenas un dictamen teórico acerca de la transgresión de los mandatos constitucionales sino que, sobre ese supuesto, está obligado a proferir una decisión de naturaleza imperativa que restaure su plena vigencia en el caso específico.

Esa decisión se concreta necesariamente en una orden que debe ser acatada de inmediato y totalmente por su destinatario, bien que se trate de una autoridad pública, ya de un particular en los eventos que la Constitución contempla. Si es desobedecida, la vulneración del orden constitucional prosigue y además

queda en tela de juicio la eficacia de las normas constitucionales protectoras de los derechos fundamentales.

De manera que, cuando la fuente de la trasgresión del derecho fundamental alegado es un Acto expedido por la Administración, el particular puede buscar impedir o detener los efectos del mencionado acto solicitando al juez de tutela que ordene la cesación provisional de los efectos del Acto.

Empero, la acción de tutela tiene un principio de subsidiariedad, lo cual implica que originalmente sólo podría invocarse como último recurso una vez se hayan agotado los canales judiciales ordinarios.

No obstante, la reglamentación del la acción de tutela encarna situaciones especiales mediante las cuales no opera el principio de subsidiariedad, y por tanto, si pueden ser interpuesta aún sin haber agotado la vía gubernativa.

Una de esas situaciones excepcionales es cuando el particular alega un perjuicio irremediable. Dicha situación se configura cuando se está ante un hecho inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente. Si se trata de la ejecución de un Acto Administrativo, estamos hablando entonces de la posibilidad de la suspensión de sus efectos.

Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo.

Pero no basta cualquier perjuicio, sino que este debe ser grave, lo cual se refleja en la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas.

Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente .

En suma, la urgencia y la gravedad determinarán que la acción de tutela sea impostergable, y que proceda aún sin haberse agotado la vía gubernativa o la vía judicial.

Es en este punto en donde el papel de la acción de tutela frente al Acto Administrativo cobra vital importancia. En efecto, cuando un acto es considerado por el particular como causa eficiente en la afectación desproporcionada, injusta e inconstitucional de sus derechos fundamentales protegidos por la Constitución, la forma más clara de frenar la arbitrariedad es por medio de las órdenes impartidas en los fallos de tutela, esto es, acciones de tutela por vías de hecho.

#### 4.5.2. Acciones populares y su incidencia en la eficacia y validez del acto administrativo

##### 1) Frente a la eficacia.

En correspondencia con la concepción del Estado Social de Derecho, democrático, solidario y participativo que pregona la Carta Política, el constituyente de 1991 estableció la posibilidad de la representación y defensa de los intereses colectivos mediante el ejercicio de las denominadas acciones populares, que más que un derecho constituyen un efectivo mecanismo de protección y defensa del ciudadano.<sup>84</sup>

Las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Carta, cumplen el fin de proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza<sup>85</sup>.

Con el ejercicio de las acciones populares se busca proteger los derechos e intereses colectivos de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad y su objeto no es la solución a una controversia sino la efectividad de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o que las cosas vuelvan a su estado anterior, si fuere posible.

Las acciones populares son la respuesta del legislador, motivado por la limitada protección que ofrecían las acciones populares previstas en la legislación civil, la carencia de unificación procedimental y la lentitud absurda de los procesos establecidos para estos casos. Por ello expidió la Ley 472 de 1998, que habilita a las personas para acudir directamente ante los jueces a juezas con el fin de prevenir

---

<sup>84</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-377 del 14 de mayo de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>85</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.

daños a derechos o intereses colectivos y lograr que el juez de conocimiento expida una orden que impida lesiones irreparables a bienes de la comunidad.<sup>86</sup>

La jurisprudencia ha precisado que como las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y, por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley<sup>87</sup>, el interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.<sup>88</sup>

La característica fundamental de las Acciones populares es su ejercicio con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que puedan amparar a través de ellas<sup>89</sup>.

La incidencia sobre la eficacia del Acto Administrativo puede verse desde los efectos de la sentencia adoptada por el juez o la juez de la Acción Popular. En efecto, la sentencia podrá contener una orden de hacer o de no hacer, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior o el pago de una suma de dinero. En el caso de daño a los recursos naturales el juez o la jueza procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.

De suerte que, la orden del Juez o la jueza puede implicar hacia el Acto Administrativo y sus efectos dos cosas: a) la modificación de las obligaciones contenidas en la parte resolutive del Acto administrativo. Y b) la orden de suspender la ejecución del Acto cuando considere que la operatividad del mismo entraña o evidencia contravenciones a los derecho colectivos alegados.

<sup>86</sup> CHARRY URUEÑA, Juan Manuel. *En su intervención en calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario en el proceso para defender la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998.*

<sup>87</sup> Ver, entre otras, Consejo de Estado sentencia proferida el 7 de abril de 2000, exp. AP 026, sentencia proferida el primero de febrero de 2001, exp. AP 148, Sentencia proferida el 7 de junio de 2001, exp. AP 166, sentencia proferida el 16 de febrero de 2001 exp. AP 170, sentencia proferida el 7 de abril de 2000, exp. AP 026, sentencia proferida el primero de febrero de 2001, exp. AP 148, Sentencia proferida el 7 de junio de 2001, exp. AP 166, sentencia proferida el 16 de febrero de 2001 exp. AP 170.

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. M.P. Jesús María Carrillo B. 2 de octubre de 2002. Expediente No. AP 250002325000200201813-01

<sup>89</sup> La Corte Constitucional, con ponencia del doctor Fabio Morón Díaz, Radicado T- 482-94, ha expresado:

No olvidemos que la Ley 472 de 1998 señala que las acciones populares son el mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible<sup>90</sup>.

Así las cosas, las acciones populares tienen un carácter preventivo y restitutorio que permite que a través de ellas se puede evitar el daño contingente u obtener el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos; pero, no puede perseguirse el resarcimiento de perjuicios individuales dentro de la acción popular<sup>91</sup>.

## 2) Frente a la validez

Una idea significativa que empieza a tomar fuerza, a partir de las pretensiones que se pueden incluir dentro del escrito mediante el cual se ejercita la Acción Popular, y que relieves su importancia, aún por encima de la acción de tutela, es la competencia que tendría el juez administrativo para decretar la nulidad del acto administrativo dentro de las acciones populares sometidas a su conocimiento<sup>92</sup>.

La tesis, que es sostenida entre otros, por el Consejero de Estado Alier Hernández, acepta que los actos administrativo unilaterales pueden ser anulados por el Juez administrativo, dentro de una Acción Popular, siempre que así lo solicite el actor y sean citados al proceso la administración que expidió el acto y los particulares beneficiados con el mismo. De no reunirse los requisitos enunciados, tiene cabida la inaplicación del acto, por virtud de la denominada excepción de ilegalidad o de la capacidad oficiosa del Juez o la jueza.

Por último, citando al profesor Javier Tamayo, la posibilidad de que el juez o la jueza de acciones populares pueda bajo ciertas condiciones, anular los actos administrativos unilaterales, precisa que el Juez o la jueza no puede aceptar las pretensiones de la demanda, ignorando el acto administrativo, o aniquilándolo oficiosamente, por el simple hecho de que haya un daño real o potencial, pues la ley 472 no establece una responsabilidad objetiva para todos los casos.<sup>93</sup>

---

90 Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.

91 Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992.

92 Dicha tesis fue expuesta por el Magistrado del Consejo de Estado, doctor Alier Hernández en un seminario realizado por el IARCE en la ciudad de Medellín a finales del año 2001, y que fue recogida por el doctor Javier Tamayo en su columna de opinión de *Ámbito Jurídico* recopilada en el documento publicado por Legis Editores S.A. "Columnas de Opinión 2002".

93 *Ibid.*, pág. 87.

La consagración constitucional de mecanismos especiales para la protección de los derechos humanos es novedosa en el derecho colombiano, por cuanto la Constitución anterior no preveía nada al respecto, con excepción del habeas corpus, las acciones públicas y el derecho de petición.<sup>94</sup>

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales la previsión de los mecanismos de protección en el texto constitucional tiene por objeto la concretización de los derechos humanos, como quiera que cumplan la función de verificar su cumplimiento y real implementación. Cada uno de estos mecanismos tiene su propio objeto y procedimiento. La acción de tutela por ejemplo, está dirigida de manera específica a la protección de los derechos fundamentales, razón por la cual es preciso analizar cada una de estas figuras frente a los efectos del acto administrativo como manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue obligaciones.

#### 4.5.3. La acción de cumplimiento como acción positiva frente a los efectos del acto administrativo

Tal y como lo hemos venido predicando en unidades precedentes a esta, y con especial énfasis en la presente unidad, del Acto Administrativo se deben destacar dos cosas: su validez y su eficacia. La primera tiene una connotación más sustancial, en la medida que se relaciona con la legalidad del Acto directamente. En cuanto a la eficacia, ésta se constata cuando los efectos buscados por la Administración al expedir el Acto en cuestión se constatan materialmente. La Acción de cumplimiento se dirige al logro de los efectos del Acto, y por lo tanto puede ser calificada como una acción positiva.

En efecto, a diferencia de la acción de tutela, o la acción popular, la acción de cumplimiento no busca entorpecer los efectos del Acto administrativo, sino que, por el contrario, está dirigida sin ninguna duda a que el Juez o la jueza ordene que cumplan las obligaciones contenidas en el acto, esto es, las cláusulas resolutivas de las cuales se infieren prestaciones a favor del interés general o en conveniencia directa con los intereses subjetivos de un particular, o de un grupo en especial de ciudadanos. Allí está su carácter de acción pública.

La acción de cumplimiento esta prevista en el artículo 87 de la Constitución Nacional, mediante la cual se busca hacer efectivo el Estado Social de derecho, haciendo real por parte de sus autoridades el cabal acatamiento y total

---

<sup>94</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Mecanismos de Protección de los Derechos Fundamentales*. Universidad Sergio Arboleda. Serie Debates 2. Bogotá, 1995.

observancia de las normas y los Actos administrativos, que de acuerdo con el principio de legalidad, enmarcan el ejercicio de las funciones a su cargo.

Lo anterior se encuentra claramente consagrado en su reglamentación contenida en la Ley 393 de 1997, que en el artículo 1° dispone que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos, o contra acciones u omisiones de particulares, cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, y el inciso segundo del artículo 9° prevé que la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez o la jueza, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante

El Consejo de Estado en reiteradas oportunidades ha expresado que, a través de la acción de cumplimiento no es posible discutir derechos, sino hacer respetar los ya existentes y que se cumplan las normas que los reconozcan.

La acción de cumplimiento, está prevista precisamente, para ordenar el cumplimiento de una norma o Acto Administrativo que contenga una obligación clara y precisa, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho que no se discute.<sup>95</sup>

#### 4.6. JURISPRUDENCIA

**J** Lea y analice algunas de las siguientes sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, especialmente las relacionadas con la temática sobre la legalidad, la validez y la eficacia de los Actos Administrativos abordada en esta última Unidad. Identifique en ellas el tema central, y especialmente los argumentos que tienen que ver con la emisión, formación, perfeccionamiento y efectos en el tiempo del acto administrativo-

<sup>95</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Consejera Ponente: María Inés Ortíz Barbosa. Enero 23 de 2003. Radicación número: 05001-23-31-000-2002-03299-01.



# J

## CONSEJO DE ESTADO:

- *Exp. N° 25000-23-27-000-2000-0042-01-12389.*
- *Exp. AP 026, sentencia proferida el primero de febrero de 2001.*
- *Exp. AP 148, Sentencia proferida el 7 de junio de 200.*
- *Exp. AP 166, sentencia proferida el 16 de febrero de 2001.*
- *Exp. AP 170, sentencia proferida el 7 de abril de 2000.*
- *Exp. AP 026, sentencia proferida el primero de febrero de 2001.*
- *Exp. AP 148, Sentencia proferida el 7 de junio de 2001.*
- *Exp. AP 166, sentencia proferida el 16 de febrero de 2001 exp. AP 170.*

## CORTE CONSTITUCIONAL:

- *Sentencia C-095 de 1995.*
- *Sentencia C-181 de 2002.*
- *Sentencia C-377 de 2002.*
- *Sentencia C-215 de 1999.*
- *Sentencia T- 482 de 1994.*
- *Sentencia C-215 de 1999.*
- *Sentencia T-508 de 1992.*

## 4.7. ACTIVIDADES PEDAGÓGICAS

# Ap

- 1) *Elabore un cuadro comparativo donde se distingan los elementos característicos de las acciones de tutela, acción popular y de cumplimiento.*
- 2) *¿Cuáles son los recursos ordinarios contra los Actos administrativos según el C.C.A.?*
- 3) *¿En qué eventos la acción de tutela es procedente contra los actos de la Administración?*



4) *¿Es posible con una acción popular vulnerar la legalidad de un Acto Administrativo?*

5) *Si ello es así, ¿podría un juez o jueza administrativa, con base en la naturaleza de su misión en un proceso de acción popular, declarar la nulidad de un Acto Administrativo?*

#### 4.8. AUTOEVALUACIÓN



*Como actividad para su autoevaluación trabaje el siguientes CASO:*

*Un grupo representativo de personas, pertenecientes al Municipio de Macondo, ha presentado una petición en interés general cuyo objetivo es la construcción de un puente peatonal en un sector en donde se encuentra ubicada la Escuela El Saber, colindante con la carretera Panamericana, cuyo promedio de velocidad es de 100 Km. por hora. La Alcaldía se niega a conceder dicha petición por considerar que dicho puente debería ser obligación de Instituto Nacional de Vías, pues entiende que se trata de un costo social por el desarrollo. Este grupo de personas, ante la noticia de un nuevo alumno atropellado, acude ante usted como Personero Municipal, a efectos de obtener su asesoría legal para la interposición de las acciones más eficaces para cambiar la decisión de la Administración local, o provocar la actuación real del Gobierno Nacional*

*En relación con la acción que se haya de interponer establezca:*

- 1) *¿Cuál es su naturaleza?*
- 2) *¿Quién es el Juez competente?*
- 3) *¿Qué principios se aplican?*
- 4) *¿Quiénes son las partes del procedimiento judicial?*
- 5) *¿Cuáles son los aspectos probatorios más relevantes?*
- 6) *¿Qué situaciones de inadmisibilidad o rechazo se pueden presentar?*

Ae

7) ¿Qué alcances puede dar a la acción el juez o jueza frente a la formación, el contenido, la eficacia y la validez de los actos de la Administración.

#### 4.9 BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Bs

CHARRY URUEÑA, Juan Manuel. *En su intervención en calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario en el proceso para defender la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998.*

RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto. *Derecho Administrativo.* Ediciones Librería del Profesional

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Mecanismos de Protección de los Derechos Fundamentales.* Universidad Sergio Arboleda. Serie Debates 2. Bogotá, 1995.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Acto Administrativo, Teoría General.* Ed. Legis, Bogotá, D.C. 2003.

SCHMIT, Abnamm. *El Procedimiento Administrativo, entre el Principio del Estado de Derecho y el Principio Democrático. Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana.* Universidad de Heidelberg, Alemania. Editorial Civitas S.A. España 1993.

TESIS expuesta por el Magistrado del Consejo de Estado, doctor Alier Hernández en un seminario realizado por el IARCE en la ciudad de Medellín a finales del año 2001, y que fue recogida por el doctor Javier Tamayo en su columna de opinión de *Ámbito Jurídico* recopilada en el documento publicado por Legis Editores S.A. *Columnas de Opinión* 2002



Impreso en los talleres de  
Grafi-Impacto Ltda.  
Diciembre de 2007