

Se comprende bien que la "constitucionalización" del derecho de acción que el actor busca lo lleva a colocarlo como parte del derecho de petición. Pero respecto del ejemplo que se trae y que atañe a la discriminación establecida por el nacional socialista alemán en la época en que esa ley se dio, se entiende que esa ley sería inconstitucional más por violación del principio de la igualdad de las personas que por obstaculizar un derecho previsto constitucionalmente.

## Criterios para clasificar los Actos en el Derecho Procesal Administrativo

GUSTAVO PENAGOS\*

1. El criterio histórico para clasificar los Actos Administrativos.
2. Los conceptos subjetivo y objetivo de función administrativa como criterios para clasificar los Actos Administrativos.
3. Función administrativa ejercida por particulares como criterio para clasificar una decisión como Acto Administrativo.
  - 3.1. Empresas privadas que profieren Actos Administrativos según la jurisprudencia del Consejo de Estado.
  - 3.2. El Decreto-Ley reformativo del Código Contencioso Administrativo consagra el criterio objetivo o material.
4. La jurisprudencia del Consejo de Estado antes del nuevo estatuto contencioso administrativo había aceptado que las tres ramas del poder público ejercieran funciones administrativas.
5. El criterio de los efectos jurídicos para clasificar los Actos Administrativos.
  - 5.1. El criterio de los efectos jurídicos sirve para clasificar los Actos Administrativos en forma concreta.
6. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según el número de órganos que intervienen en su formación.
  - 6.1. Los actos simples.
  - 6.2. Los actos complejos.
  - 6.3. Complejidad igual y desigual.
7. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según el número de personas que intervengan en su formación.

\* Profesor Titular de Derecho Administrativo.

**7.1. Unilaterales.****7.2. Actos Administrativos.****7.2.1. Bilaterales.****7.2.2. Plurilaterales.****7.3. Actos Administrativos de voluntad concurrente o coadyuvante.****8. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según el procedimiento seguido en su formación.****8.1. Actos Administrativos Discrecionales.****8.1.1. Discrecionalidad no significa arbitrariedad.****8.2. Actos Administrativos reglados.****8.2.1. La ley puede establecer procedimientos determinados.****8.3. Los Actos Discrecionales llamados "Políticos o de Gobierno".****9. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según el contenido.****9.1. Actos Administrativos según el contenido:****9.1.1. Actos Definitivos.****9.1.2. Actos Preparatorios.****9.1.3. Actos de trámite.****9.1.4. Actos de Ejecución.****9.1.5. Actos Administrativos Motivados.****9.1.6. Actos Administrativos irrevocables por quien los profiere.****9.1.7. Actos Administrativos desde el punto de vista formal y materialmente jurisdiccionales.****9.2. Los Actos Administrativos de servicio o meros actos.****9.2.1. Conceptos.****9.2.2. Circulares.****9.2.3. Cartas de instrucción.****9.2.4. Memorandos.****9.2.5. Directivas presidenciales.****9.2.6. Certificaciones.****9.2.7. Registros.****9.2.8. Oficios.****9.3. Negocios jurídicos y meros Actos Administrativos.****10. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según la eficacia.**

## 10.1. Internos.

## 10.1.1. Directivas presidenciales.

## 10.2. Externos.

## 10.3. Actos particulares y generales.

## 10.4. Actos nacionales.

10.5. Actos departamentales, intendenciales, comisariales, distri-  
tales.

## 11. Criterio para clasificar los Actos por la forma de manifestarse.

## 11.1. Actos Administrativos expresos.

## 11.2. Actos Administrativos tácitos.

## 11.3. Actos Administrativos presuntos.

## 11.4. Actos Escritos.

## 11.5. Actos verbales.

## 11.6. Actos por signos o señales convencionales.

## 12. Criterio político para clasificar los Actos Administrativos.

12.1. La situación jurídica de los Actos Políticos después de la  
reforma del Código Contencioso Administrativo.

## 13. Criterios residuales para clasificar los Actos Administrativos.

13.1. Aplicación del criterio residual por la jurisprudencia del Con-  
sejo de Estado.**1. EL CRITERIO HISTORICA PARA CLASIFICAR LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS**

Son muchas las teorías y criterios que se han expuesto para clasificar los Actos Administrativos. Desde la expedición de la Ley 1624 de agosto de 1970 que se remonta a la época de la Revolución Francesa, se suele recordar el artículo 13 que dice:

“LAS FUNCIONES JUDICIALES SON DISTINTAS Y PERMANECERAN SIEMPRE SEPARADAS DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS: LOS JUECES NO PODRAN, BAJO PENA DE PREVARICATO, TURBAR DE CUALQUIER MANERA QUE SEA LAS OPERACIONES DE LOS CUERPOS ADMINISTRATIVOS”.

A partir de la Ley 1624 de 1790, se comienza a diferenciar los asuntos administrativos —actos y operaciones— de las funciones de carácter civil. Criterio que se acentúa en la Ley 2º germinal del año V al establecer que por operaciones del cuerpo administrativo y —actos de la administración— debían entenderse todas las operaciones que se

realizan por orden del gobierno, de sus agentes inmediatos, bajo su vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público (1).

La investigación histórica es unánime en aceptar que la expresión ACTO ADMINISTRATIVO comienza a emplearse desde la época de la Revolución Francesa, pero sus antecedentes remotos es preciso buscarlos en la historia del "Concilium Principis" organismo creado por Octaviano Augusto, con el fin de asesorar a las autoridades unipersonales en la toma de decisiones, y cuando el Emperador asistía a dichas deliberaciones, la decisión tenía la misma fuerza de un "Senatus Consultus" es decir el carácter de obligatorio como la misma Ley romana.

Lo anterior, nos lleva a concluir que los criterios para clasificar los Actos Administrativos se remontan a la historia misma del Acto Administrativo, que es la historia del Derecho Administrativo, como atinadamente se deduce de las enseñanzas del profesor Raymond Odent (2), al referirse al Consejo de Estado creado por Octaviano Augusto, con sus dos divisiones: 1. L'Auditorium y 2. Le Concilium.

A partir del año de 1815 comienza a elaborarse en el Consejo de Estado Francés, una sutil diferencia entre Actos Justiciables y Actos Inmunes a todo control, eran los llamados actos políticos, que constituyen un criterio muy importante para un gran sector de la doctrina en la clasificación de los actos administrativos, y de los cuales nos ocuparemos más adelante en el presente estudio.

También correspondió a los juristas del siglo pasado la elaboración de la teoría del Servicio Público (3), en donde se decía: "Se ha llegado a comprender que las reglas y las teorías especiales del derecho administrativo se explican y se justifican por las necesidades del servicio público". Esta teoría vino a sustituir una concepción anterior que era la de los Actos de Autoridad y de Gestión, por considerar en sentir del Profesor André de Laubadère que "El servicio público al servir de fundamento al derecho administrativo, lo es también, de la jurisdicción

1. DIEZ, Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO, Tipográfica Editora. Argentina, Buenos Aires, 1956, página 71.

En el mismo sentido se pueden consultar las obras "EL ACTO ADMINISTRATIVO" del profesor Agustín Gordillo, Buenos Aires, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1979. De GUSTAVO PENAGOS, EL ACTO ADMINISTRATIVO, Ed. Librería del Profesional, Bogotá, 3ª Edición, 1981.

2. ODENT, Raymond. CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, Fascicule 1, pág. 46. Institut D'Etudes Politiques de Paris, 1970-1971, 3eme tirage.

3. DE LAUBADERE, André. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Temis, Bogotá, D. E. 1984, páginas 24 y 25.

NOTA: No nos ocuparemos en el presente trabajo de los "Actos de Imperio y de los Actos de Gestión" pues, acertadamente enseña el Profesor Julio A. Prat "Derecho Administrativo", tomo 3, Los Actos y Los Contratos de la Administración", Acall Editorial, Montevideo, 1978, pág. 17, "Esta clasificación ya pertenece al museo del derecho administrativo, y reproduce la teoría de la doble personalidad del Estado".

administrativa, pues esta, como lo veremos, tiene precisamente como razón de ser la existencia de un derecho especial que se debe aplicar".

La teoría del Servicio Público era considerada como el punto de partida para aplicar el derecho administrativo y criterio de competencia para la jurisdicción administrativa.

Este principio, observa el Profesor André de Laubadère "Se consagró en un fallo del Tribunal de Conflictos que es el más conocido de la jurisprudencia administrativa y en el cual se advierte su importantísimo alcance, ya que estableció la base de todo el sistema francés, el Fallo Blanco del 8 de febrero de 1873, proferido con ocasión de un accidente causado por el funcionamiento de una fábrica de tabacos del Estado, estableciendo dos principios fundamentales:

**1.1. "La aplicación de reglas especiales de derecho administrativo;**

**1.2. La competencia de la jurisdicción administrativa".**

La escuela clásica del servicio público tuvo una enorme influencia no solo en la doctrina del derecho administrativo, sino en la concepción misma de los Actos Administrativos, a tal punto que se partía del criterio que solo el órgano administrativo era el único titular de la función administrativa, siendo el acto administrativo su consecuencia inevitable.

Observa De Laubadère "La relación entre el servicio público y el régimen administrativo ha parecido en determinada época tan sumamente estrecha, que la doctrina creyó poderlas asimilar entre sí sin ninguna reserva. Es la teoría de la escuela denominada, escuela de servicio público" (DUGUIT, JEZE, BONNARD). (4).

Y bien se ha dicho que el derecho evoluciona según las circunstancias políticas, sociales y económicas, las cuales determinan nuevas modalidades y formas de manifestarse el Estado o de regular las relaciones con los particulares. Después de la primera y segunda guerra mundial, el crecimiento de los Estados, la aparición de necesidades que satisfacer, la prestación de los servicios públicos por parte del Estado es insuficiente, y se recurre a los particulares quienes colaboran con el Estado, en la prestación de determinados servicios, lo que da lugar a otro criterio para clasificar los actos administrativos, según lo ofrezcan los particulares autorizados por el Estado, con miras al interés general y con dineros oficiales, aspecto de gran importancia y que recoge la doctrina, la jurisprudencia y se cristaliza en el nuevo Código Contencioso Administrativo de 1984.

4. DE LAUBADERE, Andre. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Temis. Bogotá, D. E. 1984, pág. 25.

## 2. LOS CONCEPTOS SUBJETIVO DE FUNCION ADMINISTRATIVA COMO CRITERIOS PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El Profesor Agustín A. Gordillo (5), enseña que "para conceptuar a la función administrativa se dan esencialmente dos nociones:

**2.1. La orgánica, subjetiva o formal: función administrativa es toda la actividad que realizan órganos administrativos;**

**2.2. La material, sustancial u objetiva: función administrativa es la actuación concreta, práctica, etc., del Estado, realizada por cualquiera de sus órganos. Esta es la noción preferida por la doctrina".**

Observa, atinadamente, el Profesor Gordillo que los conceptos subjetivo y objetivo son inadecuados, "y que necesariamente debe adoptarse un tipo de definición mixta que involucre a la vez elementos de tipo orgánico material, o sea, que aúne datos objetivos y orgánicos para arribar a la noción final".

Consecuente con lo expuesto, propone el Profesor Gordillo como definición de Función Administrativa, la siguiente:

"Toda actividad que realizan los órganos de la administración, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales".

La tesis o criterio propuesto por el eminente Profesor Gordillo, constituye un derrotero seguro para la clasificación de los Actos Administrativos, pues, no solamente recoge el avance de la doctrina y la tradición jurídica de muchos años, sino que renueva el concepto al combinar la concepción subjetiva u organicista, con la estructural o esencial, que constituye la parte medular de la Decisión Administrativa", la cual puede tener origen en cualquiera de las ramas del poder público, o bien en la actividad administrativa desarrollada por los particulares, tesis aceptada por el Decreto Ley 01 de 1984, reformatorio de nuestro Código Contencioso Administrativo.

Compartimos el ejemplo del Profesor Gordillo, cuando dice que el nombramiento de un empleado por la rama ejecutiva, no solamente es función administrativa, sino acto administrativo, pudiendo variar la apli-

5. GORDILLO, Agustín A. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 3, EL ACTO ADMINISTRATIVO, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979, Capítulo 1-8. Los conceptos subjetivo y objetivo de función administrativa. Del mismo autor, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 1, Capítulo VII, número 20. También sobre el Criterio Mixto, se puede consultar la obra del Profesor Juan Carlos Cassagne "EL ACTO ADMINISTRATIVO", Ed. Abeledo-Berrot, Buenos Aires, 1974, página 88.

cación de las normas concretas, y existir un estatuto distinto para el personal; pero ello no quita que en todos los casos se trata inequívocamente de una función pública regida por el derecho administrativo".

La jurisprudencia colombiana acepta el mismo criterio al admitir las demandas que se formulan contra las Decisiones Judiciales, contentivas de nombramientos, remociones, destituciones, etc., de empleados de la rama jurisdiccional o del ministerio público.

Ejemplo de los Actos Administrativos en sentido material, según la jurisprudencia del Consejo de Estado se encuentra en la Sentencia de febrero 23 de 1978 (6) en la cual se dijo:

"En sentencia del 7 de septiembre de 1976, confirmada por el Consejo de Estado el 2 de noviembre del mismo año, el Tribunal Administrativo del Huila declaró la nulidad del Decreto 022 expedido por el señor Juez Tercero Penal Municipal de Florencia del primero de enero de 1976, en cuanto declaró insubsistente el nombramiento del señor Secretario grado 14 del mencionado juzgado, y ordenó su reintegro al cargo y el pago de los sueldos y primas dejados de devengar a partir del primero de enero de 1976, hasta cuando se produjera el reintegro".

### 3. FUNCION ADMINISTRATIVA EJERCIDA POR PARTICULARES COMO CRITERIO PARA CLASIFICAR UNA DECISION COMO ACTO ADMINISTRATIVO

La jurisprudencia colombiana, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Suprema de Justicia, han aceptado hace varios años, que los particulares también pueden proferir actos administrativos, en ejercicio de funciones administrativas, bien sea autorizadas por la ley, en interés general y con dineros del Estado (7).

Enseña la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de octubre 20 de 1977, reiterando sentencia de agosto 5 de 1960, originaria del Consejo de Estado y recordando fallo de 14 de octubre de 1970 proferido por la Corte, en la cual se lee:

"Aunque la Federación Nacional de Cafeteros no se amolde a los tipos corrientes de las entidades descentralizadas de la administración que acaban de enumerarse, sí cabe decir que es un organismo sui generis, de origen particular relacionado con la administración por ministerio de la ley, para efectos del cumplimiento de ciertas funciones de

6. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Magistrado Ponente doctor Samuel Buitrago H., Sentencia de febrero 23 de 1978. Empleados de la Rama Jurisdiccional.

7. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Magistrado Ponente doctor Hernando Tapias Rocha, Sentencia de octubre 20 de 1977, Revista Foro Colombiano, Bogotá, diciembre de 1977. No. 102, página 536.

interés colectivo, cuyo ejercicio se ha pactado con el Gobierno, y que a causa de este ejercicio, administra el empleo de algunos impuestos. En razón de estas características, la Federación depende en variados aspectos del control ministerial, ésto es, no es extraña a la administración. Y en cuanto de ésta depende, reviste obviamente índole administrativa”.

Es preciso observar que la Federación Nacional de Cafeteros, es un organismo de naturaleza jurídica de carácter privado, originada en el Segundo Congreso Nacional de Cafeteros que se reunió en Medellín en el año de 1927. El acuerdo número 2 dispuso: “Constituir la Federación Nacional de Cafeteros, como entidad sindical de los interesados en la industria del café...”.

Así que en el ejemplo anterior, se patentiza el criterio material de la función administrativa ejercida por particulares, debidamente autorizados por la ley, y como se dejó expuesto con interés general y con dineros del Estado, pues dicho organismo, por intermedio del Fondo Nacional del Café maneja el impuesto al café que pertenece al Estado.

### **3.1. Empresas privadas que profieren actos administrativos según la jurisprudencia del Consejo de Estado.**

El Consejo de Estado, en sentencia de febrero 10 de 1978 (8), reitera la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del 14 de octubre de 1970, en un importante fallo relativo a la prevención del café, y en su parte pertinente, cabe destacar:

“Esta situación, que se presenta particularmente durante al segunda guerra mundial, alrededor de los “comités de organización” y las órdenes profesionales conduce a la jurisprudencia del servicio público funcional según la cual, ante la dificultad de definir si un organismo es público o privado, se dice que lo importante es constatar que presta un servicio público y tratarlo en consecuencia”.

Y agrega el Consejo de Estado “...y superando la antigua distinción entre personas jurídicas de derecho público y de derecho privado, regidas aquellas por los principios tutelares del primero y estas por el segundo, comenzó por aceptar la existencia, de una parte de personas jurídicas de derecho privado a las cuales la administración concedía servicios públicos, rigiéndose entonces por los principios DEL DERECHO PUBLICO, EN CUANTO A TALES SERVICIOS CONCERNIA y luego avanzó hasta admitir la colaboración de los mencionados entes de dere-

8. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de febrero 10 de 1978. Consejero Ponente: Doctor Alvaro Pérez Vives. Publicada por Jurisprudencia y Doctrina, Bogotá, D. E. Tomo VII, No. 76, abril de 1978, páginas 240 y 241. Prevención del Contrabando del Café. El Presidente no tiene facultades para establecer presunciones de contrabando.

cho privado como auxiliares de la administración en el desarrollo de ciertas actividades propias de ésta (como la percepción de impuestos, el manejo de fondos públicos, la prevención del contrabando, la importación o exportación de productos, etc.).

"Por tanto, no es extraño ver cómo la Federación Nacional de Cafeteros responde a esas nuevas concepciones, resumidas por la Corte al decir que se trata de un ente "sui-generis", lo cual puede traducirse diciendo que su formación, de origen gremial privado, tuvo por objeto y finalidades, muchas concernientes al Derecho Público y a sus funciones, previstas desde su origen y desarrolladas a través de contratos con el Estado y por medio de medidas legislativas diversas, como las ya señaladas, las que ponen de presente su calidad de auxiliar de la administración en todo lo concerniente a la prevención del contrabando del café, a la regulación del mercado del grano y a la exportación de éste, temas éstos esencialmente vinculados al desarrollo de la economía nacional".

Como se observa del contenido doctrinario de los fallos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, se tiene que en el Derecho Administrativo Colombiano, se ha aceptado como criterio para determinar los Actos Administrativos que sean producto de una función administrativa ejercida de acuerdo con la ley, en busca de un interés general y con dineros del Estado, aunque este último requisito, a nuestro entender no es indispensable para determinar la naturaleza jurídica de la decisión.

Es digno de felicitar el esfuerzo cumplido por la jurisprudencia de nuestros más altos tribunales de justicia, pues apartándose del rígido criterio subjetivo que inspiró el Código Contencioso Administrativo, contenido en la ley 167 de 1941, sentó los fundamentos científicos para clasificar los Actos Administrativos según el contenido, elementos, esencia o estructura de los mismos, criterio preferido por la doctrina como sabiamente lo anota el Profesor Gordillo en su obra El Acto Administrativo.

### **3.2. El Decreto-Ley reformativo del Código Contencioso Administrativo consagra el criterio objetivo o material.**

Del estudio atento de los artículos del Decreto Ley 01 de 1984, se observa que se consagró el criterio objetivo o material como determinante de la función administrativa productora de Actos Administrativos.

En los artículos primero, ochenta y dos, y ciento veintiocho, numeral 1, se consagró que las entidades privadas pueden ejercer funciones administrativas y por consiguiente se les aplica las reglas del nuevo estatuto. Y en el artículo 128 numeral 1, se habla de que el Consejo de Estado, en sala de lo contencioso administrativo, conocerá de

los siguientes procesos privativamente y en única instancia: De los de nulidad de los Actos Administrativos del orden nacional expedidos EN CUALQUIERA DE LAS RAMAS DEL PODER PUBLICO, por la Procuraduría General de la Nación, por la Contraloría General de la República, por la Corte Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por las entidades privadas cuando cumplan funciones públicas”.

Fue desacertado el legislador al no guardar armonía en los tres artículos citados (1, 82 y 128, N° 1), en lo relativo a la función administrativa cumplida por entidades privadas, ya que no es lo mismo hablar de “funciones públicas” que las puede realizar cualquier establecimiento comercial con fines de lucro, no así las típicas funciones administrativas que realizan los particulares con interés general, dineros del Estado y previamente autorizadas por la Ley, ejemplo Federación Nacional de Cafeteros y Cámaras de Comercio, a que se refiere la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y en general la doctrina de quienes se ocupan de la teoría de los Actos Administrativos.

No dudamos en calificar de ser un avance legislativo, la consagración del criterio objetivo o material en el nuevo estatuto contencioso administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984) (9).

#### **4. LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO ANTES DEL NUEVO ESTATUTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO HABIA ACEPTADO QUE LAS TRES RAMAS DEL PODER PUBLICO EJERCIERAN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS**

Como se dejó consignado en el presente estudio, el Consejo de Estado se reveló contra el criterio —Subjetivo u Organicista— del Código de 1941, y reiteradamente, en varios fallos aceptó la tesis o criterio que los Actos Administrativos, pueden ser originados en cualquiera de las ramas del poder público.

Y en Sentencia de junio 8 de 1973 (10) refiriéndose a la acción de nulidad de la Resolución N° 1 del 23 de agosto de 1972 de la Cámara de Representantes, enseña el Consejo de Estado:

“A la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde conocer y decidir: a) De las acusaciones de inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno, distintos de los que le corresponde

9. PENAGOS, Gustavo. CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, primera y segunda edición —Comentarios—, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, D. E., años de 1984 y marzo de 1985.

10. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Proponente: Doctor Miguel Lleras Pizarro. Sentencia de junio 8 de 1973, Ref. Radicación N° 33. Juicio electoral sobre nulidad de la resolución No. 1 de 23 de agosto de 1972 de la Cámara de Representantes. Publicada en la Revista Foro Colombiano, Tomo IX, Bogotá, D. E. julio de 1973, No. 49, páginas 84 y siguientes.

conocer a la Corte y de todas las resoluciones, actos, operaciones y tareas del orden nacional, departamental, municipal, intendencial o comisarial que dicten en desarrollo de sus atribuciones o cuando han sido expedidos en forma irregular o con abuso o desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiere;

b) De todas las acciones que tengan como finalidad asegurar la pureza del sufragio y la representación proporcional de los partidos en tratándose de elecciones populares o por una corporación pública”.

“Todo este ordenamiento indica la voluntad del constituyente de mantener la supremacía de la constitución y busca que los órganos del poder, como limitados que son, se mantengan dentro de su órbita.

“Además que todo acto de la legislación directa y delegada y de la administración que repugne a la ley suprema debe ser invalidado por la jurisdicción, que ha sido investida de una competencia que le da el carácter de autoridad colocada por encima de las ramas legislativas y ejecutiva, puesto que puede anular o dejar de aplicar toda norma que estime contraria a la Carta”.

“De lo anterior resulta nítido que cuando quiera que la constitución prescribe un derecho, una prerrogativa o una garantía, es deber de la jurisdicción entrar a estudiar y resolver si ha habido quebranto por acto alguno de los órganos del Estado, cuando quiera que alguien acuda en demanda, ya que no se concibe derecho o garantía que no tenga la correspondiente protección”.

Más adelante el Consejo de Estado, en el fallo a que nos referimos, hace énfasis en su competencia para conocer de los Actos Administrativos, proferidos por todos los organismos del Estado, acogiendo de esta manera la teoría objetiva o material y a propósito, dice:

“Es pertinente agregar que el artículo 189 del Código Administrativo aleja todo equívoco sobre la competencia del Consejo de Estado para conocer y fallar sobre actos como el que se debate en este proceso. Dicha norma expresa:

“El Consejo de Estado conoce privativamente y en una sola instancia de los juicios contra las elecciones de presidente de la República, senadores y representantes a la Cámara.

“Igualmente conoce de los juicios que se susciten con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por el Congreso, las cámaras, la Corte Suprema de Justicia, el gobierno o por cualquiera autoridad, funcionario o corporación del orden nacional”.

“Aquí también cabe destacar que esta competencia no es facultativa sino obligación cuyo cumplimiento no puede eludirse sin infringir

el superior ordenamiento político cuyo fin reclama la tutela jurisdiccional de todos los actos electorales".

Argumentó el Consejo de Estado que la Resolución N° 1 de 23 de agosto de 1972 de la Cámara de Representantes por medio de la cual se abstuvo de elegir mesa directiva durante el período constitucional de 1972 a 1973 y ratificó, en lugar de elegir, a "la actual mesa directiva", es nula, por cuanto se quebrantaron varios preceptos constitucionales y legales.

Encontramos ajustada a la realidad constitucional el fallo del Consejo de Estado, al aplicar el Criterio objetivo o material, como pauta para asumir la competencia de juzgar y anular la Resolución de la Cámara de Representantes, con miras a salvaguardar la Supremacía Constitucional, como enseña el eminente Profesor y Tratadista argentino José Roberto Dromi (11), al expresar:

"Control Judicial. El órgano jurisdiccional es el encargado de resguardar la supremacía de la Constitución, cuidando que las decisiones estatales se ajusten al orden normativo fundamental".

"Así ha dicho la Corte Suprema de la Nación (Fallos t. 243, p. 467, caso "Angel Russo y otra, 1959) que "los jueces son los guardianes de la Constitución y de los derechos por ella reconocidos".

"El control de la arbitrariedad y de los excesos del poder para la tutela de los derechos públicos subjetivos de los particulares, está confiado a los jueces, terceros independientes e imparciales en la contienda que constituyen, en el decir de "Hamilton: "UN CUERPO INTERMEDIO ENTRE PUEBLO Y LEGISLATURA".

#### 4.1. El criterio orgánico-sustancial

Lo expuesto, guarda armonía con el pensamiento jurídico de nuestros países: Argentina y Colombia, tan bellamente expuesto por el respetado jurista y profesor José Roberto Dromi, al enseñar "seguiremos el criterio orgánico-sustancial, o sea una combinación de los criterios objetivo y subjetivo (12).

El Acto Administrativo, tanto en Colombia, como en los países que siguen la teoría objetiva o material "es el dictado en ejercicio de la función administrativa sin interesar qué órgano la ejerce".

"El acto emana de cualquier órgano estatal que actúe en ejercicio de la función administrativa sin interesar qué órgano la ejerce.

11. DROMI, José Roberto. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª reimposición, editorial Astrea, Buenos Aires, 1983, páginas 98 y 99.
12. DROMI, José Roberto. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª reimposición, editorial Astrea, Buenos Aires, 1983, página 87.

"La función administrativa no está solo a cargo de la Administración (Poder Ejecutivo), sino también en cierta medida la realizan los otros poderes, bajo el mismo régimen jurídico, pues no son coincidentes Poder Ejecutivo y Función Administrativa" (13).

## 5. EL CRITERIO DE LOS EFECTOS JURIDICOS PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El criterio de los efectos jurídicos para clasificar los Actos Administrativos, es uno de los más antiguos, y que se ha prestado también, a grandes discusiones jurídicas por los especialistas del tema.

Enseña el profesor Agustín Gordillo (14), refiriéndose a "La actividad Administrativa Productora o no Productora de efectos jurídicos", que una de las primeras clasificaciones que casi todos los autores están dispuestos a efectuar dentro del total de la actividad administrativa, es la que distingue según que esa actividad produzca o no efectos jurídicos.

Y observa el profesor Gordillo, que no todos obtienen de esa premisa "conclusiones adecuadas", ya que frecuentemente hacen la aclaración en el sentido de excluir de su análisis a la actividad no jurídica, en lugar de incorporarla también dentro de la clasificación, a los efectos de la sistematización total.

El criterio "de los efectos jurídicos", como lo plantea el ilustre y notable maestro Agustín Gordillo, tiene mucha importancia en el Derecho Administrativo Colombiano, no solo a nivel normativo, sino jurisprudencial.

Desde luego que el Acto Administrativo debe producir efectos jurídicos, pero para los fines de su clasificación podríamos anticipar que en el Derecho Administrativo Colombiano, existen Actos Administrativos que no producen efectos jurídicos, cuando no se han cumplido los requisitos de su publicación, notificación o comunicación según los casos:

El Decreto-Ley 01 de 1984, reformativo del Código Contencioso Administrativo, dispone en su artículo 43:

"Deber y Forma de Publicación.

"Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Dia-

13. DROMI, José Roberto. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, op. cit. página 189.

14. GORDILLO, A. Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 3. EL ACTO ADMINISTRATIVO, Macchi, Buenos Aires, 1979, Cap. 11, 2.

rio 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.

“Los municipios en donde no hay órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando.

“Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil”.

De la simple lectura del artículo 43 del Decreto 01 de 1984, se observa, que los actos administrativos no son obligatorios, mientras no hayan sido publicados, en la forma como lo indica la norma.

Es decir, que de conformidad con la norma citada, se tiene que los Actos Administrativos pueden existir, pero **NO PRODUCIR EFECTOS JURIDICOS**, si no se ha cumplido el requisito de la publicación, si se trata de actos generales.

Y el artículo 44 del Decreto-Ley 01 de 1984, dice: “Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

“Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

“Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquel haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco días siguientes a la expedición del acto.

“No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

“Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita. En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código”.

El artículo anterior, confirma lo expuesto, en el sentido, que el acto administrativo de carácter particular también existe pero **no produce efectos jurídicos**, mientras no haya sido notificado.

Los artículos 45 y 46, se refieren a la notificación por edicto o bien a la publicación de la parte resolutive de las decisiones en el Diario Oficial, o en periódico, para el conocimiento de los interesados y los consiguientes **EFFECTOS JURIDICOS**.

El artículo 48 del Decreto-Ley 01 de 1984 confirma plenamente el criterio de que no es necesario que el Acto Administrativo produzca efectos jurídicos para que exista.

La norma anterior, dispone:

**"Falta o irregularidad de las notificaciones.**

"Sin el lleno de los anteriores requisitos 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 producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46".

Así que en Colombia, el criterio de los efectos jurídicos de los Actos Administrativos, tiene como finalidad dar a conocer qué actos producen fuerza vinculante, después de la publicación, notificación, comunicación o publicidad, según los casos.

Las normas transcritas, nos dan el argumento para criticar la definición que trae el Decreto-Ley 01 de 1984, reformativo del Código Contencioso Administrativo, al decir que: 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" (Artículo 83, inciso 2º).

En realidad, se trata de un error jurídico de acuerdo con nuestra legislación decir que "son actos administrativos" los que son capaces de producir efectos jurídicos, pues según los artículos 43 a 48 se observa que los Actos existen, pero no producen efectos jurídicos, mientras no se notifiquen, comuniquen, o publiquen.

La crítica que hacemos a la norma contenida en el inciso 2º del artículo 83 del Decreto 01 de 1984, encuentra apoyo doctrinario en las enseñanzas del profesor y tratadista José Roberto Dromi (15) quien enseña:

"...NO SE HABLA DE DESTINADA A PRODUCIR EFECTOS, en virtud de que los efectos jurídicos no se aprecian exclusivamente con re-

15. DROMI, José Roberto, INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª reimpression, editorial Astrea, Buenos Aires, 1983, página 190, párrafo 84-4.

lación a la voluntad del agente, sino que pueden llegar a producirse con independencia de la misma".

Y tiene razón el profesor Dromi, al decir que los efectos jurídicos del acto administrativo no se aprecian exclusivamente con relación a la voluntad del agente, bien sea rama ejecutiva, legislativa, jurisdiccional, o particulares que ejercen funciones administrativas. Es la LEY la que otorga valor jurídico y efecto a los actos administrativos, y establece las condiciones para que produzcan fuerza vinculante en relación con los administrados, así se deduce del estudio sereno de los artículos 43 a 48 antes citados.

Los efectos jurídicos, sigue diciendo el profesor Dromi: "pueden ser respecto a: particulares, funcionarios o entes administrativos. O sea que los efectos jurídicos pueden producirse fuera del ámbito de la Administración Pública o dentro del mismo".

Sayagués Laso, citado por Dromi (Instituciones de Derecho Administrativo, antes citada, página 191), dice "característica fundamental del acto, señala Sayagués Laso, es que produce EFECTOS JURIDICOS "SUBJETIVOS", concretos, de alcance puramente individual. Esto lo diferencia del reglamento que tiene efectos jurídicos generales".

"La doctrina al respecto también está dividida. Marienhoff, Fiorini, Bielsa, Entrena Cuesta, Riveró, Eisenmann, entre otros tratadistas, aceptan no solo la existencia de actos administrativos individuales, sino también los actos generales o abstractos, entendiendo por tales a los Reglamentos. Como dice Marienhoff: LOS REGLAMENTOS NO SON OTRA COSA QUE UNA ESPECIE DE ACTOS ADMINISTRATIVOS".

La doctrina del Acto Administrativo en Colombia, tanto a nivel jurisprudencial, de tratadistas y profesores universitarios, admitimos que las decisiones administrativas, de carácter particular o general son PRODUCTORAS DE EFECTOS JURIDICOS, ejemplo los reglamentos generales que profiere el Presidente de la República cuando reglamenta la ley, con base en lo dispuesto en el artículo 120 numeral 3 de la Constitución Nacional, que preceptúa:

"Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa.

.....3. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

En conclusión se puede decir, que en Colombia se pueden clasificar los actos administrativos, desde el momento que se profieren y no esperar que produzcan sus efectos jurídicos, ya que los actos existen desde que reúnan los elementos estructurales, aunque no hayan tenido eficacia jurídica.

### 5.1. El criterio de los efectos jurídicos sirve para clasificar los actos administrativos en forma concreta.

No obstante que en la teoría jurídica del Derecho Administrativo, como desde el punto de vista normativo, los Actos Administrativos existen desde el momento que se profieren pero no producen efectos, sino después de la notificación, publicación o comunicación. Hay casos que el Acto Administrativo puede adolecer de vicios tan protuberantes que hacen pensar en su inexistencia, sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han aceptado en casos excepcionales que dichos actos al producir efectos jurídicos, pueden ser objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa.

La tesis anterior encuentra apoyo en la obra del profesor y tratadista Agustín Gordillo (16) quien enseña:

"...Debe analizarse todo el concepto de Acto Administrativo: para que la noción sea práctica y fructífera, y llene debidamente su función metodizadora y ordenadora de los principios de aplicación del derecho administrativo, debe estar referida en particular a los problemas de validez y contralor de la actividad administrativa".

"Los problemas de validez e impugnación de la actividad administrativa giran en torno a un principio: EL DE QUE SOLO PUEDE ATACARSE MEDIANTE UN RECURSO ADMINISTRATIVO O JUDICIAL AQUEL ACTO DE LA ADMINISTRACION QUE PRODUZCA EFECTOS INMEDIATOS RESPECTO DEL IMPUGNANTE".

Y es lógica la tesis, que ante una irregularidad de tal magnitud, es posible pensar que el acto no ha nacido a la vida jurídica, como el ejemplo que se encuentra en la sentencia de febrero 4 de 1977 y junio 6 de 1978 (17), en donde se lee lo siguiente:

"Se trataba de un proyecto de Resolución expedida por el Ministerio de Trabajo y notificada, pero que carecía de la firma del señor Ministro titular del Despacho". Mediante tal Resolución se había revocado una anterior expedida con todas las formalidades.

"El proyecto de Resolución había rebasado ya el orden puramente interno de la Administración y proyectándose hacia las partes interesadas no mediante procedimientos irrelevantes, por cierto, sino precisamente por los medios que la ley tiene establecidos para que se den a conocer las decisiones administrativas: la notificación personal y el edicto".

16. GORDILLO, A. Agustín, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 3. El Acto Administrativo, editorial Macchi, Buenos Aires, Cap. 2, número 2.

17. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentercia de 4 febrero de 1977. Publicada por la Revista Jurisprudencia y Doctrina, Bogotá, D. E. Tomo VI, No. 63, Bogotá, marzo de 1977, págs. 165 y 166.

El Consejo de Estado argumentó:

"La inexistencia es generalmente" la resultante de una usurpación de poderes y atribuciones o de la omisión de formas sustanciales en la expedición del ordenamiento. Más que la violación del derecho esos actos implican la negación de todo derecho. Son simplemente inexistentes", dijo esta corporación en fallo de 25 de septiembre de 1961.

"Pero que de la "omisión de formas sustanciales", resulte la inexistencia del acto, no se sigue que éste no tenga ninguna entidad, porque al menos se presenta como un hecho, y **además ha podido proyectarse al ámbito de los administrados y surtir algunos efectos**".

"Ahora bien, el artículo 66 del C. C. A. (se refiere al Código de 1941) de modo general, consagra la acción de nulidad también para cuando el acto "ha sido expedido en forma irregular". Reservando obviamente el juzgamiento de esta causal de anulación a la competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

El Consejo de Estado (18) en sentencia de junio 6 de 1978, al conocer del Recurso de Súplica, contra la Sentencia de febrero 4 de 1977, que sostenía que el proyecto de Resolución había producido efectos jurídicos, resolvió anular la sentencia suplicada, al enseñar:

"Pero en rigor, se trata de un mero "proyecto de resolución", porque aunque su enunciado y su parte motiva afirman que su autor es el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en realidad no la firmó y por lo mismo, le faltó para ser acto administrativo, la declaración de voluntad de este funcionario, que es un requisito esencial. Esta es la causa por la cual la Sentencia que declaró la nulidad de la Resolución N° 01969, expedida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no accedió a restablecer el derecho que la parte demandante reclamó en su favor, porque ello habría implicado —afirma— "una confirmación o convalidación del "proyecto de resolución".

Y más adelante agrega el Consejo de Estado: "Esto mismo fue prohijado por la Sala en el auto del 18 de febrero de 1960, cuya doctrina se transcribió enantes, al considerar en relación que la materia específica que contemplaba, la falta de sanción de un acuerdo municipal, que "es necesario aceptar que la admisión de la demanda era el momento oportuno para que el Tribunal se declarase inhibido para conocer, o incompetente para ello, por tratarse de la acusación de un acto inexistente" (Anales Tomo LXII, 2ª parte, página 799) pero que, admitida equivocadamente la demanda, la oportunidad procesal para resolver

18. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sesión del día 30 de mayo de 1978. Consejero Ponente, Doctor HUMBERTO MORA OSEJO, Bogotá, D. E., junio 6 de 1978, Ref. Expediente No. 10.198. Actor FLOTA MERCANTE GRANCOLOMBIANA.

la petición de suspensión provisional no es la adecuada para adoptar tal decisión”.

## **6. CRITERIO PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN EL NUMERO DE ORGANOS QUE INTERVENGAN EN SU FORMACION**

Un criterio, muy común y aceptado por la doctrina del derecho administrativo, es la clasificación de los actos administrativos según el número de órganos que intervengan en su formación.

### **6.1. Los actos simples**

Los llamados actos administrativos simples, son aquellos en los cuales interviene un solo órgano en su formación.

Un ejemplo de acto simple sería el nombramiento de un secretario de Gobierno por el Gobernador. Algunos autores como Guido Zanobini (19) sostienen “que no tiene importancia que tal órgano sea individual o colegiado”. Y agrega “equivocadamente, una parte de la doctrina pone los actos colegiados entre los actos complejos”.

Dice Zanobini “La distinción no puede basarse en el número de personas físicas que participan en la formación del acto, porque en el caso de los colegios, no todos los componentes tienen idéntica voluntad. Si las diversas voluntades llegan a formar un único acto, esto ocurre por el principio jurídico que considera al colegio un órgano único. Ni siquiera es importante la circunstancia que en el proceso de formación del acto de voluntad intervengan actos jurídicos parcialmente distintos, como pareceres y juicios técnicos. Estos, en efecto, no constituyen formas de colaboración de voluntades”.

Lo que importa en el Acto Administrativo Simple es que dependa de un solo órgano, que sea fruto de una sola voluntad orgánica.

Según la opinión del tratadista Zanobini, un Acto Colegiado, es un acto simple, porque es expresión de un sólo órgano, porque la voluntad es una sola, aunque sea formada por diversas personas que legalmente concurren para tal fin.

En nuestra obra “El Acto Administrativo” (20), tenemos escrito lo siguiente:

“Consideramos importante no confundir los actos complejos con los actos colegiales, es decir, los formados o mejor producidos por en-

19. ZANOBINI, Guido. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Parte General, Tomo 1, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, página 324.

20. PENAGOS, Gustavo. EL ACTO ADMINISTRATIVO, 3ª Edición, Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, D. E. 1981, página 308.

tes pluripersonales, los cuales en estricta técnica administrativa no son complejos. Por ejemplo, no es acto complejo el nombramiento de un empleado por un Tribunal Superior, aunque el órgano jurisdiccional se pronuncie por mayoría, mediante la suma de varios votos que son la manifestación de la voluntad individual. Se trata del cumplimiento de una norma legal, pero la manifestación de la voluntad es una, y por tanto nos encontramos en presencia de un Acto Simple".

### 6.2. Los actos complejos

Los Actos Complejos se forman por la intervención de dos o más órganos de la administración, ejemplo la elección de Procurador General de la Nación, el cual según el artículo 144 de la Constitución Nacional, es elegido por la Cámara de Representantes, de terna enviada por el Presidente de la República.

La doctrina ha discutido la formación del Acto Complejo, cuando intervienen órganos que pertenecen a la misma rama, bien sea con dependencia interna o externa. Consideramos que en un verdadero régimen de descentralización administrativa, no existe ningún problema, por cuanto los entes descentralizados son autónomos, interna o externamente. En un sistema de Centralización Administrativa observamos, no se da el fenómeno jurídico de la complejidad, pues es bien sabido que todas las decisiones dependen del órgano central, y mal se podría predicar la intervención autónoma de dos o más órganos, sino una sola que definitivamente tiene la potestad de proferir la decisión.

En Colombia, se suelen citar como ejemplos de complejidad interna la decisión que profiere el Presidente con el Ministro, o Ministros respectivos según el mandato del artículo 57 de la Constitución Nacional, el cual expresa:

"Ningún acto.

Del Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, quienes por el mismo hecho, se constituyen responsables".

### 6.3. Complejidad igual y desigual

Observa el tratadista Zanobini (21):

"Se distingue también una complejidad igual y desigual. En una, las varias voluntades tienen el mismo valor jurídico; en la otra la vo-

21. ZANOBINI, Guido. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Parte General, Tomo 1, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, página 325.

luntad de uno de los sujetos es jurídicamente preeminente, así que el acto es formalmente propio solamente del respectivo sujeto, mientras las otras voluntades, aunque sustancialmente iguales o más decisivas, asumen el valor de un presupuesto. Entre nosotros, se podría citar como ejemplo de **Complejidad Desigual**, la potestad reglamentaria, la cual según lo establece el artículo 120, numeral 3 de la Constitución Nacional, corresponde al Presidente de la República, pero debe llevar la firma del Ministro o Ministros respectivos. Se observa que el Decreto del Jefe del Estado resulta del concurso de las voluntades del Presidente, o de uno o más Ministros. Tema que los tratadistas italianos han denominado "LA PROPOSTA DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO", y se citan como sostenedores de esta antigua concepción, aún vigente, a autores conocidos como BRACCI, BISCARETTI DI RUFFIA, SANDULLI.

### 6.3.1. Características del Acto Complejo

Cabe anotar, que el Acto Complejo se caracteriza por la unidad de contenido y de fin. El ejemplo que ofrece la elección de Procurador General de la Nación, se ajusta a los elementos contenido y fin. Lo contrario ocurre en los contratos, en donde los fines son diferentes.

## 7. CRITERIO PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN EL NUMERO DE PERSONAS QUE INTERVENGAN EN SU FORMACION

Es preciso observar, de una vez que El Acto Administrativo (22), es siempre la expresión de una SOLA VOLUNTAD que es la del Estado, pues si intervinieran en acuerdo dos voluntades, se tendría un contrato, teoría que respetamos, pero no acogemos. Por motivos de técnica jurídica, consideramos que varias personas pueden intervenir en la formación DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO, cuando así lo determine la ley, o el respectivo reglamento.

Conforme a los anteriores principios, se pueden distinguir los actos administrativos en:

### 7.1. Actos Administrativos Unilaterales

Son los Actos Administrativos más frecuentes, proferidos por una sola persona, Presidente, ejemplo nombramiento de un Ministro, ejemplo art. 120, n. primero de la Constitución Nacional.

### 7.2. Actos Administrativos Bilaterales y Plurilaterales

Los actos administrativos, también se pueden clasificar según el número de personas que intervengan en su expedición, que pueden ser dos o más, ejemplo un Secretario de un Tribunal Administrativo De-

22. ZANOBINI, Guido. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Parte General, Tomo 1 Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, página 325.

partamental, en donde sus integrantes son dos Magistrados, ambos votan para integrar la voluntad del Estado. Plurilaterales, en donde la voluntad se forma con el voto de varias personas, lo que es común en los cuerpos colegiados, ejemplo Congreso, Asambleas, Concejos Municipales, etc.

Como se observó en otra oportunidad, el acto administrativo, es el resultado de una sola voluntad, pero por motivos de clasificación y de control jurisdiccional, se distinguen en bilaterales o plurilaterales, en virtud de las personas que integran la expresión única del querer del Estado.

Anota Waline, que la intervención de varias personas en la producción del Acto Administrativo no le quita a este su calidad de unilateral, porque esas personas no hacen más que expresar su voluntad imputada al Estado, siendo esta la que en todos los casos se manifiesta; y porque la unilateralidad resulta del hecho de que una persona que no ha tenido intervención alguna queda obligada por la decisión que otro u otros hayan tomado.

### **7.3. Actos Administrativos de Voluntad Concurrente o Coadyuvante**

En forma magistral el profesor Dromi (23) en su obra Instituciones de Derecho Administrativo, enseña citando al profesor Gordillo: "C) Actos que requieren solicitud o aceptación: es el caso de la inscripción en la Facultad, concurso, solicitud de retiro o de jubilación.

"En este último caso entendemos que el acto es Unilateral, no obstante la opinión en contrario de Fosthoff que los llama "ACTOS DE VOLUNTAD CONCURRENTE O COADYUVANTE" y de GARRIDO FALLA que directamente los llama "Actos Bilaterales".

Y compartimos las enseñanzas de los ilustres maestros argentinos Gordillo y Dromi, pues la circunstancia que se necesite una petición, notificación o adhesión de un particular no hace el Acto Administrativo Bilateral o Plurilateral, por cuanto la facultad de proferir la decisión del Estado, radica en un sólo órgano que actúa por mandato de la ley, y no a nombre del particular.

#### **7.3.1. La intervención de los particulares condiciona la eficacia, mas no la validez del Acto Administrativo**

La tesis que sostenemos, coincide fortunosamente con lo expuesto por el profesor y tratadista colombiano doctor Jaime Vidal Perdomo,

23. DROMI, José Roberto. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 2ª reimpresión, editorial Astrea. Buenos Aires, 1983, página 188, obra prologada por el Profesor Miguel S. Marienhoff.

en su Conferencia Magistral "La Participación de los Particulares en la etapa de Formación del Acto Administrativo" (24), en donde el maestro Vidal enseña:

"...En Colombia para dar intervención a sectores privados, principalmente a través de la integración de juntas directivas de "entidades descentralizadas", y buscando como la pista de aterrizaje para las anteriores reflexiones de carácter teórico, se encuentran ya los actos propiamente jurídicos del administrado.

"Dentro de éstos debe incluirse, en primer término los que son expresivos del derecho de petición. Este está concebido en la siguiente forma en el derecho colombiano: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades (ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución, artículo 45 de la Constitución Nacional). Más adelante ilustra el profesor Vidal, con varios ejemplos, que en su sentir condicionan la eficacia del Acto más no la validez, al expresar:

"Para concluir este esquema que dada su extensión sólo tiene por objeto servir de marco a una discusión que ahonde sobre los puntos tratados, se pueden colocar al lado de las peticiones y solicitudes las aceptaciones de los actos administrativos, que si bien no condicionan su validez sí lo son de su eficacia, como la aceptación de cargos públicos, según el ejemplo traído por García de Enterría y Fernández cuya exposición continúa distinguiendo después entre recursos propiamente dichos y reclamaciones".

El profesor argentino doctor Agustín A. Gordillo (25), en el curso sobre "EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LATINOAMERICA", realizado en el Colegio Mayor del Rosario en Bogotá, en su conferencia sobre "La participación del particular en la formación del acto administrativo", nos explica las diversas maneras como el particular puede intervenir en la producción de Decisiones Administrativas y que el maestro agrupa en el capítulo "Elementos de la garantía de la defensa del particular en la formación del Acto Administrativo", tales como: Derecho a ser oído; derecho a ofrecer y producir prueba de descargo; campo de aplicación del principio de defensa; principio de contradicción".

24. VIDAL PERDOMO, Jaime. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LATINOAMERICA. Curso Internacional, Colegio Mayor del Rosario, Bogotá, D. E. 1978, páginas 54 y 55.

25. GORDILLO, A. Agustín. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LATINOAMERICA, Colegio Mayor del Rosario, Bogotá, D. E. 1978, páginas 57 a 71, "LA PARTICIPACIÓN DEL PARTICULAR EN LA FORMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO". NOTA: Puede consultarse el Decreto 01 de 1984, reformativo del Código Contencioso Administrativo que contiene varias normas relativas al Derecho de los particulares en la producción de actos administrativos. Ejemplos: art. 5 a 9, 17 a 20 y 26.

En Colombia, se ha discutido si los nombramientos son Actos Administrativos Bilaterales, por cuanto necesitan de la aceptación y posesión de la persona que ha sido designada para un empleo. De acuerdo con las tesis expuestas, sería necio insistir que un nombramiento sea un Acto Bilateral, pues si el particular favorecido no acepta el cargo, el acto administrativo se presume válido, pero no producirá en ese caso efectos jurídicos, por la negativa del particular a aceptar.

En cuanto a la Posesión, que exige el Código de Régimen Político Municipal, antes de entrar a desempeñar un cargo público, hace referencia al requisito de jurar y cumplir la Constitución y Leyes de la República, que se hace ante la autoridad competente, pero en ningún caso, la posesión es un acto administrativo, sino un hecho de presentarse ante quien debe dar la posesión, y así lo ha definido el Consejo de Estado de Colombia, Sentencia de agosto 10 de 1977, al decidir una demanda contra la posesión de un Alcalde de Bogotá que se posesionó ante el Presidente de la República, y no ante un Juez Municipal, conforme a una antigua norma sobre Régimen Municipal (ver artículos 251 y 252 del Código de Régimen Político y Municipal) (26).

## **8. CRITERIO PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN SU FORMACION**

### **8.1. Actos Administrativos Discrecionales**

Los actos administrativos discrecionales, son aquellos que profiere la administración, sin estar sometida a un reglamento especial. Se ha preguntado si existe la libertad absoluta en su emisión?, a lo cual respondemos negativamente, pues siempre existirán unos límites generales señalados en la Constitución y Leyes, pues es bien sabido que en el Estado de Derecho, el funcionario sólo puede hacer lo que le autorice la Constitución, de conformidad con el artículo 20 de la C.N. que expresa:

“Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las Leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas”.

En unos casos las normas legales *determinan con precisión lo que deben hacer los órganos administrativos*: dada una situación de hecho corresponde dictar tal acto administrativo, cuyo contenido y efectos serán tales o cuales.

26. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de agosto 10 de 1977. Consejero Ponente Doctor Alfonso Arango Henao. Revista Jurisprudencia y Doctrina, Tomo VI, No. 70, octubre de 1977, página 727. La posesión de un empleado público no es acto administrativo.

## 8.2. Discrecionalidad no significa arbitrariedad

La discrecionalidad de que disponen los órganos de la administración, no significa arbitrariedad. Al ejercer potestades discrecionales la administración no puede decidir caprichosamente, porque en definitiva la discrecionalidad es sólo la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa, dentro de ciertos límites. Quiere decir que hay discrecionalidad cuando la administración puede decir, según su leal saber y entender, si debe o no actuar y en caso afirmativo, qué medidas adoptará (27).

El artículo 36 del Decreto-Ley 01 de 1984, reformativo del Código Contencioso Administrativo, expresa:

"En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa".

Del estudio de la norma anterior, se deduce que la decisión debe armonizar con los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que la originan; y el administrador deberá escoger la mejor oportunidad para pronunciarse, para lograr los fines señalados en el precepto. En otras palabras hay libertad de actuar, pero dentro del marco de la norma, conforme lo indica el artículo 36 comentado.

## 8.3. Actos Administrativos Reglados

Son muy frecuentes en el Derecho Administrativo Colombiano, los actos administrativos reglados, los cuales deben obedecer a un reglamento o procedimiento específico en su formación, por ejemplo, la elección de funcionarios municipales, según el Decreto 49 de 1932, se debe citar a los concejales con tres días de anticipación, previa proposición debidamente aprobada por la mayoría, señalando el día, lugar y hora de la reunión. Otro ejemplo de acto administrativo reglado sería la expedición de una ordenanza por una asamblea departamental, que debe ceñirse a los requisitos señalados por la ley y Reglamento.

La doctrina administrativa se orienta con buen criterio al exigir que las decisiones de la administración sean regladas, con el fin de evitar arbitrariedades y como garantía del orden jurídico.

### 8.3.1. La ley puede establecer procedimientos determinados.

### 8.3.2. La ley puede establecer en casos determinados que la carencia de determinados requisitos al proferir el acto sea un vicio de irregularidad.

27. PENAGOS, Gustavo. EL ACTO ADMINISTRATIVO. 3ª edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, D. E. 1981, página 188.

El Consejo de Estado en Sentencia de octubre 28 de 1977 (28), enseña: "Cuando la ley exige que el acto debe ser motivado la expresión de los motivos se convierte en elemento formal, cuya omisión constituye un defecto de forma que lo hace anulable por la expedición en forma irregular".

Un ejemplo de acto administrativo, en el cual la ley exige determinadas exigencias de forma, cuya no observancia lo hacen anulable por expedición irregular, lo ofrece el artículo 83 del Decreto-Ley 1042 de 1978, expedido por el Gobierno, en ejercicio de las facultades conferidas por la ley 5ª de 1978, que en su artículo sobre empleados supernumerarios, dispone lo siguiente:

**"Art. 83. De los Supernumerarios.**

"Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.

"También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio".

En ningún caso la vinculación de un supernumerario excederá al término de tres meses, salvo autorización especial del Gobierno cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por períodos superiores.

La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente Decreto, según las funciones que deban desarrollarse.

Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario, atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo.

La vinculación de supernumerarios se hará mediante resolución administrativa, en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse".

A propósito de la actividad reglada, el profesor Alvaro Tafur Galvis (29), expresa:

28. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Doctor Carlos Betancur Jaramillo, Sentencia de octubre 28 de 1977. Publicada en la revista Jurisprudencia y Doctrina, Tomo VII, No. 74, Bogotá, D. E. febrero de 1978, página 107.
29. TAFUR GALVIS, Alvaro. TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Ediciones Rosaristas, Bogotá, D. E. 1975, página 81.

“Pero cómo se sabe, en cada caso concreto, si la competencia que asiste al funcionario es reglada o discrecional?”.

Deben examinarse las disposiciones que condicionan su actuación. Si de ellas se deduce un deber de actuar en un determinado sentido frente a una situación de hecho, se estará frente a una actividad reglada y los actos que se expidan están sujetos al control de la motivación por el juez administrativo...”.

#### 8.3.4. Los Actos Discrecionales llamados “Políticos o de Gobierno”

Antes de la regulación del tema de los actos políticos por el Decreto 01 de 1984, artículo 82, inciso segundo, se ubicaban los llamados actos de —gobierno o políticos— en el campo de las decisiones discrecionales, inmunes al control jurisdiccional.

No obstante las críticas que la doctrina ha formulado a los Actos Políticos; por mandato de la Ley, constituyen un criterio para clasificar las decisiones de la administración y los trataremos en forma separada en el presente estudio.

### 9. CRITERIO PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN EL CONTENIDO

La doctrina suele distinguir los actos administrativos, según el contenido de la decisión: según que cree, modifique o extinga una situación jurídica. Es decir, son los Actos Administrativos, considerados como “Actos de Derecho Público”, la otra categoría son los llamados “Actos Administrativos de Servicio”, como los denomina la doctrina Francesa, o “Meros Actos Administrativos”, que en el fondo no son “decisiones”, como las apreciaciones, conceptos, opiniones, etc., según lo explicaremos más adelante.

#### 9.1. Actos Administrativos según el contenido

El Decreto-Ley 01 de 1984, reformativo del Código Contencioso Administrativo consagró varias figuras o modalidades así:

9.1.1. Actos Definitivos, de acuerdo con el artículo 50, inciso final “son los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”.

Desde luego, que no estamos de acuerdo con esta denominación de **actos definitivos**, al decir el inciso final que son los que ponen fin a una actuación administrativa, en forma directa o indirecta, ya que todo acto debe producir efectos directos y resolver la actuación, lo contrario sería negar la esencia del acto mismo que implica en el fondo una “Decisión”.

Acertadamente, observa el profesor Agustín Gordillo (30):

"Actos definitivos.

"Lo típico del concepto es la producción directa, sin condición o plazo suspensivo, de efectos jurídicos propios frente a terceros; dada esa caracterización, POCO IMPORTA LLAMARLO "DEFINITIVO", pues ello nada agrega al concepto. Ofrece en cambio, margen para la confusión en su aplicación práctica".

### 9.2. Actos preparatorios

El Decreto 01 de 1984, en su artículo 88 trajo otra innovación normativa en materia de actos administrativos al referirse a los Preparatorios.

Con la denominación de "Actos Preparatorios" se desvirtúa toda la teoría del Acto Administrativo, que es y seguirá siendo una decisión jurídica. Con toda razón observa el profesor Agustín Gordillo, antes citado, en la misma página, lo siguiente:

"Con tal criterio, cualquier acto de los órganos del Estado podría ser "preparatorio", pues siempre, en última instancia, puede servir de base para otro acto ulterior, y nunca en verdad, tiene carácter 'definitivo': BASTE TENER PRESENTE QUE EN EL MUNDO DEL DERECHO LO UNICO DEFINITIVO, EN ESTRICTO SENTIDO JURIDICO, SON LAS SENTENCIAS JUDICIALES CON AUTORIDAD DE COSA JUZGADA.

No fue acertada la denominación de 'Actos Definitivos', ni 'Preparatorios'. Pues en realidad, en puro derecho, es errado pensar que existan 'Actos Administrativos con efectos definitivos'".

### 9.3. Actos de Trámite

Los artículos 49 y 50, inciso final del Decreto 01 de 1984, se refiere a los actos de trámite.

Expresa el artículo 49:

"No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa".

Me parece más lógico el Decreto 1759 de 1972, de la legislación argentina, citado por el profesor Gordillo, al expresar:

30. GORDILLO, A. Agustín, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 3. El Acto Administrativo, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979. Capítulo 11-9, No. 33.

“En el derecho nacional, el decreto 1759/72 aclaró una de las discusiones que anteceden, al señalar expresamente que el acto denominado de mero trámite también es susceptible de ser impugnado por recursos administrativos, pero introduce una estipulación que puede provocar algunas confusiones”.

Observamos que los llamados Actos de Trámite lo mismo que los “definitivos”, fueron una herencia del Código Contencioso de 1941, artículo 82, con el cual estamos en desacuerdo por las razones expuestas. Basta agregar en lo que respecta a los actos de trámite que es antitécnica la denominación, pues como la misma palabra lo indica, el trámite es algo que conduce a lo definitivo y por consiguiente no puede resolver en el fondo, darle a algunas actuaciones dicho valor, es crear confusiones en el ejercicio del derecho.

#### 9.4. Actos de Ejecución

El artículo 65 del Decreto 01 de 1984, dispone:

“Cuando un acto administrativo imponga una obligación a un particular y éste se resistiere a cumplirla, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que se cumpla lo ordenado. Cada multa puede llegar hasta UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000.00).

Si fuere posible que la administración o un agente suyo ejecuten los actos que corresponden al particular, lo harán a costa de éste, si continuare en rebeldía”.

La ejecución de los actos administrativos es uno de los caracteres de la decisión. Es considerada como la etapa externa de cumplimiento. Así que todo acto lleva por naturaleza el carácter de ejecución que puede ser propia o impropia, según que la ley establezca que sea el mismo órgano que lo cumpla u otra diferente. Es la característica propia de la “Decisión Ejecutoria”.

#### 9.5. Actos Administrativos Motivados

Otra modalidad para distinguir los actos administrativos es por la motivación.

Garrido Falla (31), dice que “por motivación del acto administrativo debe entenderse la exposición de las razones que mueven a la Administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste”. La doctrina es casi coincidente en manifestar que la motivación se refiere al **contenido del acto** y no a un requisito de forma. Así lo entiende el pro-

31. GARRIDO FALLA, Fernando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Volumen 1, Madrid, 1973, página 530.

fesor Gordillo (32), cuando dice "La motivación no es un problema de forma, sino de sustancia, y que su presencia u omisión no se puede juzgar desde un punto de vista formal, pues hace al contenido del acto y a la razonabilidad de la decisión adoptada".

#### 9.5.1. La ley puede disponer que la motivación sea requisito formal

No obstante la enseñanza de la doctrina, puede disponer la ley que la motivación sea requisito formal, y en este caso, como lo ha dicho el Consejo de Estado de Colombia, en tal caso si faltare el acto administrativo, puede ser declarado nulo por expedición irregular.

Debe distinguirse motivación del motivo por el cual se profiere el acto administrativo, este último lo determina la ley y que en últimas no puede ser otro que el interés general.

El Consejo de Estado (33) en sentencia de agosto 30 de 1977, enseña que la doctrina y la jurisprudencia, además de la exigencia legal, estiman que la motivación se impone en ciertos casos por el principio de legalidad de la administración, puesto que de esta manera podrá el juez, al ejercer su control, constatar si el acto se ajusta a la Ley o si corresponde a los fines señalados en la misma.

En el Derecho Administrativo Francés, observa MAURICE DUVERGER (34), "La Ley de 11 de julio de 1979, tuvo por objeto dar a las personas físicas y morales el derecho de ser informadas de los motivos de las decisiones desfavorables de la administración, proferidas en su contra.

La mencionada Ley francesa de julio 11 de 1979, establece como obligatoria la motivación en aquellas decisiones que restrinjan el ejercicio de las libertades públicas, o que de manera general establezcan medidas de policía, impongan una sanción, o bien aquellas decisiones que revoquen derecho de particulares, etc.

En conclusiones la motivación sirve (35):

9.6.1. Como medio de prueba.

9.6.2. Para interpretar el acto.

9.6.3. Facilita el control jurisdiccional.

9.6.4. Para verificar si cumplió con las finalidades previstas por la ley.

32. GORDILLO, Agustín. EL ACTO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1969, pág. 316.

33. CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de agosto 30 de 1977. Publicada en la Revista Jurisprudencia y Doctrina, Tomo VI, No. 70, Btá. octubre de 1977, pág. 738.

34. DUVERGER, Maurice. ELEMENTS DE DROIT PUBLIC, Presses Universitaires de France, 9 edition mise á jour, 1981, pág. 261.

35. PENAGOS, Gustavo. EL ACTO ADMINISTRATIVO. 3ª edición, Bogotá, 1981, página 142.

En general existe una tendencia de la doctrina, la jurisprudencia y de los legisladores a establecer obligatoria la motivación de los Actos Administrativos, con la finalidad de evitar la arbitrariedad, y como se dejó expuesto, existen leyes francesas, argentinas (Ley 19.549 de abril 3 de 1972), que exigen la motivación de ciertos actos.

En Colombia el Decreto 01 de 1984, en varios artículos se refiere a los actos administrativos motivados, lo cual lo encontramos plausible para las finalidades del Estado de Derecho.

En los siguientes artículos se observa la obligación de motivar:

"Artículo 8º Desistimiento.

"Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria para el interés público; en tal caso, *EXPEDIRÁN RESOLUCIONES MOTIVADAS*".

Artículo 35. ADOPCION DE DECISIONES.

Inciso Primero:

"Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será *MOTIVADA AL MENOS EN FORMA SUMARIA SI AFECTA A PARTICULARES*".

#### **9.6. Actos Administrativos irrevocables por quien los profiere**

El artículo 73 del Decreto 01 de 1984, preceptúa:

"Revocación de actos de Carácter particular y concreto.

"Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

"Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

"Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho, que no incidan en el sentido de la decisión".

El artículo anterior, tiene antecedente legislativo en Colombia en el Decreto 2733 de 1959, artículo 24, el cual disponía:

"Cuando el acto administrativo haya creado una situación jurídica individual, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular".

La teoría jurídica de los derechos adquiridos, en realidad tuvo aplicación legislativa en el Decreto 2733 de 1959, artículo 24, pero la doctrina y la jurisprudencia en Colombia, se orientaban en reconocer los derechos subjetivos, cuando habían sido adquiridos en forma legítima, por lo cual la norma se consideraba como un desarrollo del artículo 30 de la Constitución Nacional, que expresa:

"Se garantiza la propiedad privada y los demás DERECHOS ADQUIRIDOS CON JUSTO TITULO".

Consideramos que el acto administrativo perfecto es inmutable, es decir que no se puede revocar, entendiéndose por tal el que haya sido dictado con todas las formalidades legales y que reconozca además, un derecho subjetivo a favor de un particular según el artículo 73 del D. 01 de 1984, que en esencia no hizo otra cosa que consagrar una reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado.

Lo anterior, no significa que el Acto Administrativo que haya creado un derecho a favor de un particular haga tránsito a cosa juzgada. En absoluto. El acto administrativo no tiene el carácter de sentencia, ni mucho menos declara el derecho en forma definitiva. A propósito, si la administración se equivocó al conceder un derecho a un particular, puede demandar su propio acto en virtud del proceso de lesividad consagrado en el Código Contencioso Administrativo. Lo cual es lógico, pues no puede consolidarse un derecho ilegítimo y contrario al orden jurídico. Y el artículo 149 del Decreto 01 de 1984, faculta a las entidades públicas y a las privadas que cumplan funciones administrativas para obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes debidamente acreditados. Ellas podrán incoar las acciones previstas en el Código si las circunstancias lo ameritan.

Es importante observar que no todo acto administrativo es creador de derechos subjetivos, pues no se pueden consolidar cuando son contrarios a la constitución, a la ley, al interés general, o cuando causen un agravio injustificado a un particular.

El profesor PAUL ROUBIER, en su obra *Droits Subjectifs et Situations Juridiques* (36), advierte que en el dominio de la técnica jurídica, se ha abusado de la palabra derecho subjetivo. Los juristas clásicos tenían de una manera intuitiva, una idea más exacta de lo que podía com-

36. ROUBIER, Paul. *DROITS SUBJETIFS ET SITUATIONS JURIDIQUES*, Dalloz, París, 1963, página 49.

prender el término derecho adquirido, y lo limitaban a los que realmente tenían dicho carácter, como la propiedad, el usufructo, el derecho de creación, de sucesión, de autor, etc.

En ocasiones se ha abusado de la figura jurídica, que se la ha negado, a tal punto que la norma que se refiere a los derechos subjetivos en favor de particulares, consagrada en el artículo 24 del Decreto-Ley 2733 de 1959, fue atacada de inexecutable ante la Corte Suprema de Justicia, quien en sentencia de mayo cinco (5) de 1981 (37) considera que aquellos actos individuales que no adolecen de los vicios señalados por la ley como causales de revocación, deben permanecer indemnes, debido a su legitimidad, por ser conformes al ordenamiento, reclaman y ameritan que éste asegure la estabilidad de las situaciones jurídicas individuales y de los derechos adquiridos que han generado, pues ostentan el justo título que el artículo 30 de la Carta exige para su preservación y garantía.

Por considerar de especial interés las apreciaciones de la Corte Suprema de Justicia, en materia de Actos Administrativos creadores de situaciones jurídicas en favor de particulares, se transcribe en lo pertinente el pensamiento de la Corte al enseñar:

#### "IV. LOS DERECHOS LEGITIMOS COMO LIMITE A LOS ALCANCES DE LA REVOCACION.

Como anota Guido Zanobini (en Corso di diritto amministrativo, 6ª edición, Milán 1950, p. 415 y ss.), la revocabilidad, aunque comúnmente propia de todos los actos administrativos, encuentra una serie de límites derivados del deber, que a veces incumbe a la administración, de respetar las situaciones jurídicas que el acto administrativo haya constituido a favor de otros sujetos. Aquel tratadista no puede menos de reconocer: "El tema de tales límites está entre los más difíciles de nuestra materia".

"No hay duda de que, aunque la regla general es la revocabilidad de los actos administrativos, en la vasta gama de éstos hay algunos que son manifiestamente irrevocables. Por ejemplo, ciertos actos reglados en cuya expedición y ejecución el agente apenas sigue las pautas rigurosas y precisas que le traza la ley. En cambio, si la competencia es predominantemente discrecional, y si el acto que de ella emana impone a los particulares restricciones u obligaciones que comprimen su órbita jurídica, la administración puede en cualquier momento revocarlo liberando de las cargas a los administrados y mejorando su particular interés. Se quiere hacer ver con esto que el principio de la revocabilidad general de los actos no es un predicado universal, sino una caracterís-

37. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Constitucional, Expediente No. 843. Norma Acusada, artículo 24 del Decreto Ley 2733 de 1959. Sentencia de mayo 5 de 1981, por medio de la cual se declaró la exequibilidad de la norma demandada.

tica prevalente, que tiene límites y por ende, que presenta excepciones".

"Una de éstas es la obligación que tiene la administración de respetar los derechos adquiridos creados por el acto administrativo que ella misma expidió, lo cual implica un límite de su facultad revocatoria. Obviamente se supone que si se trata de derechos adquiridos creados por el acto, con ello se quiere significar derechos legítimos, perfectos, consolidados y no condicionados, permanentes y no ocasionalmente otorgados. Es decir los que contempla como tales el Artículo 30 de la Constitución, "los derechos adquiridos con junto título, con arreglo a las leyes civiles". Sobre el texto precedente, como es sabido, la jurisprudencia nacional ya ha estimado que los derechos adquiridos emanan tanto de las leyes civiles como de la normatividad del derecho público, puesto que indiscutiblemente también con arreglo a éste se genera "justo título" muchas veces aún en forma más evidente y firme que conforme al derecho privado.

#### "V. ATEMPERACION DEL PRINCIPIO DE IRREVOCABILIDAD FRENTE A LOS DERECHOS SUBJETIVOS.

Sin embargo, al reparar en el límite del poder de revocación de los administradores frente al óbice de los derechos adquiridos de los administrados, surge la pregunta de rigor: conforme al ordenamiento jurídico nacional existen derechos "absolutos"? Los llamados derechos adquiridos, por serlo, y dada su estirpe, son acaso "un intocable", "un tabú"? Al menos en lo que al derecho colombiano se refiere la respuesta debe ser negativa. Siendo como es todo derecho subjetivo un interés que el derecho objetivo reconoce y protege, el reconocimiento y protección que el último procura al primero también tienen un límite. Ese límite es el interés público, el cual según el mismo Artículo 30 de la Carta, prevalece en caso de conflicto, sobre el interés privado. En las relaciones simplemente generales de poder entre el Estado y los ciudadanos todos los derechos y deberes son recíprocos, formando, por ello, lo que se denomina "la relación jurídica compleja". Así, por ejemplo, el Estado garantiza la propiedad y los derechos adquiridos, pero sobre la propiedad versan las obligaciones emanadas de su función social, y el interés privado que se acoraza con los derechos subjetivos debe ceder al interés público o social.

"Los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el acto administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público deben subordinarse a éste. Si aquellos han nacido de un acto administrativo, "donde se verifique semejante conflicto, sea porque el interés público fue mal apreciado en la emisión de la disposición, sea porque haya sufrido una sucesiva modificación, tales derechos e intereses deben caer" (Zanobini, Op. cit. 416).

"Hay que recalcar esto: las atemperaciones de la irrevocabilidad respecto de los actos que hayan generado derechos es un problema

que se presenta especialmente con relación a la cuestión de mérito del acto, es decir en torno de las modificaciones que experimenta la noción de interés público como efecto de los cambios sociales y la posible inadecuación sobreviniente del interés que el acto administrativo reconocía frente a las nuevas exigencias de la comunidad. "En nuestro concepto —concluye Fraga—, la doctrina más autorizada sobre el particular es la que considera que el fundamento de la revocación estriba en el cambio de uno de los presupuestos del acto jurídico original, es decir, en la mutación superviviente de las exigencias del interés público que deben satisfacer mediante la actividad administrativa". (Op. cit. p. 229).

"En suma, el interés de la comunidad está siempre por encima del interés del individuo, sea cual fuere el origen de su reconocimiento y protección jurídica. Si aún en las concesiones de naturaleza contractual el concesionario particular está sujeto a las modificaciones reglamentarias producidas por la administración concedente en atención a las exigencias del servicio público o a los imperativos del interés social, con mayor razón el titular de los derechos subjetivos derivados de una resolución administrativa sólo podrá estar precavido contra la revocación o reforma de ésta mientras su interés privado no entre en pugna con el interés público o social".

#### **9.7. Actos Administrativos desde el punto de vista formal y materialmente jurisdiccionales**

Existe una serie de actos que por su contenido se pueden calificar como materialmente jurisdiccionales y formalmente administrativos, son aquellos que profiere la Procuraduría General de la Nación, sanciones disciplinarias de las cuales conoce el Tribunal Disciplinario por apelación, y de acuerdo con el artículo 82 del Decreto 01 de 1984, inciso 3º, tienen carácter de sentencia, a propósito preceptúa la norma:

"LA JURISDICCION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO JUZGARA LAS PROVIDENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE POLICIA DE CARACTER PENAL O CIVIL, NI LAS SANCIONES QUE IMPONGA EL TRIBUNAL DISCIPLINARIO".

En realidad se trata de verdaderas sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, en virtud de su contenido, pues son el resultado de un proceso, en donde se adelanta investigación, se reciben pruebas, se escuchan descargos, se califica el proceso, y se termina aplicando una sanción grave.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de febrero 8 de 1980, por medio de una de sus Salas Disciplinarias al hacer la diferencia entre Actos Administrativos y Jurisdiccionales, dice lo siguiente (38):

38. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Disciplina, Acta No. 1, Magistrado Ponente Doctor José Eduardo Géneco C., sentencia de febrero 8 de 1980, por medio de la cual se concluyó "que no era procedente la revocación directa de la sentencia de seis de mayo de 1976 dictada por el Tribunal Superior de Cali".

12 "Para sancionar a un funcionario judicial debe seguirse un proceso cuya iniciación exige presentación de una acusación por parte de la Procuraduría General de la Nación, que constitucionalmente tiene la función de vigilar la conducta de los funcionarios públicos en el desempeño de sus deberes, ante la corporación encargada de sancionarlos, que hoy, de acuerdo con la Reforma Constitucional de 1979, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura y a los tribunales superiores de Distrito Judicial, y antes a la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Disciplinario y Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

13 La circunstancia de que la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior del Distrito Judicial, que sancionaron en segunda y primera instancia, respectivamente, forman parte del Órgano Jurisdiccional, no supone necesariamente que todos sus actos sean de carácter jurisdiccional, pues también, como lo ha aceptado la jurisprudencia y la doctrina, algunas de sus funciones se desarrollan por medio de actos administrativos, nombramientos, confirmaciones, etc. No es decisión en consecuencia el factor subjetivo".

14 "Desde el punto de vista formal, el artículo 115 del Decreto 250 de 1970, dice: "el ponente en las corporaciones tendrá quince días para registrar proyecto y la Sala diez días para proferir sentencia" (artículo 115). "Los fallos de primera instancia en los procesos disciplinarios serán apelables..." (artículo 116); "El proyecto de fallo deberá registrarse en el término de veinte días y la sentencia se dictará dentro de los diez siguientes" (artículo 118); "El término para la práctica de éstas, se señalará prudencialmente sin que exceda de diez días más el término de la distancia y suspenderá el señalado para la sentencia (artículo 119); "La sentencia se notificará personalmente..." (artículo 121); "Sendas copias de la sentencia definitiva serán enviadas" (artículo 121).

15 La transcripción de las disposiciones anteriores, indica que el legislador estima que el acto por medio del cual se sanciona a un funcionario judicial es un fallo, una sentencia, o sea un acto jurisdiccional. Pero es también el propio legislador quien califica la naturaleza de la función que desarrollan las entidades competentes para sancionar disciplinariamente, cuando en el artículo 120 del citado Decreto 250 de 1970 dice: "En el Juzgamiento de las faltas disciplinarias cometidas por los funcionarios y empleados judiciales, no hay lugar a intervención del Ministerio Público". El juzgamiento es un acto jurisdiccional y no administrativo.

16 Lo que se ha venido denominando "Derecho Disciplinario" o sea el conjunto de reglas que señalan las faltas en que incurren algunas personas en razón de sus funciones, las autoridades competentes para juzgarlas y las sanciones correspondientes, participa, según algunos estudiosos, del Derecho Administrativo y del Derecho Penal. Del primero, en cuanto persigue la prestación correcta del Servicio Público cuando se trata de empleados oficiales; y del segundo, porque previo un

proceso, impone sanciones a quienes incumplan sus obligaciones. El legislador puede adoptar, en relación con el trámite para sancionar normas en las cuales predomine el procedimiento administrativo o el penal, o sea que los actos con los cuales se impongan sanciones sean administrativos o jurisdiccionales.

En tratándose de funciones jurisdiccionales estima esta Sala Disciplinaria de la Corte que el acogido por el legislador fue el procedimiento penal, no solo por las referencias a que ya se hizo mención al transcribir disposiciones del Decreto 250 de 1970, que se pueden adicionar al artículo 121 ibidem según el cual "Sólo podrá comisionarse para la práctica de pruebas que deban recibirse fuera de la sede de quien está conociendo del proceso, y en tal caso, a un Juez Penal", sino también porque una norma posterior, el artículo 20 de 1972 expresamente dice que en la tramitación de los procesos disciplinarios se aplicarán a falta de disposición expresa, las normas del procedimiento penal.

De todo lo anterior se concluye que constituyendo un acto jurisdiccional la providencia que impone una sanción a un funcionario judicial contra la misma solo caben los recursos expresamente señalados en la ley, y no aquellos que ordinaria o extraordinariamente pueden proponerse contra los actos administrativos. Y no es posible aplicar por analogía dichos recursos, porque además de que la ley establece los remedios en forma restringida y excepcional para la aplicación analógica es necesario que las materias sean similares, lo que no sucede cuando se trata de sancionar a un empleado al servicio de la Administración Pública, mediante un procedimiento predominantemente administrativo, que cuando se juzga disciplinariamente a un funcionario judicial mediante un trámite jurisdiccional.

Cuanto al llamamiento a la equidad que hace el peticionario, la ley prevé remedios para los funcionarios que habiendo sido sancionados estiman que deben ser rehabilitados para que no se continúen produciendo algunos efectos de la sanción".

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Disciplinaria, RESUELVE:

No es procedente la revocación directa de la sentencia de seis de mayo de mil novecientos setenta y seis dictada por el Tribunal Superior de Cali.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

JOSE EDUARDO GNECCO C.

ALVARO LUNA GOMEZ

OSCAR SALAZAR CHAVEZ".

## 10. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS O MEROS ACTOS

Como diferencia esencial entre el Acto Administrativo que contiene una decisión que crea, modifica o extingue una situación jurídica, existen otros actos de servicio, también llamados MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS, que sirven de constancias, instrucciones, opiniones, etc., que no son ACTOS ADMINISTRATIVOS como verdaderos negocios de derecho público.

Desafortunadamente el Decreto 01 de 1984, en su artículo 84, último inciso, se refiere a los llamados Actos Administrativos de Servicio y les da categoría de verdaderas decisiones al considerarlos como objeto de la acción de nulidad cuando se pretenda aplicarlos de manera general.

Expresa el artículo 84, inciso final:

"Acción de nulidad.

"Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, la nulidad de los actos administrativos.

"....."

Son objeto también de esta acción los conceptos y circulares que la administración quiera aplicar de modo general, así como los actos de certificación y registro cuyo control no haya sido atribuido expresamente a otra jurisdicción".

De acuerdo con el criterio de la norma, se tiene que si los llamados actos administrativos de servicio, o meros actos administrativos, contienen decisiones, pueden ser objeto de demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa. No estamos de acuerdo con lo expresado por el último inciso del artículo 84, cuando dice "QUE LA ADMINISTRACION QUIERA APLICAR DE MODO GENERAL", por cuanto, en algunos casos se pueden aplicar de modo particular, y ocurre con frecuencia que en un oficio, memorando, se declare insubsistente un empleado, o se profiera una decisión que afecte una situación jurídica particular, lo cual a nuestro modo de ver fue un error del Código.

Los llamados actos administrativos de Servicio, de acuerdo con la norma que se comenta, se pueden agrupar esencialmente, en la siguiente clasificación:

- Conceptos.
- Circulares.
- Cartas de Instrucción.

— Memorandos.

— Directivas Presidenciales.

— Certificaciones.

— Registros.

— Oficios.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, venía distinguiendo los Actos Administrativos, y con buen criterio, según el contenido decisorio, no importaba la denominación, por ejemplo aceptaba la demanda contra las circulares del Ministerio de Hacienda, contra los oficios de la Superintendencia de Sociedades, algunos actos de registro, por ejemplo los emitidos por el ICFES, cuando reconocía y registraba como representante legal de la Corporación Universidad Libre, y aún contra conceptos de la Dirección de Impuestos Nacionales, que se aplicaban de manera general y obligatoria.

Lo anterior, significa que era error de técnica por parte de la administración al emitir sus actos administrativos, con la apariencia de ser Meros Actos Administrativos o de Servicio, no importando las formalidades externas, sino el fondo. Por lo cual la nueva distinción que hace el Código será motivo de confusión, y desde luego, fue un error doctrinario, por cuanto en esencia los Actos Administrativos de Servicio al no contener ninguna decisión, no pueden ser objeto de demanda.

#### 10.1. Negocios Jurídicos y meros Actos Administrativos

Por las razones expuestas en el numeral anterior, compartimos las atinadas observaciones del profesor JULIO A. PRAT, en su obra "Derecho Administrativo" (39), al decir que es preferible evitar esta clasificación, compartiendo el criterio de SAYAGUES LASO.

Enseña el profesor Prat:

"El origen de esta distinción proviene de la doctrina germana y más especialmente de KORMANN siendo captada por la italiana, especialmente RANELETTI, quien la completó y la difundió urbi et orbi. Por ella, se distinguen los actos dirigidos a obtener un determinado efecto jurídico (negocio jurídico) de aquellos que son simples manifestaciones de conocimiento, de opinión o juicio en los cuales la Administración tiene en vista sólo el cumplimiento del acto.

39. PRAT, A. Julio, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 3, LOS ACTOS Y LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Acali, Montevideo, 1978, página 19. Negocios Jurídicos y meros Actos Administrativos.

Los primeros indudablemente son los más importantes pero también los menos numerosos. Entre ellos debemos ubicar las autorizaciones, los permisos, las designaciones, las sanciones, etc. Los segundos presentan tal variedad y son tan numerosos que admiten infinidad de clasificaciones. Entre ellos podemos agrupar las intimaciones, las opiniones, las certificaciones, las inscripciones, las notificaciones, etc.

Compartimos el criterio de SAYAGUES LASO de que es preferible evitar esta clasificación, dado que ambas categorías se regulan por principios comunes y que la bipartición no nos proporciona utilidad en cuanto a agrupar actos en categorías que se regulen por normas especiales. Por ello, optaremos por otra clasificación atendiendo al objeto o contenido del acto. Sin embargo, para esta oportunidad, la utilizaremos en la medida de las necesidades docentes".

#### **11. CRITERIO PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN LA EFICACIA**

El criterio de la eficacia es común en la doctrina del derecho administrativo, tanto europea como latinoamericana, y también se emplea en Colombia por la doctrina, la jurisprudencia y las normas jurídicas.

Según el grado de eficacia, se pueden agrupar en la siguiente forma los actos administrativos:

##### **10.1. Internos**

Refiriéndose a esta modalidad de actos el profesor venezolano Allan-Randolph Brewer Carias (40), enseña:

"Los actos internos tienen interés en cuanto al estudio de la organización y funcionamiento de la Administración.

El interés de la distinción radica en la posibilidad de formar algún recurso de impugnación contra esas providencias de efectos internos, llamadas Instrucciones del Servicio. Estas instrucciones, es conveniente señalar, tienen su fundamento en el poder jerárquico que permite al superior de la rama administrativa, normalmente el Ministro en su respectiva Administración Nacional, dar órdenes a sus subordinados, las cuales consisten generalmente en la instrucción respecto a la aplicación de las disposiciones legales y especialmente respecto al ejercicio de sus atribuciones".

También en Colombia se ha admitido el criterio de distinción de los Actos Administrativos Internos cuando se dirigen únicamente a los

40. BREWER Carias, Allan-Randolph, LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA. Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, páginas 152 y 153.

órganos internos de la administración, pero no producen efectos a terceros, y se acepta además, el fenómeno de la PARA-RETROACTIVIDAD LICITA, la cual consiste en una forma de retroactividad y el acto puede producir efectos, después de su firma, pero antes de su publicación.

El Consejo de Estado ha aceptado los Actos Internos, y a propósito expresa en Sentencia de septiembre 24 de 1971, expediente 1836:

"Cuando ciertos actos no imponen obligaciones a los gobernados, ni restricciones y que se encaminan únicamente a poner en movimiento los mecanismos del Gobierno para que cumplan sus deberes..."

Y en Sentencia de octubre 29 de 1946, el Consejo de Estado expresó: "Hay Ordenanzas que se refieren a los poderes públicos y para los cuales es innecesaria la publicación..."

Y en la Sentencia de septiembre 24 de 1971, antes citada, el Consejo de Estado al conocer de una demanda contra varios decretos del Gobernador de Risaralda de julio 11 y agosto 6 de 1970, observa el Consejo "que la única solución es admitir que las órdenes impartidas por el Decreto 960 a los Tribunales Superiores y a los Gobernadores eran órdenes internas dirigidas, no a los ciudadanos de la Administración, y que por consiguiente, podían tener vigencia antes de su promulgación".

#### 10.1.1. Directivas Presidenciales

En el grupo de actos internos se pueden incluir las directivas presidenciales, cuando se refieren únicamente a los órganos de la administración, no así cuando afectan derechos de terceros, en este caso estamos en presencia de actos Externos que trataremos enseguida.

#### 10.2. Actos Externos

Se suelen llamar actos administrativos externos, según que afecten derechos u obligaciones a favor o en contra de los administrados. En este grupo se pueden mencionar las Directivas Presidenciales que se refieran a los ciudadanos en general, las circulares, que en el fondo contengan decisiones y que la jurisprudencia colombiana no ha dudado en someter a la jurisdicción contencioso administrativa.

El profesor Alvaro Tafur Galvis (41) enseña que "los Actos Externos se proyectan externamente al ente que los produjo. Algunos autores dudan del carácter de actos administrativos de los internos. Pero como lo expresa Sayaguez, opinión que se comparte, la objeción es

41. TAFUR GALVIS, Alvaro. TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Ediciones Rosaristas, 1975, página 95.

infundada, pues indudablemente son variadas las relaciones que pueden darse exclusivamente entre órganos de un mismo ente, las cuales tienen un carácter claramente jurídico, pues son reguladas por normas jurídicas y no carecen de consecuencias en ese campo, y trae como ejemplo "las órdenes que impartan las autoridades superiores acerca de la manera como se han de atender y resolver los asuntos confiados a los diferentes funcionarios".

En este último caso ejemplificado por el profesor Tafur, se pueden citar los Reglamentos que deben dictar los organismos de la rama ejecutiva del poder público, las entidades descentralizadas del orden nacional, las gobernaciones y las alcaldías de los distritos especiales, a que se refiere el artículo 32 del Decreto 01 de 1984, reformativo del C.C.A. y que tienen trascendencia, no solo interna, sino externa, pues pueden afectar derechos y obligaciones de los administrados.

### **10.3. Actos Particulares y Generales**

Según el número de personas a que vaya dirigido un acto, puede ser particular o general. El Decreto 01 de 1984, se refiere a esta categoría de actos en varias disposiciones, por ejemplo en la contenida en el artículo 36, habla de las "decisiones de carácter general o particular".

### **10.4. Actos Nacionales**

Artículo 128, numeral 1º del Decreto 01 de 1984, según se refieran a todo el territorio nacional.

### **10.5. Actos Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales**

Artículos 132 a 134, Decreto Ley 01 de 1984. Esta clasificación obedece a la forma de distribución geográfica del territorio nacional.

## **11. CRITERIO PARA CLASIFICAR LOS ACTOS POR LA FORMA DE MANIFESTARSE**

La doctrina y la jurisprudencia aceptan como criterios para clasificar los actos administrativos, por la forma como se exprese la voluntad, y así se distinguen:

### **11.1. Actos Administrativos Expresos**

Los actos expresos son los que contienen en forma clara la voluntad de la administración, por ejemplo la designación explícita de una persona para determinado empleo.

### 11.2. Actos Administrativos Tácitos

Para la existencia del Acto Administrativo, solamente basta que se manifiesta la voluntad, en alguna forma. Como ya se observó, esa manifestación puede ser expresa. También puede ser en forma tácita, ejemplo providencia de noviembre 14 de 1978, emanada del Consejo de Estado (Expediente 1735), al resolver un recurso de súplica, en donde se trataba de la demanda de una "Abstención u Omisión" del Ministerio de Relaciones Exteriores, de dar cumplimiento a una parte del Decreto N° 1449 de julio 21 de 1975, al ordenar que un funcionario colombiano de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, PASABA A OTRO CARGO; nuestro máximo organismo de lo Contencioso Administrativo, consideró que se trataba de un acto administrativo tácito.

En la legislación colombiana se da cabida a los actos administrativos tácitos, ejemplo lo dispuesto en el Decreto 1950, inciso 2° del artículo 107, al decir:

"En los empleos de libre nombramiento y remoción LA DESIGNACION DE UNA NUEVA PERSONA IMPLICA LA INSUBSISTENCIA DEL NOMBRAMIENTO DE QUIEN LO DESEMPEÑA".

Así que el Acto tácito es aquel no expresado formalmente, pero, que se infiere del contexto de la expresión utilizada por la administración, con base en una norma legal.

### 11.3. Actos Administrativos Presuntos

Existe una tercera categoría de actos que la ley presume la voluntad de la administración, como productora de efectos positivos o negativos, al cumplirse determinados requisitos.

Los artículos 40 y 41 del Decreto 01 de 1984, se refieren al Silencio Negativo y Positivo, que producen efectos jurídicos conforme lo establecen las disposiciones citadas.

Artículo 40. Silencio Negativo.

"Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado **decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa**".

Artículo 41. Silencio Positivo.

"Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a **DECISION POSITIVA**. Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación.

El **ACTO POSITIVO PRESUNTO** podrá ser objeto de revocación directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74".

De la lectura atenta de las normas citadas, se observa que la misma ley habla de **ACTOS ADMINISTRATIVOS PRESUNTOS**, y les da efectos jurídicos diferentes, negativos y positivos.

#### 11.4. Actos Escritos

Si la ley exige la forma escrita, debe entenderse que es requisito esencial para la validez del acto, ejemplo lo dispuesto por el artículo 83 del Decreto 1042 de 1978, relativo a la Resolución y su contenido, para el nombramiento de un empleado supernumerario.

#### 11.5. Actos Verbales

Si la ley no exige la forma escrita, el acto es válido, aunque se exprese oralmente. Se observa que la forma escrita tiene importancia para los efectos probatorios, pero, no para la existencia del acto mismo.

El Consejo de Estado, en Sentencia de mayo 10 de 1972, nos ofrece un ejemplo de acto administrativo no escrito, al aceptar la demanda contra la elección de personero, tesorero y contralor de la ciudad de Medellín, de la sesión del 27 de enero de 1971. Tales designaciones se hicieron oralmente; su prueba normal sería el Acta de la sesión celebrada en esa fecha, la cual no fue aprobada por el Concejo Municipal, a lo cual argumentó el Consejo de Estado "dicho documento no es la condición de su validez, ni su prueba única".

Sostener en el caso anterior que la prueba única sea el acta aprobada por el Cabildo, sería muchas veces exigir lo imposible. Y lo mismo podría decirse de otras corporaciones públicas (Senado, Cámara, Asambleas) quienes podrían, eventualmente dilatar indefinidamente la aprobación de ellas, a objeto de no constituir la prueba que los litigantes necesitan, evitando así el control jurisdiccional de sus actos administrativos.

#### 11.6. Actos por Signos o Señales Convencionales

La doctrina acepta una categoría de actos administrativos por **Signos o Señales Convencionales**, por ejemplo la sanción que se impone a un conductor por pasar la calle cuando el semáforo está en rojo.

El profesor G. DUPUIS, en su monografía sobre "investigación jurídica del Acto Administrativo Unilateral", enseña "Il peut être gestuel" (ordre d'autorité de police administrative, sonnerie du tocsin, signaux

lumineux etc...) ou bien oral ou encore implicite", tesis compartida por Charles Debbasch (42).

## 12. CRITERIO POLITICO PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Desde hace muchos años, un sector de la doctrina del derecho administrativo alega que existe una categoría especial de actos políticos que son inmunes a todo control jurisdiccional.

La doctrina tuvo origen en el Consejo de Estado Francés, y se fue elaborando a partir del año de 1815, época de la caída del Emperador creador del Consejo de Estado Francés en el año de 1799. La investigación jurídica observa que al regreso de los Borbones al trono de Francia se dieron a perseguir las instituciones Napoleónicas, y el Consejo de Estado expuso hábilmente la teoría de los actos políticos, o de Gobierno, no sujetos a control jurisdiccional. La doctrina evolucionó en Francia (43) y pasó a otros países entre ellos a Colombia, en donde la hemos aplicado reiteradamente.

El Consejo de Estado de Colombia antes de la expedición del Decreto 01 de 1984, aplicó la teoría de los Actos Políticos o de Gobierno, no sujetos a control jurisdiccional, en el caso del Archipiélago de los Monjes, declarándose inhibido para conocer de la nota de la Cancillería de Colombia que había reconocido la soberanía de Venezuela sobre el Archipiélago, sentencia de enero 28 de 1976 (44).

Otros ejemplos de actos políticos se pueden leer en los casos en que se ha demandado la extradición, la inmunidad parlamentaria, Consejo de Estado, providencias de septiembre 17 de 1975, y noviembre 25 de 1975, expediente 2382.

También la Corte Suprema de Justicia ha aceptado la teoría de los actos políticos, inmunes a control jurisdiccional. Ejemplo, Tratados Internacionales, en su ya célebre y reiterada jurisprudencia de julio de 1914, por medio de la cual resolvió abstenerse de conocer sobre la constitucionalidad de la Ley 14 de 1914, aprobatoria del Tratado entre la República de Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, por estimar que carecía de competencia.

42. Recherches sur le Regime Juridique de l'Acte Administratif Unilateral. M. Le Professeur DUPUIS, Université de Paris 1., Centre de Polygraphie, U. E. R. 01, Anne Universitaire 1975-1976, Paris. On peut consulter Charles Debbasch, Traité de Henry Capitant, Tome XX, 1968, Dalloz éd., p. 263 ets.

43. PENAGOS, Gustavo. LOS ACTOS POLITICOS, Ediciones Librería del Profesional Bogotá, 1985.

44. MORA OSEJO, Humberto. Consejero de Estado. SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA DE ENERO 28 DE 1976: en la que sostiene la competencia del Consejo de Estado para conocer del Acto Demandado.

La Corte ha reiterado en líneas generales el mismo criterio en diversas oportunidades, sentencias de marzo 18 de 1941, julio 26 de 1971, enero 30 de 1958, octubre 23 de 1975, mayo 13 de 1967, septiembre primero de 1983, marzo 21 de 1985.

### 12.1. La situación jurídica de los Actos Políticos después de la Reforma del Código Contencioso Administrativo.

Después de la expedición del Decreto-Ley 01 de 1984, se observa que en su artículo 82, se dispuso lo siguiente:

"Objeto de la jurisdicción en lo contencioso administrativo. ...ESTA JURISDICCION PODRA JUZGAR, INCLUSIVE, LAS CONTROVERSIAS QUE SE ORIGINEN EN LOS ACTOS POLITICOS O DE GOBIERNO, PERO SOLO POR VICIOS DE FORMA".

Consideramos la norma como un avance doctrinario y jurisprudencial, pues siempre habíamos combatido la inmunidad de los actos, cualquiera que sea su denominación (45), pues todo acto administrativo, necesariamente es ejercicio del poder político, y mal podría quedar inmune al control jurisdiccional, por vicios de forma o de fondo.

Afortunadamente la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de noviembre 15 de 1984, nos dio la razón, y al ser demandada parcialmente la norma del artículo 82, antes citada, del Decreto 01 de 1984, declaró inenquible la expresión **PERO SOLO POR VICIOS DE FORMA**.

Así que después de la Sentencia de noviembre 15 de la Corte Suprema de Justicia, la distinción entre Actos Políticos y Administrativos, para efectos del control jurisdiccional, carece de valor pues, ya son enjuiciables por vicios de forma y de fondo (46).

Dice la Corte Suprema de Justicia:

#### "3. Actos Administrativos y Actos Políticos:

Frecuentemente la doctrina y ocasionalmente la jurisprudencia han tratado de otorgarle una entidad autónoma a determinados actos del Gobierno o de la Administración, que singularizados por ciertas circunstancias, pero mayormente por los móviles que los inspiran, se califican como políticos o de gobierno. Se trata empero, de una distinción teórica que inclusive puede llegar a tener en ciertos casos alguna utilidad conceptual, pero que dentro del sistema constitucional colombiano ca-

45. PENAGOS, Gustavo. LOS ACTOS POLITICOS, Revista de la Universidad Libre, junio-julio de 1984, Bogotá, D. E., página 63 y siguientes.

46. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Plena, Sentencia de Noviembre 15 de 1984, Proceso No. 1227. Norma Acusada: Art. 82 (parcialmente) del C.C.A. Magistrado Ponente Doctor Ricardo Medina Moyano.

rece de apoyo normativo, como quiera que ninguna cláusula de aquella permite hacer dicha diferenciación, diferenciación que por mayor que sea el refinamiento a que se llegue, a los sumo permitiría concluir que dichos actos de gobierno, **constituyen apenas una modalidad de los actos administrativos**".

"La constitución pues, no establece diferencia alguna entre los actos políticos o de gobierno, y menos aún para excluir tales actos del control jurisdiccional. Basta mencionar en tal sentido lo dispuesto por el artículo 193 de aquella, según el cual:

"La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley".

En conclusión, el criterio que antiguamente se esgrimía para distinguir los Actos Administrativos como Políticos para no someterlos a control jurisdiccional, ha desaparecido en Colombia a partir de la famosa sentencia de noviembre 15 de 1984, que constituye un verdadero avance doctrinario de la materia, y hace honor a nuestra justicia.

### 13. CRITERIOS RESIDUALES PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Un sector muy respetable de la doctrina del derecho administrativo, con buen criterio expone un último criterio para clasificar los Actos Administrativos, el Residual.

El doctrinante más autorizado que sistematiza el Criterio Residual es el eminente profesor José Roberto Dromi (47) quien enseña lo siguiente: "Para la determinación de la función administrativa adoptamos un Criterio Residual, en virtud del cual (por la negativa) es actividad administrativa la que no es específicamente actividad legislativa, gubernativa y jurisdiccional. La actividad residual no pertenece a un órgano sino que conforma una función, que puede ser ejercida, como ya vimos, por cualquier órgano".

"Como consecuencia de lo expuesto, el concepto de Acto Administrativo comprende los actos de esa índole emitidos por el órgano ejecutivo y por el judicial, pues todos hallanse sometidos en general a los mismos principios jurídicos. Comprende así acciones de la más variada índole, designadas como Decreto, disposición, orden, resolución, decisión, autorización, permiso, etc., emitidas siempre por un órgano estatal".

47. DROMI, José Roberto. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 2ª reim-  
presión, editorial Astrea, Buenos Aires, 1983. página 189.

### 13.1. Aplicación del criterio residual por la Jurisprudencia del Consejo de Estado

La jurisprudencia colombiana, también ha aplicado el criterio residual para distinguir los actos administrativos, y en sentencia de julio 9 de 1982, se refiere a la Competencia residual de las Asambleas Departamentales para llenar vacíos de que no se haya ocupado la Ley.

Y en realidad, que le asiste razón al Consejo de Estado de Colombia al adoptar el criterio residual pues, existen algunos actos administrativos que los puede proferir cualquier rama del poder público, u órgano, no propiamente en ejercicio de una competencia funcional de carácter general, sino residual, por ejemplo las normas de policía a nivel departamental, en virtud del mandato del artículo 187, numeral 9, las Asambleas emiten las Ordenanzas de Policía, con competencia residual, pues la cláusula general de competencia le atribuye al Congreso hacer las leyes relativas a las limitaciones de libertades públicas o individuales de que se ocupa la policía, lo cual guarda lógica en un Estado de Derecho.

Por considerar de especial interés el tema de la Competencia Residual, se transcribe lo pertinente del fallo del Consejo de Estado, que enseña lo siguiente (48):

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Aunque el recurrente omitió sustentar el recurso de apelación que interpuso en contra de la sentencia de primer grado, la Sala procede, en virtud de dicho medio de defensa, a revisar el proceso y, en especial, la referida providencia.

La primera impresión que depara la lectura de la Ordenanza acusada es la de inocuidad y, por lo mismo, la de que aparentemente no quebrante el orden jurídico. La idea que entonces se forma el lector es la de que como una de las características de la ley es la de ser general y de regir en todo el territorio nacional, resulta innecesario que un Departamento la acoja para regular en el ámbito de su jurisdicción la materia de que ella se ocupa.

Por esto al analizar detenidamente, con criterio de fondo, la Ordenanza subjudice, se llega a la conclusión de que no solamente es tautológica, porque repite inútilmente un estatuto legal para circunscribirlo a un determinado ente territorial, sino que también vulnera la Constitución Nacional, concretamente su artículo 187, numeral 9.

48. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 9 de julio de 1982. Consejero Ponente: Doctor Mario Enrique Pérez. Ref. Expediente No. 3641. Revocación de la Ordenanza No. 25 de Nov. 6 de 1973, expedida por la Asamblea de Bolívar sobre Código de Policía.

Evidentemente, el mencionado canon de la Carta, que les asigna a las Asambleas, por medio de ordenanzas, la función de "Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal", resulta transgredido por la Ordenanza impugnada, toda vez que lo que realmente hace la misma es regular sobre un aspecto —el policivo—, que se halla contenido en un estatuto coordinado y metodizado, como es el Código Nacional de Policía, que tiene fuerza de Ley.

De conformidad con el anterior precepto constitucional, en cuestiones de policía las Asambleas poseen solamente la que se ha llamado "competencia residual" para llenar los vacíos que se presenten únicamente en lo concerniente a la policía local, en los puntos de que no se haya ocupado de Ley. Este principio está reiterado en el inciso segundo del artículo 8º del propio Código Nacional de Policía.

De otra parte, las Asambleas no se encuentran facultadas para adoptar la legislación nacional, como sí lo están para cumplirla.

Conviene anotar, por último, que la competencia de las Asambleas para dictar reglamentos sobre policía local obedece a la necesidad de adecuar las peculiaridades de cada región en particular, por motivos del medio físico y de las diferentes costumbres, moral y tradiciones, lo que se opondría a reglamentos locales uniformes.

Corolario de lo que antecede es el que el fallo apelado se hace acreedor a su revocatoria y el de que se debe acceder a las peticiones de la demanda.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

#### **FALLA:**

Primero.— REVOCASE la sentencia apelada y, en su lugar, se declara la nulidad de la Ordenanza Número 25 de 6 de noviembre de 1973, expedida por la Asamblea Departamental de Bolívar, "por la cual se adopta como Código de Policía para el Departamento de Bolívar, los Decretos-Ley (sic) 1355, de 4 de agosto de 1970, y, 522 de marzo 27 de 1971, en los que se "DICTAN NORMAS SOBRE POLICIA".

## Bibliografía

- BREWER Carias, Allan-Randolph. LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA. Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Magistrado Ponente Doctor Samuel Buitrago H., Sentencia de febrero 23 de 1978.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de febrero 10 de 1978. Consejero Ponente: Doctor ALVARO PEREZ VIVES. Publicada por Jurisprudencia y Doctrina, Bogotá, Tomo VII, No. 76, abril de 1978. Prevención del Contrabando del Café. El Presidente no tiene facultades para establecer presunciones de contrabando.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Doctor Miguel Lleras Pizarro. Sentencia de julio 8 de 1973. Ref. Radicación No. 33. Juicio electoral sobre nulidad de la resolución No. 1 de 23 de agosto de 1972 de la Cámara de Representantes. Publicada en la Revista Foro Colombiano, Tomo IX, Bogotá, julio de 1973, No. 49, página 84 y siguientes.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 4 de febrero de 1977. Publicada por la Revista Jurisprudencia y Doctrina, Bogotá, Tomo VI, No. 63, marzo de 1977, pág. 165 y 166.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sesión del día 30 de mayo de 1978. Consejero Ponente: Doctor HUMBERTO MORA OSEJO. Bogotá, junio 6 de 1978. Ref. Expediente No. 10.198. Actor FLOTA MERCANTE GRANCOLOMBIANA.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de agosto 10 de 1977. Consejero Ponente: Doctor ALFONSO ARANGO HENAO. Revista Jurisprudencia y Doctrina, Tomo VI, No. 70, octubre de 1977. La posesión de un empleado público no es acto administrativo.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Doctor Carlos Betancur Jaramillo, Sentencia de octubre 28 de 1977. Publicada en la revista Jurisprudencia y Doctrina, Tomo VII, No. 74, Bogotá, febrero de 1978, página 107.
- CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de agosto 30 de 1977. Publicada en la Revista Jurisprudencia y Doctrina, Tomo VI, No. 70, Bogotá, octubre de 1977, página 738.

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de julio de 1982. Consejero Ponente: Doctor Mario Enrique Pérez. Ref. Expediente No. 3641. Revocación de la Ordenanza No. 25 de Nov. 6 de 1973, expedida por la Asamblea de Bolívar sobre Código de Policía.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Plena. Magistrado Ponente Doctor Hernando Tapias Rocha, Sentencia de octubre 20 de 1977, Revista Foro Colombiano, Bogotá, diciembre de 1977. No. 102.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Constitucional, Expediente No. 843. Norma Acusada, Artículo 24 del Decreto Ley 2733 de 1959. Sentencia de mayo 5 de 1981, por medio de la cual se declaró la exequibilidad de la norma demandada.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Disciplina, Acta No. 1, Magistrado Ponente Doctor José Eduardo Géneco C., sentencia de febrero 8 de 1980, por medio de la cual se concluyó "que no era procedente la revocación directa de la sentencia de seis de mayo de 1976 dictada por el Tribunal Superior de Cali".
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Plena, Sentencia de noviembre 15 de 1984, Proceso No. 1227. Norma Acusada: Art. 82 (parcialmente) del C.C.A. Magistrado Ponente Doctor Ricardo Medina M.
- DIEZ, Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO, Tipográfica Editora. Argentina, Buenos Aires, 1956, página 71.
- DROMI, José Roberto. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª reimpresión, editorial Astrea, Buenos Aires, 1983.
- DUVERGER, Maurice. ELEMENTS DE DROIT PUBLIC. Presses Universitaires de France, 9 édition mise à jour, 1981.
- DE LAUBADERE, Andre. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Temis, Bogotá, 1984.
- GORDILLO, Agustín A. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 3, EL ACTO ADMINISTRATIVO, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979. Capítulo 1-8. Los conceptos subjetivo y objetivo de función administrativa. Del mismo autor, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 1, Capítulo VII, número 20.
- GORDILLO, Agustín A. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LATINOAMERICA, Colegio Mayor del Rosario, Bogotá, 1978. "LA PARTICIPACION DEL PARTICULAR EN LA FORMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO".
- MORA Osejo, Humberto. Consejero de Estado. SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA DE ENERO 28 de 1976: en la que sostiene la competencia del Consejo de Estado para conocer del Acto Demandado.
- ODENT, Raymond. CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. Fascicule 1, pág. 46, Institut D'Etudes Politiques de Paris, 1970-1971. 3eme tirage.

- PENAGOS, Gustavo. CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, primera y segunda edición —Comentarios—, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá años de 1984 y marzo de 1985.
- PENAGOS, Gustavo. EL ACTO ADMINISTRATIVO. 3ª Edición, Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1981.
- PENAGOS, Gustavo. LOS ACTOS POLITICOS, Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1985.
- PRAT A., Julio. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 3. LOS ACTOS Y LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Acali, Montevideo, 1978. Negocios Jurídicos y meros Actos Administrativos.
- ROUBIER, Paul. DROITS SUBJECTIFS ET SITUATIONS JURIDIQUES, Dalloz París, 1963.
- TAFUR Galvis, Alvaro. TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1975.
- VIDAL Perdomo, Jaime. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LATINOAMERICA. Curso Internacional, Colegio Mayor del Rosario, Bogotá, 1978.
- ZANOBINI, Guido. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1981.