

BELTRÁN DE JESÚS RESTREPO
ARREDONDO, JAMES IVÁN CORAL
LUCERO, ANTONIO BASTIDAS
UNIGARRO, ROBER TRINIDAD ROMERO
RAMÍREZ Y GILBERTO RAMOS BELLO

Derecho administrativo

Elementos esenciales para
una administración pública
relacionada con el ciudadano



EDITORES DE LA COLECCIÓN

Jesús María Molina Giraldo

Marcela Castañeda González

Derecho administrativo

Catalogación en la publicación - Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara - ESAP

Restrepo Arredondo, Beltrán de Jesús

Derecho administrativo : Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano / Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo, James Iván Coral Lucero, Antonio Bastidas Unigarro, Rober Trinidad Romero Ramírez y Gilberto Ramos Bello ; Presentación por William Guillermo Jiménez : Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2023.

234 páginas: figuras y tablas. -- (Colección Didáctica)

ISBN 978-958-609-141-1 (papel). -- ISBN 978-958-609-142-8 (electrónico)

1. Derecho constitucional 2. Teoría constitucional 3. Constituciones -Teoría I. Restrepo Arredondo, Beltrán de Jesús, II. Coral Lucero, James III Bastidas Unigarro, Antonio IV Romero Ramírez, Rober Trinidad V. Ramos Bello, Gilberto VI. Título VII Serie

CDD-21: 342.02

*Derecho administrativo: Elementos esenciales
para una administración pública relacionada con el ciudadano*

Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo, James Iván Coral Lucero, Antonio Bastidas Unigarro, Rober Trinidad Romero Ramírez y Gilberto Ramos Bello

ISBN 978-958-609-141-1 (papel)

ISBN 978-958-609-142-8 (electrónico)

2023

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

Editores académicos de la colección Jesús María Molina Giraldo y Marcela Castañeda González

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Dayanna Henao Ochoa y Laura Natalia Díaz

Diagramación Diego Mesa Quintero

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo Publicaciones. Calle 44 #53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2023

Derecho administrativo

Elementos esenciales para una
administración pública relacionada
con el ciudadano

BELTRÁN DE JESÚS RESTREPO ARREDONDO,

JAMES IVÁN CORAL LUCERO,

ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO,

ROBER TRINIDAD ROMERO RAMÍREZ

Y GILBERTO RAMOS BELLO



Este libro es fruto del empeño de la Facultad de Pregrados de la Escuela Superior de Administración Pública, del programa de Administración Pública Territorial, y de los diálogos y aportes de los docentes universitarios que respaldaron la propuesta de renovación curricular y escritura de libros de texto universitario entre 2017 y 2021.

Contenido

Introducción y fuentes del derecho administrativo (conceptualización)

BELTRÁN DE JESÚS RESTREPO ARREDONDO

25

Presentación 11

WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ

Conceptos, ubicación y papel
que juega el derecho administrativo 27

Fuentes del derecho administrativo 38

Las tecnologías de la información y la
comunicación en la administración pública 49

El fenómeno de la globalización del derecho
administrativo en el derecho colombiano 49

Referencias 50

La administración pública en Colombia: antecedentes y reformas del proceso administrativo y contencioso administrativo

JAMES IVÁN CORAL LUCERO

53

Los antecedentes y principios del derecho
administrativo en Colombia 55

La función pública en Colombia
y el procedimiento administrativo 60

La jurisdicción de lo contencioso administrativo
en Colombia: entre la ley y el nuevo paradigma
judicial 69

Referencias 78

Teoría del acto administrativo

BELTRÁN DE JESÚS
RESTREPO ARREDONDO

83

Teoría general del acto administrativo y de la función administrativa	85
Elementos del acto administrativo	94
Clasificación de los actos administrativos	105
Referencias	109

Principios, actuaciones y deberes administrativos

ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO

111

La actuación administrativa	113
Principios en la actuación administrativa	118
Derechos, deberes y prohibiciones de las autoridades y los particulares en las actuaciones administrativas	136
Referencias	147

Procedimientos administrativos y medios de control judicial

ROBER TRINIDAD ROMERO RAMÍREZ

149

Procedimiento administrativo común y principal	150
Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo	157
Publicación, citaciones, comunicaciones y notificaciones	160
Recursos administrativos	164
Silencio administrativo	169
Conclusión del procedimiento administrativo	172
Revocatoria directa	174
Medios de control judicial	176
Referencias	182

Derecho de petición y reglas de transparencia

GILBERTO RAMOS BELLO

185

Características del derecho de petición y su
incidencia como derecho fundamental en el
derecho administrativo colombiano 190

Desarrollos jurisprudenciales y normativos
introducidos al derecho de petición en
Colombia 199

El derecho a la información pública 212

Referencias 217

Glosario 219

Sobre los autores 225

Presentación

WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ

COMO SE DEJA ESTABLECIDO EN LOS CAPÍTULOS 1 Y 2 DE ESTA OBRA, el momento exacto del origen del derecho administrativo no es totalmente claro. Para algunos tratadistas se originó luego de la Revolución francesa, a comienzos del siglo XIX, ligado a la necesidad de implantar el Estado de derecho y el acatamiento de la ley, incluso por parte de las autoridades públicas; otra parte de la doctrina considera que surgió a finales del siglo XIX con la creación de la jurisdicción contencioso administrativa. Aquí vamos a sostener que hay una gran coincidencia y continuidad entre los estudios pioneros de la administración pública y el origen del derecho administrativo.

El hecho es que en Francia, una vez superado el Estado absolutista –a diferencia de otros países–, se generó desconfianza hacia los tribunales y juzgados y su potencial control sobre el legislativo y el ejecutivo. Lo anterior, debido al papel político que habían tenido los jueces bajo el *ancien régime* que como dependientes del poder del soberano monarca habían ejercido:

En el curso del XVIII siglo (sic), los jueces franceses habían asumido un rol político importante, en particular, en virtud de las frases de los *arrêts de règlement* (que eran observaciones a los actos del monarca que se debían registrar) con los cuales lograban a menudo condicionar los actos del soberano. Como consecuencia de la aversión desatada en sus orientaciones y, particularmente, por la práctica de algunas actuaciones condenadas por la opinión pública, como la que permitía la venta de cargos de los integrantes de estos órganos, en ese momento admitida ampliamente, y por otras razones de crítica como consecuencia de su actividad, luego de la revolución de 1789 esos órganos fueron suprimidos y sustituidos por un tipo diverso de organización judicial, que tendía a colocar los órganos judiciales sobre el control de las autoridades políticas, también mediante la institución de un nuevo órgano, el *Tribunal de Cassation*, originalmente destinado a controlar que los jueces no interfirieran con las funciones de gobierno ejercitadas por los órganos constitucionales. (Pizzorusso, 2016, p. 16)

Se concibió, entonces, una división tajante entre el poder judicial y los otros dos poderes. Se estableció que los jueces y magistrados no podían inmiscuirse en funciones administrativas o políticas y, mucho menos, citar ante ellos a funcionarios de la administración, por lo que se les dejó al margen para resolver conflictos que pudieran presentarse entre los ciudadanos y dichas autoridades administrativas¹. Se crearon, de esta manera, instituciones como el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura para atender las reclamaciones de los particulares frente a abusos de los funcionarios administrativos. Estas corporaciones –pertenecientes a la rama ejecutiva–, preparaban los casos y recomendaban la decisión que en todo caso correspondía tomar al jefe de Estado o a los prefectos según la competencia, apareciendo así la figura de *administración-juez o ministro-juez* (Rodríguez, 2002), la cual transmutará más adelante en la jurisdicción contencioso administrativa. En otros países donde el Estado de derecho fue más

1 Los jueces fueron relevados de participar en política o de asumir posiciones u opiniones políticas; en adelante, sus providencias solo se basarían en el imperio de la ley, como ha sido corriente en la tradición jurídica, a pesar de los cambios en el peso relativo de otras fuentes del derecho.

temprano que en Francia (por ejemplo, en Inglaterra y los Estados Unidos de América [EUA]), el control de la actuación de la administración pública se dejó en manos de los jueces comunes y corrientes, razón por la cual no existe allí o no se desarrolló esta especialidad del derecho administrativo.

Otros autores consideran que el derecho administrativo surgió hacia finales del siglo XIX al aparecer una jurisdicción administrativa propia. Con el paso de los años, la aplicación del sistema *administración-juez* incrementó el poder del Consejo de Estado debido a que sus conceptos eran acatados por el funcionario que tomaba la decisión respectiva, quien se limitaba a firmar lo conceptuado hasta tal punto que en 1872 se le otorgaron funciones jurisdiccionales directamente para casos especiales (Ley de 24 de mayo de 1872) y al año siguiente en 1783, el recién creado Tribunal de Conflictos mediante el famoso *Fallo Blanco* estableció que la administración se regía por normas diferentes a las de los particulares y, finalmente, en 1889 el propio Consejo de Estado asumió la competencia general de los litigios contra la administración mediante otra famosa providencia: el *Fallo Cadot* (Rodríguez, 2002). Había nacido la jurisdicción contencioso administrativa, compuesta por jueces y tribunales especializados en resolver los litigios entre particulares y el Estado.

Para aclarar el asunto sobre el momento de aparición del derecho administrativo, lo que habría que establecer es si el derecho administrativo se limita a la función jurisdiccional (lo contencioso-administrativo) que es eminentemente un medio de control judicial de la actuación administrativa, o comprende también la regulación general de la administración para permitir una acción pública ajustada a la ley. Si se acepta la segunda tesis, no cabría otra conclusión lógica acerca que el derecho administrativo surgió a comienzos del siglo XIX. Esta última es nuestra opinión al respecto, lo que llevaría a plantearse, incluso, si el derecho administrativo es un fenómeno jurídico que no solo surgió en la Francia posrevolucionaria, sino en otros Estados que adoptaron el Estado de derecho, incluso aún, sin haber desarrollado posteriormente una jurisdicción contencioso-administrativa. Por ejemplo, en Inglaterra y los EUA se tuvieron que establecer normas especiales para regular la actuación de la administración, a pesar de que no desarrollaron una justicia administrativa; en Colombia se reconoce que el derecho administrativo tiene tradición decimonónica,

no obstante, que la jurisdicción contencioso administrativa se adoptó a comienzos del siglo XX, en 1913, para ser exactos.

En cualquier caso, el derecho administrativo, desde sus inicios, se ha preocupado por la necesidad de regular la propia actividad de la administración pública en el contexto del Estado de derecho (con sus principios cardinales de legalidad y de responsabilidad de la actuación pública) y, además, por el aumento paulatino de la intervención y regulación estatal en la economía y la sociedad. Como bien señala el profesor Restrepo en el primer capítulo del presente libro:

Lo que permitió el surgimiento del derecho administrativo fue el sometimiento de la administración al orden jurídico, es decir, que primero existió la administración y luego por circunstancias históricas surgió el derecho administrativo, como consecuencia de la legalidad, la sujeción al orden normativo del Estado.

Es en este primer momento del derecho administrativo donde confluyen los estudios de la administración pública con las aproximaciones jurídicas sobre ella; es decir que se integran la ciencia administrativa y el derecho administrativo.

En efecto, estas preocupaciones iniciales de los abogados y juristas para asegurar el principio de legalidad eran compartidas por los cultivadores de una nueva disciplina social, llamada *ciencia administrativa* –coincidentalmente originada en Francia a comienzos del siglo XIX–, y que se había preocupado por estudiar las disposiciones jurídicas que debían regular la actuación de la administración y el gobierno. En concreto, la ciencia administrativa buscaba dos grandes objetivos: a) Establecer los principios y reglas sobre las que debían guiarse las autoridades públicas (sometimiento del gobernante al imperio de la ley), y b) determinar los medios más adecuados para la acción administrativa. Se atribuye a la obra de C-J. B. Bonnin en 1808 titulada *Principios de Administración Pública*, el dar inicio a la tradición de la llamada *ciencia administrativa* (Guerrero, 1994), hoy entendida como ciencia o disciplina de la administración pública.

[...] involucra en el primer componente nociones del derecho político, la teoría del Estado y la filosofía política y moral de la época (función del gobernante, directriz legislativa, separación de poderes, noción de interés general, entre otros), pero en un segundo momento el interés se

concentra en los medios, en los procedimientos que permiten desplegar la acción estatal y gubernativa (agentes y funcionarios, división del territorio y de las administraciones, órdenes, reglamentos e instrucciones, entre otros) (Jiménez, 2005, p. 15).

Este nuevo enfoque será acogido durante todo el siglo XIX en otros países como España (Francisco Agustín Silvela, Alejandro Oliván), Alemania (Lorenz von Stein), Colombia (Florentino González) y los Estados Unidos de América (Woodrow Wilson). Para destacar, la obra pionera en Latinoamérica es del colombiano Florentino González, que “representa un suceso de enorme importancia universal para la ciencia de la administración” (Guerrero, 1994, p. 16); este libro, titulado *Elementos de ciencia administrativa*, se publicó en 1840 y está inspirado directamente en el autor francés C-J. B. Bonnin. En los Estados Unidos de América, esta escuela se recibió hacia finales del siglo con las obras de Woodrow Wilson (1887) y Frank Goodnow (1900), quienes le dieron un giro hacia la eficacia en la gestión y establecieron la separación entre política y administración, ya que la administración pública se consideró el aspecto práctico o comercial –no político– del gobierno, buscando que los asuntos públicos se realizaran con eficiencia y de acuerdo con los gustos y deseos del público.

Sin embargo, como se indicó en un trabajo anterior, el futuro de aquella ciencia administrativa se vio amenazado a finales del siglo XIX por la aparición y desarrollo de dos nuevas disciplinas: la ciencia política y precisamente el derecho administrativo (Jiménez, 2005). Estas corrientes integraron dentro de sus *corpus* disciplinares temas claves que eran *propiedad* inicial de la ciencia administrativa.

La ciencia política se ocupó de la teoría del Estado y la filosofía política, pero reservó un lugar para el estudio específico de la administración pública, la cual pasó a ser parte de las llamadas *ciencias políticas* en plural, según la tradición europea; es decir que la ciencia de la administración quedó incorporada dentro de la ciencia política².

2 El nombre de algunas facultades de Ciencia Política reflejó este hecho: “Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración”, como en la Universidad de Santiago de Compostela o “Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas” en la ESAP hasta hace algunos años.

El derecho administrativo, por su parte, reclamó exclusividad sobre los asuntos jurídicos concernientes a la regulación y control de la acción administrativa y garantía del Estado de derecho y el imperio de la ley:

Es así como los ensayos sustentadores de la ciencia de la Administración Pública son sustituidos por la rica doctrina jurídica de Derecho administrativo surgido a partir del siglo XIX. Esto dio origen a que los tratadistas de esta nueva disciplina monopolizaran el pensamiento administrativo durante años, adquiriendo auge esa rama del Derecho público que trata del ordenamiento jurídico de la Administración Pública. (Guzmán, 1993, p. 5)

Poco a poco el conocimiento del derecho se hizo indispensable para el acceso a los cargos públicos, los *administrativistas* se convirtieron en los especialistas de la administración pública y la administración pasó a considerarse la aplicación del derecho en los órganos del Estado.

Por lo anterior, el derecho administrativo, desde el punto de vista de establecer principios y reglas para la administración pública, no sería otra cosa que la continuidad o desarrollo paralelo de la anterior ciencia administrativa. Los argumentos o evidencias se pueden resumir como sigue.

La ciencia administrativa surgió por la necesidad de una administración pública para el Estado de derecho y, en este sentido, igual que el derecho administrativo, estaba comprometida con la observancia de la ley y el control de la actuación de los funcionarios. Como se sabe, la ciencia administrativa superó los estudios de la anterior ciencia de la policía y cameralística germánica (*polizey wissenschaft*), la cual se había desarrollado bajo el Estado absolutista.

Los cultivadores de la ciencia administrativa en su mayoría fueron juristas o abogados de formación, como C-J. B. Bonnín, Florentino González, Francisco Agustín Silvela y Lorenz von Stein, por mencionar algunos; esto favoreció la continuidad entre la ciencia administrativa y derecho administrativo.

Buena parte de los contenidos o materias de la ciencia administrativa son los mismos que el derecho administrativo desarrolla: la organización administrativa del Estado, su división territorial, la administración de la hacienda y el presupuesto, la administración del personal, la planeación y el control administrativo, las órdenes, reglamentos e instrucciones (actos administrativos), entre otros.

Hoy por hoy, podemos señalar que el derecho administrativo se relaciona directamente con la administración pública al disponer de normas jurídicas para:

- Establecer un procedimiento o tipo de actuación para la administración que garantice a los usuarios el derecho fundamental al debido proceso administrativo y los principios de la función administrativa;
- Establecer los medios de control jurisdiccional a la administración y el proceso judicial para tal fin.

Los dos aspectos anteriores se encuentran perfectamente desarrollados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que en su primera parte regula la actuación administrativa de los administradores y de los administrados *en cumplimiento de la función administrativa* (el procedimiento administrativo o anterior vía gubernativa). En la segunda parte, regula la actuación judicial tanto de las partes como de los jueces *en cumplimiento de la función jurisdiccional* (proceso contencioso administrativo o vía judicial a través de los medios de control). En suma, el derecho administrativo incluye tanto aspectos netamente administrativos como aspectos típicamente judiciales, siendo de esta manera una disciplina jurídica amplia que permite a la vez el desarrollo de las funciones administrativas y jurisdiccionales del Estado moderno.

Por lo anteriormente dicho, la relación del derecho administrativo con la administración o gestión pública se hace más estrecha en el primer aspecto, es decir, en cumplimiento de la función administrativa estatal: la acción o actividad concreta del Estado tendiente al logro de sus fines³. De esta manera, para el (la) administrador (a)

3 Para efectos del cumplimiento de la función administrativa, el concepto de *gestión pública* parece más afortunado que *administración pública*, debido a que muchas veces se le asigna a este último un significado netamente orgánico (conjunto de órganos del Estado) y no tanto funcional; en cambio, el concepto de *gestión pública* es más dinámico y compatible con la dimensión de función pública. En todo caso, no olvidar que entre el órgano y la función existe una interrelación profunda e inescindible (no existe un órgano que se justifique

público (a), poco interesa el aspecto contencioso administrativo del derecho administrativo. Este último es un campo de desempeño profesional especializado para los abogados y jueces. Habría entonces, un área o campo común para los abogados y administradores públicos (el desarrollo de la función administrativa), pero debido a su especificidad y énfasis, desborda muchas veces el conocimiento y preparación de los abogados, ya que se trata de aspectos que van más allá de la regulación de la administración pública (como por ejemplo, la contratación estatal y el régimen salarial, prestacional y disciplinario de los funcionarios), para pasar a temas de gestión como son la toma de decisiones, el ejercicio del liderazgo, la formulación de políticas públicas, la planeación, el control, el diseño organizacional, el manejo del talento humano, la programación presupuestal y las finanzas, la descentralización y de manera general, la provisión y prestación de bienes y servicios a la comunidad. Todos estos asuntos exigen el uso de métodos y técnicas que trascienden las normas jurídicas; por ello, constituyen el campo de desempeño profesional por excelencia de los(as) administradores(as) públicos(as).

La misma Constitución Política colombiana vincula la función administrativa del Estado con la administración pública, al ubicarla dentro del articulado de la Rama ejecutiva, aunque no sobra decir que dicha función no es exclusiva de la Rama ejecutiva, pues se halla presente en otros poderes y órganos estatales⁴. Allí se establecen unos principios y unas técnicas o medios de la función administrativa: principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad

.....
sin una función y tampoco, una función sin órgano que la lleve a cabo).

- 4 El Congreso de la República y la judicatura también expiden actos administrativos, lo mismo que los órganos de control como el Ministerio Público, las contralorías y la misma Organización Electoral; es más, algunos particulares en ejercicio de funciones públicas o cuando prestan servicios públicos también lo hacen, como sucede con las universidades privadas al otorgar títulos académicos (lo hacen en nombre de la República de Colombia). En todo caso, la Rama ejecutiva es el brazo del Estado especializado en llevar a cabo la función administrativa, pues hace posible tanto la ejecución de la ley como de la providencia judicial, sin la cual, las funciones legislativa y jurisdiccional del Estado serían inanes o ineficaces.

y publicidad, y técnicas como la descentralización, la delegación y la desconcentración (art. 209); estos aspectos remiten a temas propios de la administración pública como se señaló arriba, de tal manera que se puede concluir que la función administrativa se concreta en la prestación de servicios y la provisión de bienes públicos a través de:

- Un procedimiento administrativo garantista (cumplimiento de la ley, derecho a una buena administración pública, etc.); sería el campo de la administración pública idóneo, más no exclusivo, para los abogados administrativistas.
- Una actuación administrativa prestacional (un medio o servicio para el logro de fines tendientes a la satisfacción de necesidades generales)⁵; sería el campo propio de los administradores públicos.

El presente libro presenta una perspectiva del derecho administrativo que privilegia la mirada del procedimiento o de la actuación administrativa sobre el componente jurisdiccional o contencioso administrativo. Esto es muy afortunado porque se trata de un texto dirigido a la formación de los administradores públicos de la ESAP, quienes encontrarán mayor desarrollo de los temas del derecho administrativo, que tienen más pertinencia con su desempeño laboral y profesional. Por ello, los diferentes capítulos que conforman el presente volumen se hallan cuidadosamente diseñadas por profesores de la ESAP que dictan estas materias en función del perfil y el objetivo profesional de la carrera de administración pública. Son seis capítulos que abordan el estudio de diferentes aspectos del derecho administrativo en *sede administrativa*, más relevantes para el profesional de la administración pública, mientras que en dos de ellas se tratan los aspectos en *sede judicial* o lo contencioso administrativo, propiamente dicho.

En el primer capítulo, “Introducción y fuentes del derecho administrativo (conceptualización)”, el profesor Restrepo presenta en

5 Desde la antigüedad se señaló que la esencia de la polis consistía en garantizar la mutua satisfacción de necesidades (Platón), o que su finalidad era el bien vivir: una vida perfecta y autosuficiente mediante la asociación de familias y aldeas (Aristóteles).

un primer momento el origen, conceptualización y características del derecho administrativo; destacándose en esta parte, el concepto del derecho administrativo a partir de diferentes tesis y perspectivas como la organicista, la subjetivista, la lingüística o la científica. En un segundo momento, se ofrecen las diferentes fuentes del derecho que soportan al derecho administrativo, el cual es un derecho eminentemente reglado o positivo, en el sentido que la costumbre no es admitida allí ni siquiera como fuente auxiliar. Finaliza el capítulo con una interesante exposición sobre la relación entre la administración pública y el derecho administrativo, en donde se presentan los efectos que la globalización produce sobre el derecho, principalmente en el sentido de una emergencia de un derecho administrativo global o desnacionalizado, dado que existen organizaciones y organismos internacionales que también producen y aplican el derecho a allende las fronteras del tradicional Estado-nación, lo cual es un reflejo de lo que acontece con la propia administración pública, la cual se ha desnacionalizado o desestatizado en importantes aspectos:

Desde lo jurídico ha significado la ruptura en instituciones jurídicas que conlleva a que el derecho administrativo no sea un monopolio exclusivo del Estado, ya que muchas decisiones jurídico-políticas se han desplazado a estas organizaciones supranacionales y los Estados miembros quedan sometidos a su implementación para poder continuar como miembros de dichas entidades.

Por su parte, los profesores Coral, en el segundo capítulo, y Romero, en el quinto, titulados respectivamente “La administración pública en Colombia: antecedentes y reformas del proceso administrativo y contencioso administrativo” y “Procedimientos administrativos y medios de control judicial”, estudian el procedimiento administrativo general y los medios de control judicial a la administración. El profesor Coral realiza una presentación sobre el desarrollo del derecho administrativo en Colombia, su formación en diferentes momentos de la vida nacional, desde la independencia hasta el posterior desarrollo de la jurisdicción administrativa, lo que permite concluir que el derecho administrativo estuvo ligado con la implantación del Estado de derecho a comienzos del siglo XIX; para destacar, las observaciones que realiza el autor sobre problemáticas actuales del derecho administrativo colombiano, en especial sobre su estudio y retos actuales. Respecto al

tratamiento del procedimiento administrativo, tema común en ambos capítulos, se destaca la importancia de su estudio y análisis en la presente obra, dado que se le otorga poca trascendencia en la doctrina jurídica administrativista tradicional, siendo que es de vital importancia para el administrador público; es allí donde ocurre el *grueso* del desempeño o actuación de la administración pública en todos sus órdenes: es allí donde se toman decisiones y se expiden diversidad de actos administrativos, se realizan operaciones u ocupaciones administrativas, se hacen los contratos, se resuelven recursos y probablemente se satisfacen las demandas ciudadanas; adicionalmente, el proceso o procedimiento administrativo es un derecho fundamental autónomo, lo que ha llevado a la idea del derecho fundamental a una *buena administración pública*. Se analizan, entonces, las diferentes etapas del procedimiento administrativo, las notificaciones, audiencias, recursos, pruebas, uso de medios electrónicos, la revocatoria directa y el silencio administrativo, entre otros. Al final de los dos capítulos, se analiza el desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa, las etapas del proceso judicial administrativo, la oralidad y las diferentes acciones en la materia.

Vuelve el profesor Restrepo a compartirnos sus conocimientos en el tercer capítulo, titulado “Teoría del acto administrativo”, donde realiza una exposición exhaustiva sobre los diversos aspectos y contenidos sobre el acto administrativo, manifestación por excelencia de la actuación administrativa: origen, concepto, características, función, elementos, clasificación y control.

El acto administrativo es la institución fundamental por establecer la regulación administración-administrado, es decir, el acto administrativo tiene carácter regulador, por ser una determinación jurídico-vinculante, una declaración unilateral de voluntad o varias declaraciones de voluntad concurrentes destinadas a producir una consecuencia jurídica.

En el siguiente capítulo, titulado “Principios, actuaciones y deberes administrativos”, el profesor Bastidas analiza la actuación administrativa, entendida como actividad de la administración en cuanto a sus principios (tanto constitucionales como los legales), las formas o tipos de la actuación administrativa divididas en unilaterales (actos, hechos, operaciones, omisiones administrativas y vías de hecho) y bilaterales (la contratación administrativa), siendo muy destacable este punto, pues complementa lo analizado en el capítulo precedente sobre

el acto administrativo; finaliza el estudio presentando los derechos, deberes y prohibiciones tanto de los particulares como de las autoridades respecto de la actuación administrativa, con una revisión de las normas constitucionales y legales al respecto.

Para finalizar, el sexto capítulo, escrito por el profesor Ramos y titulado “Derecho de petición y reglas de transparencia”, trata sobre el derecho de petición y su relevancia para el derecho administrativo; se desarrolla de manera completa todo lo relacionado con tal derecho fundamental consagrado en estos territorios inicialmente en la Constitución de la República de Tunja de 1811 (art. 28), y que hoy se constituye como una de las cuatro vías para iniciar la actuación administrativa. Termina el capítulo con una interesante presentación de la Ley de transparencia y el derecho de acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014).

Por todo lo anterior, debemos felicitar a los autores de esta gran obra colectiva e invitar a los lectores para que saquen provecho de esta.

Referencias

- Amaro Guzmán, R. (1993). *Introducción a la Administración Pública*. McGraw-Hill.
- Chevallier, J. y Loschack, D. (1986). *Ciencia Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Farrar, C. (1993). La teoría política de la antigua Grecia como respuesta a la democracia. En J. Dunn (Ed.), *Democracia. El viaje inacabado* (pp. 30-53). Tusquets.
- Guerrero, O. (1994). Estudio introductorio. En F. González, *Elementos de Ciencia Administrativa* (pp. 7-37). Escuela Superior de Administración Pública.
- Jiménez, W. (2005). Anotaciones en torno al estudio disciplinar de la Administración Pública. *Polémica*, (3), 12-34.
- Jiménez, W. (2007). Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D.C. El caso de la política de empleo. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas RIPS*, 6(1), 113-127. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/>

- Jiménez, W. G. (2013). *Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Grupo editorial Ibáñez.
- Naranjo, V. (2003). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas* (9.^a ed.). Temis.
- Pizzorusso, A. (2016). Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos. *Revista Judicial*, (118), 11-32. https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/Revista_118/PDFs/02_archivo.pdf
- Restrepo, B. (s. f.). Introducción y fuentes del derecho administrativo. En A. B. et al, *Derecho Administrativo*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Restrepo, M., Escobar, L., Rodríguez, E. y Rincón, J. (2010). *Globalización del Derecho Administrativo Colombiano*. Universidad del Rosario.
- Rodríguez, L. (2002). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (13.^a ed.). Temis.
- Toynbee, A. (1994). *Estudio de la historia*. Altaya.
- Waldo, D. (1967). *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Editorial F. Trillas S.A.
- Weber, M. (1969). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Younes, D. (2007). *Curso de derecho administrativo* (8.^a ed.). Temis.

Introducción y fuentes del derecho administrativo (conceptualización)

BELTRÁN DE JESÚS RESTREPO ARREDONDO

SE IDENTIFICA EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO UNA RAMA ESPECIAL del derecho público que permite plantear en un Estado social de derecho el sometimiento de la función administrativa como esencial de la rama ejecutiva a dicha normatividad y que se sustenta en uno de los principios fundamentales originados de la revolución francesa, el llamado principio de legalidad consistente en que la Administración Pública, la cual cumple la función administrativa del Estado está obligada a cumplir las normas jurídicas. El derecho administrativo se fue formando a finales del siglo XIX en Francia, cuyo objeto era establecer una serie de principios especiales para la actividad de la administración, originando la autonomía y originalidad de este derecho.

Desde la visión clásica, el derecho administrativo es la normatividad referida a la actividad de la administración pública en relación con los fines del Estado, considerando que este tiene unas funciones básicas: una política y otra administrativa. Desde la teoría de la división de poderes, aparece la rama ejecutiva que tiene como esencia cumplir la función administrativa, es decir, el cumplimiento de la Ley, el proceso de hacer cumplir las leyes.

El derecho administrativo está influenciado por la función política relacionada con el conjunto de decisiones tomadas en el proceso gubernamental de conducción política con contenidos específicos desde lo productivo, cultural y la transmisión de valores, lo cual ha llevado a la desestatización de funciones a favor del mercado, consistente en el repliegue de la actividad estatal de prestación de servicios en beneficio de una actividad reguladora, conllevando la tercerización de la actividad de la administración.

En este capítulo se trata la teoría de las fuentes del derecho administrativo y de la jerarquía normativa, teniendo en cuenta que en Colombia solo es posible la aplicación de las llamadas *fuentes formales*, conformado de manera principal en los textos legales. Se descarta la costumbre como fuente formal del derecho administrativo colombiano.

El capítulo se divide en tres ejes distribuidos así: conceptualización de derecho administrativo, historia, desarrollo y ubicación dentro de la rama ejecutiva; fuentes internas y externas del derecho administrativo colombiano y, por último, la correlación entre administración pública y derecho administrativo.

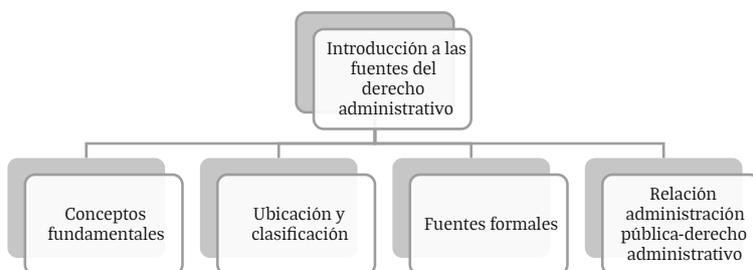


Figura 1. Ejes temáticos del primer capítulo

Fuente: elaboración propia.

Conceptos, ubicación y papel que juega el derecho administrativo

Orígenes del derecho administrativo

Esta disciplina del derecho tuvo sus orígenes en Francia y se remonta al año 1789, después de la Revolución Francesa. Su implementación significó el despojo del poder absoluto a la figura del monarca con la aplicación de la teoría de la división de poderes expuesta por Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, a mediados del siglo XVIII. Este modelo se inició en Inglaterra, donde se dio la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, generándose la existencia de pesos y contrapesos entre esos poderes. Con el surgimiento del Estado de derecho se da el sometimiento del ejecutivo al orden normativo, específicamente a las normas constitucionales y que se continúa en esa misma línea en el Estado social de derecho.

Para García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2020, p. 33), el Derecho Administrativo: “es un buen hijo de la revolución francesa, lleva en su seno orígenes de libertad, legalidad, garantía, frente a lo arbitrario, busca ante todo la protección del ciudadano. Es por su misma estructura un ordenamiento impregnado de grandes principios liberales”.

En Colombia, el origen del derecho administrativo se da en el año 1913, cuando se crea la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, otros estudiosos, como el investigador Miguel Malagón Pinzón (2019), plantea que el derecho administrativo tiene 176 años de existencia en Colombia. Este autor señala que esta rama del derecho llegó a Colombia en 1826 a través de la enseñanza que se impartió en las facultades de Derecho hasta finales del siglo XIX, gracias a profesores de su enseñanza como lo fueron Carlos Juan Bonnin y Portiez de L’Oise y que Francisco de Paula Santander desde 1826 tuvo un papel crucial en este tema al implantar en ese año la materia de Derecho Administrativo en el pènsum de unas de las primeras universidades públicas de Ecuador y Colombia.

De acuerdo con el desarrollo histórico del derecho administrativo se generaron dos modelos históricos, ambos importantes e interesantes, que garantizan sin mayores dificultades el Estado de derecho.

1. Sistema continental o derecho administrativo: surgido de elaboraciones y la experiencia francesa generalizadas en el siglo XIX en gran parte de Europa. En el sistema francés el Estado es titular del poder y de la autoridad, y es quien protege y garantiza los derechos y las libertades. Por ello, existe el derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa.
2. Sistema anglosajón o derecho común (*common law*): en el cual la administración se somete a la legalidad en forma similar al de los particulares.

¿Qué es el derecho administrativo?

Etimológicamente, se parte de la palabra *derecho*, que tiene su origen en el latín vulgar *derectus* (clásico *directus*) ‘recto’, ‘directo’, participio de *dirigere* ‘dirigir’, y este derivado de *regere* ‘conducir, guiar’. Del mismo origen que *directo*. A su vez, la palabra *administrativo* procede del latín *ad* ‘junto a’ y *ministrar* ‘manejar las cosas comunes’.

El derecho administrativo constituye una rama del derecho público interno, el cual se encarga de regular la administración pública a través de un conjunto de estructuras, normas jurídicas y principios doctrinales. Es un conjunto de normas que regula la organización, funcionamiento, poderes y deberes de la administración pública y las consiguientes relaciones jurídicas entre la administración y otros sujetos.

Se plantean algunas definiciones dadas desde distintos criterios como son:

- El legalista.
- El del poder ejecutivo.
- El de las relaciones jurídicas.
- El de los servicios públicos y protección jurisdiccional de los administrados.
- El de la actividad total del Estado.
- El de los órganos de aplicación.

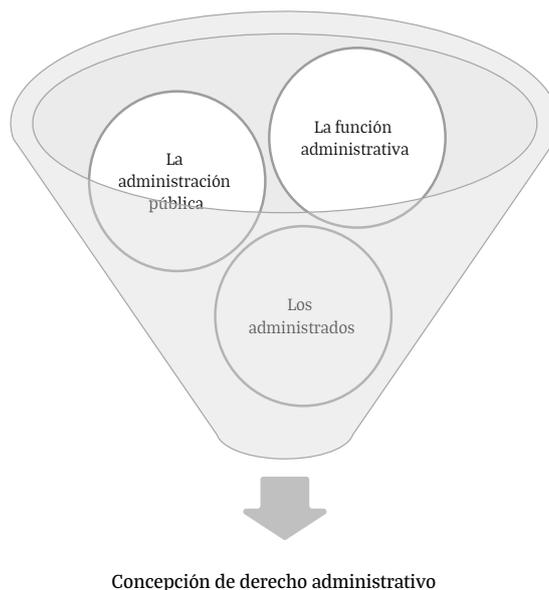


Figura 2. Aspectos de concepción de derecho administrativo

Fuente: elaboración propia.

El concepto ha sido definido a partir de tres aspectos: la función administrativa; la administración pública y las relaciones entre órganos de la administración pública y con los administrados. Dichos criterios han permitido forjar distintas definiciones como las siguientes:

El italiano Guido Zanobini (2020) considera al derecho administrativo como parte del derecho público y le señala como objeto de estudio a la función pública, entendiendo por esta la organización, los medios y las formas de la actividad de la administración pública, además de las relaciones jurídicas generadas entre las administraciones públicas y otros sujetos.

El tratadista Roberto Dromi (1996) retoma en su definición del derecho administrativo la posición del positivismo jurídico, al considerarlo como un conjunto de reglas o normas jurídicas que buscan la reglamentación de las actividades de la administración pública y sus relaciones con los particulares.

Las definiciones expuestas son criticadas por algunos doctrinantes por contener solo el sentido subjetivo, sabiendo que toda actividad de tipo administrativo también es realizada por otros órganos distintos a la administración pública.

En Colombia se acoge este último criterio de acuerdo con lo consagrado en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2001 (CPACA) al señalar que “Las normas de esta parte primera del código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades”.

Desde el desarrollo histórico del derecho administrativo, el concepto hoy se fundamenta en dos tesis: en primer lugar, la tesis organicista y, en segundo lugar, la subjetiva o estatutaria. La primera tesis señala que la existencia del derecho administrativo depende o está en función de una administración, en cuanto que cuerpo de agentes, de un conjunto de órganos; esta proposición vale tanto para el derecho administrativo-sistema normativo como para el derecho administrativo-disciplina científica. Lo que quiere decir, pues, es que el derecho administrativo está vinculado a una cierta estructura y organización del aparato estatal, por lo que la administración-institución constituye el fundamento mismo de toda definición de aquel derecho (Parejo Alfonso, 2008, p. 266).

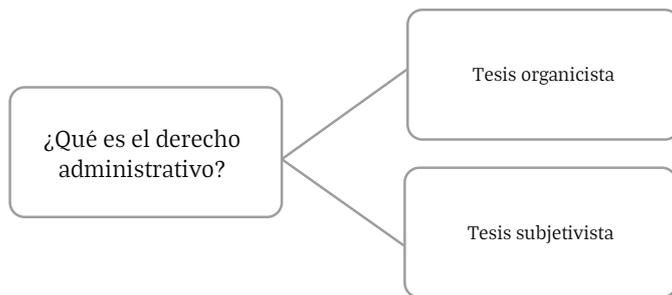


Figura 3. ¿Qué es el derecho administrativo?

Fuente: elaboración propia.

La tesis subjetivista, defendida por García de Enterría (2020), analiza el derecho administrativo en consideración de tres elementos esenciales de su conceptualización: la idea de pertenencia a las ramas del derecho público; la idea de que el derecho administrativo es un derecho común a las administraciones públicas y la existencia de la relación jurídica administrativa. En este sentido, el derecho administrativo es el derecho público interno y externo de la administración

pública en relación con el ejercicio de las funciones administrativas, objeto de su existencia, de acuerdo con la necesidad de configurar una relación jurídica entre sus órganos y con los administrados.

El profesor de derecho administrativo Mir Puigpelat propone una definición lingüística y semántica del derecho administrativo, al plantear que es el ordenamiento jurídico propio y específico de la administración-aparato, consistente en un conjunto de normas y principios exorbitantes, establecidos para conciliar el interés general y el interés particular (2003, p. 79).

De acuerdo con el planteamiento expuesto, el derecho administrativo regula el total de la actividad de índole administrativa, sea realizada o no por el órgano ejecutivo, sino también por otras ramas y órganos autónomos del Estado, convirtiendo la función administrativa como el elemento componente del derecho administrativo como tal.

Desde la doctrina alemana, a través de su exponente, el profesor Schmidt-Assmann, concibe el derecho administrativo como una ciencia jurídica que constituye un sistema normativo de la administración, en el que existe una relación de interdisciplinariedad con la ciencia de la administración, con el fin de buscar la eficiencia en el ejercicio de la función administrativa o en la prestación de servicios públicos. Además, es de vital importancia para la comprensión sistémica del derecho administrativo su constitucionalización y el papel de la jurisdicción contencioso-administrativa. En América Latina aparece como seguidor del pensamiento administrativo alemán expuesto, Agustín Gordillo (2017), quien en su tratado de derecho administrativo considera también el derecho administrativo como una disciplina científica, jurídica y, por ende, una rama de la ciencia del derecho. No comparte las definiciones que conceptúan al derecho administrativo como un “conjunto de normas y de principios de derecho público”, pues hacen prevalecer un carácter legalista y exegético antes que científico en el concepto pertinente.

El derecho administrativo tiene como objeto de estudio el ejercicio de la función administrativa, comprende el análisis de quien la ejerce (organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, los órganos autónomos e independientes del Estado y los particulares), cómo la ejerce (acto administrativo, servicios públicos, contratos administrativos, procedimiento administrativo), con base en qué atribuciones (poder de policía ejecutoriedad del acto administrativo, facultades regladas

y discrecionales, etc.) y hasta qué límites. (Recursos administrativos y judiciales; responsabilidad del Estado y de los funcionarios).

Se puede sintetizar que el derecho administrativo como ciencia integrante del derecho público tiene como objeto de estudio el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta.

La razón de ser del derecho administrativo se resume como:

- Regulador de las actividades de los sujetos y de la administración.
- La existencia de una legalidad especial y concreta, con principios, rectora de la actividad administrativa.
- La supremacía de la administración en sus relaciones jurídicas, mediante el reconocimiento de poderes exorbitantes o prerrogativas de derecho público.
- La existencia de un control de legalidad de las decisiones administrativas.
- La existencia de un régimen de responsabilidad, diferente al de los particulares en el derecho civil.

Como ciencia, el derecho administrativo es artífice del surgimiento de otras disciplinas dentro del derecho, que surgen a raíz de la constante ampliación de las actividades del Estado, tal es el caso del derecho procesal administrativo, el cual regula la organización en los tribunales de justicia y los procesos judiciales en materia de derecho administrativo. Las ramas especializadas del derecho administrativo son: derecho fiscal, derecho de comunicaciones, derecho municipal, derecho militar, derecho agropecuario, derecho forestal, derecho de la seguridad, derecho de transporte, derecho notarial, derecho hidráulico.

Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho

El derecho administrativo está relacionado con otras ramas del derecho como la civil, el constitucional, el penal e Internacional. Con el penal se da en un sentido colaborativo al establecer una tutela al bien jurídico de la administración pública, consagrándose tipos penales específicos. Con el derecho constitucional las relaciones se dan desde varios

tópicos como son los principios constitucionales, la división de poderes donde el derecho administrativo está subordinado a lo constitucional.

Con el fenómeno de la globalización y con la firma de tratados y convenios internacionales, aparece el derecho internacional público como regulador de este tipo de relaciones con otros Estados y organismos multilaterales.

Características del derecho administrativo

En relación con las características del derecho administrativo, este es común y aplicable a todas las actividades relacionadas con la función administrativa. Además, puede ser un derecho nacional o relacionarse con los derechos provinciales o territoriales, esto depende de la organización del Estado que puede ser unitaria o federal. En el caso colombiano, que es un Estado unitario, significa que existe un solo derecho administrativo que rige para toda la nación. Es un derecho regulador de la función administrativa en todos los niveles de la organización estatal.

Otra característica es su autonomía, pues tiene sus propios principios, instituciones y doctrinas.

Sus normas son de orden público, es decir, imperativas, no negociables ni transables por ningún sujeto. Exige su pleno cumplimiento por parte de las autoridades administrativas, a la vez garantista de los derechos de los ciudadanos frente al ejercicio de la función administrativa.

De igual forma, el derecho administrativo es un derecho de incidencia local, pues tiene mucho que ver con la organización y administración política de un país. Donde hay una organización estatal, hay derecho administrativo.

Se puede concluir que el derecho administrativo es regulador de:

- La organización y la estructura de un poder que realiza funciones administrativas.
- Los recursos financieros y patrimoniales que dicho poder o administración usa para su funcionamiento.
- El uso que hace el poder ejecutivo de sus funciones administrativas.
- La influencia de los entes particulares con respecto a la administración.
- Establece normas de relación de la administración y los particulares.

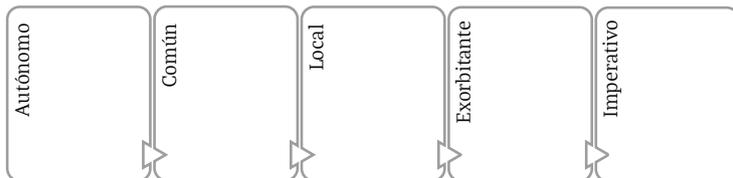


Figura 4. Características del derecho administrativo

Fuente: elaboración propia.

Principialística o nomoárquica del derecho administrativo

Principios del derecho administrativo

Lo primero es entender qué son los principios y, para ello, se parte del siguiente concepto: “Son postulados jurídico-políticos significativos de una ideología, con un contenido axiológico que implica la definición por una categoría ordenadora, es decir, la opción por una de las diferentes alternativas que el momento histórico pueda ofrecer”.

Desde la perspectiva axiológica, los principios son concreción o delimitación del contenido de los valores constitucionales y, en esa medida, son normas axiológico-deontológicas que interrelacionan la moral con el derecho, acercando este a la justicia material.

Es importante destacar lo planteado por el positivismo, el cual señala como aspectos fundamentales de los principios que son normas jurídicas; su observancia es obligatoria y sirven para restringir las normas de primer nivel o reglas.

El derecho administrativo ha desarrollado históricamente sus propios principios, como influencia del derecho constitucional y de elaboraciones a través de las diversas experiencias originadas en la administración pública. Esta influencia se encuentra desarrollada en las distintas normas constitucionales, como son:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la *prevalencia del interés general*.

Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es el *principio de prevalencia constitucional* como principio de interpretación y aplicación prevalente sobre las normas legales.

Artículo 29. *El debido proceso* se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Es importante este principio como garantía procesal constitucional de los particulares frente a la actividad administrativa.

Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Artículo 209 consagra: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de *igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

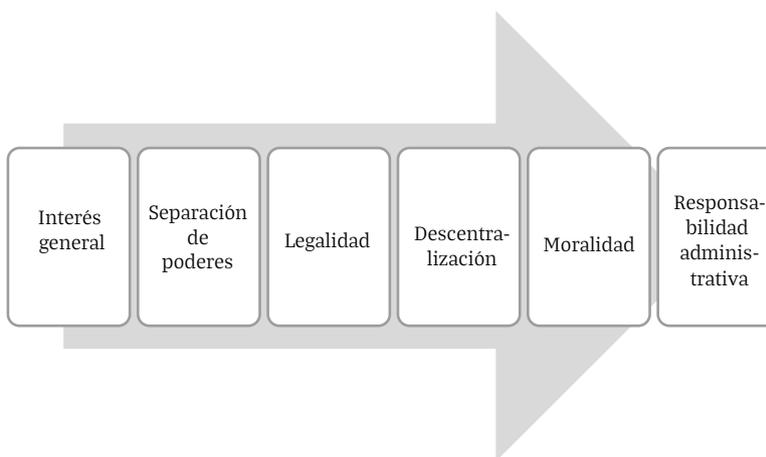


Figura 5. Principios del derecho administrativo

Fuente: elaboración propia.

Estos principios se ven reflejados en el derecho administrativo de la siguiente forma:

- El principio del interés general.
- El principio de la separación de poderes.
- El principio de la legalidad.
- El principio de la descentralización.
- El principio de la moralidad.
- El de la responsabilidad administrativa se origina en la esencia jurídica del Estado de derecho, de la administración reglada, y rechazo de las facultades discrecionales o políticas, absolutas de los gobernantes.
- El principio de lo contencioso administrativo. Concibe la supervivencia de un régimen jurídico con el fundamento normal de una justicia especializada. Su negación afecta de modo grave la organización de los servicios públicos, su prestación eficaz y el control operante. Dicho principio queda expuesto con la Ley 1437 de 2011, en la cual se consagran los principios que regulan el procedimiento administrativo.



Figura 6. Características de los principios constitucionales y legales

Fuente: elaboración propia.

De lo anterior se pueden colegir como características de los principios y que permiten una mejor precisión conceptual de la principia-
lística, siendo ellas:

- De raigambre u origen constitucional.
- Tienen un carácter normativo tanto por el origen como por ser fuente del derecho administrativo.
- Son de carácter positivo porque algunos de ellos están implícitos en la función administrativa.
- Tienen un contenido ideológico y axiológico.
- Son absolutos, debido al contenido axiológico, comportan una definición, esto es, el señalamiento de un postulado determinativo del comportamiento legal ulterior que definitivamente tiene que acomodarse a lo preceptuado como principio. Este carácter absoluto es definitivo para el legislador, pero morigerado para los operadores jurídicos en su aplicación al caso concreto, por cuanto desde la hermenéutica sistemática los principios se relacionan y se limitan mutuamente.

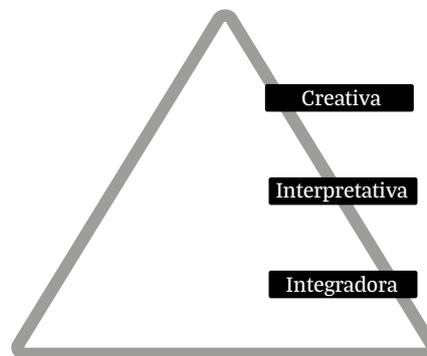


Figura 7. Funciones de los principios generales del derecho y derecho administrativo

Fuente: elaboración propia.

Los principios tanto generales del derecho como del derecho administrativo cumplen tres funciones: creativa, interpretativa, hermenéutica o de instrumento teórico y la integradora.

La función creativa o fuente formal del derecho en su condición de ser fundamento del ordenamiento político y jurídico queda expuesta en el artículo 4 de la Constitución, por cuanto uno de los contenidos básicos son los llamados principios constitucionales como son el debido proceso, la igualdad procesal, el derecho de defensa (garantías procesales constitucionales), también lo consagrado en el artículo 209 ya expuesto.

La función interpretativa, hermenéutica o de instrumento teórico para la interpretación de las normas jurídicas, tanto sustanciales como procesales.

La función integradora que permite llenar los vacíos o lagunas de las fuentes formales del derecho objetivo.

Fuentes del derecho administrativo

¿Qué es una fuente del derecho?

Es aquello que designa todo lo que contribuye o ha contribuido a crear el conjunto de normas jurídicas aplicables a las personas.

Históricamente, las primeras fuentes del derecho fueron las normas religiosas y las costumbres.

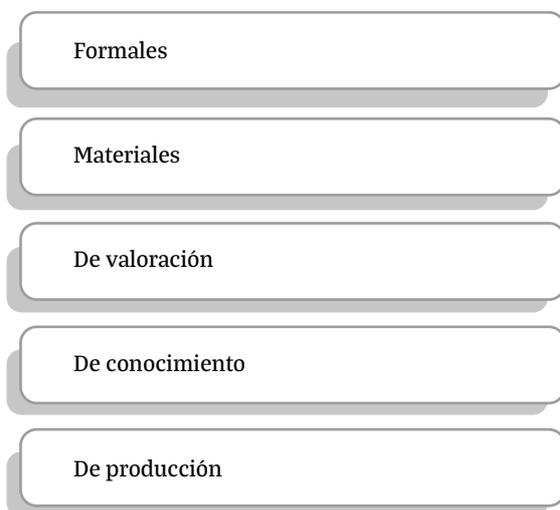


Figura 8. Fuentes del derecho administrativo

Fuente: elaboración propia.

Tipos de fuentes

Formales

Son aquellas originadas o creadas por autoridades competentes y de conformidad con una normatividad (normas positivas). Ejemplos de

fuentes formales: Constitución, tratados internacionales, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos y las jurisprudencias de las altas cortes.

Este tipo de fuente es el que rige para el derecho administrativo colombiano, de conformidad con lo consagrado en el artículo 230, cuando señala que los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la Ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Materiales

Son aquellas que se originan por hechos reales o materiales y aceptadas por una comunidad. Ejemplo: la costumbre, los hechos. Esta fuente es la que permite al legislador hacer las leyes. Por lo tanto, no es posible en Colombia plantear la costumbre como fuente del derecho administrativo.

Clasificación de las fuentes desde lo teórico-jurídico

1. Fuentes de producción: (El legislador) Hechos sociales, la costumbre.
2. Fuentes de valoración: (Los jueces) Constitución, la Ley, la jurisprudencia, la doctrina.
3. Fuentes de conocimiento: Las fuentes del derecho.

Las fuentes del derecho administrativo

Son fundamentos e ideas que ayudan al derecho administrativo a realizar el objeto de este. Son aquellas originadas o creadas por autoridades competentes y de conformidad con una normatividad (normas positivas).

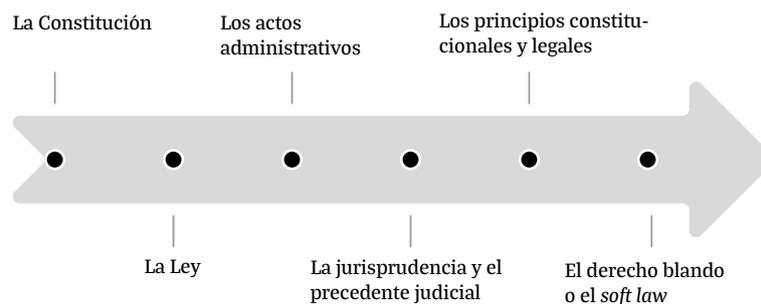


Figura 9. Fuentes formales del derecho administrativo en Colombia

Fuente: elaboración propia.

Se consideran como fuentes del derecho administrativo colombiano las llamadas fuentes formales:

Constitución

La Constitución, como norma de normas, es la encargada de establecer los lineamientos y principios esenciales que deben regir toda la actuación de la administración y de sus funcionarios. Por lo cual, enmarca la estructura general de la administración pública y las normas rectoras a las cuales debe sujetarse todo servidor público en ejercicio de sus funciones. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Leyes

Para el caso colombiano existen unas leyes que reflejan los conceptos sugeridos de derecho administrativo. La Ley 489 de 1998, que en su artículo 1 consagra como objeto regular el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Así mismo, existen normas que fijan las relaciones entre la administración pública y el ciudadano, la Ley 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición, la Ley 1712 de 2014 por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Existe otra norma fundamental para entender la administración pública territorial, la Ley 1454 de 2011, Ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), que tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización

territorial. Otras normas que se consideran como parte integrante del derecho administrativo colombiano son las leyes 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), la 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación) y la 1150 del 2007 que modificó parte de la 80 de 1993, la 142 de 1994 (Servicios Públicos Domiciliarios) y la 1437 de 2011.

Actos administrativos

Se trata de actos jurídicos, en los que un organismo del Estado expresa su voluntad de manera unilateral, externa y concreta, para decidir sobre una materia específica. Ejemplos de actos administrativos son los decretos reglamentarios y constitucionales o autónomos, ordenanzas, acuerdos o decretos municipales.

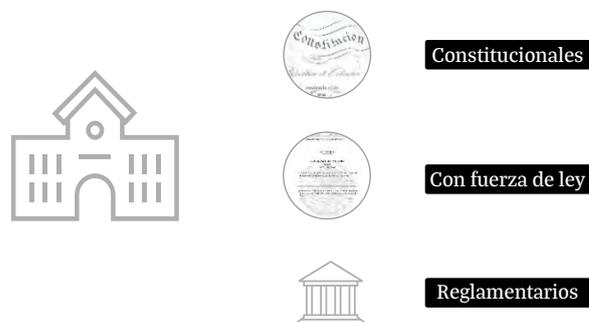


Figura 10. Tipos de decretos presidenciales

Fuente: elaboración propia.

El presidente en Colombia expide tres tipos de decretos que son:

1. **Decretos Ley:** expedidos de los estados de excepción y por facultades *pro tempore*. No son de carácter administrativo. El control constitucional lo ejerce la Corte Constitucional.
2. **Decretos reglamentarios:** dictados con fundamento en la potestad reglamentaria. Tienen el control de legalidad por parte del Consejo de Estado.
3. **Decretos constitucionales o autónomos:** son aquellos que dicta el presidente en reglamentación directa de la Constitución, sin necesidad de Ley previamente que reglamente normas constitucionales.

Los Decretos presidenciales son fuente formal del derecho administrativo en razón a la autoridad que los emite y a su fuerza vinculante. El presidente de la República está investido de facultades extraordinarias como “suprema autoridad administrativa” (Constitución Política de Colombia, art. 115), en desarrollo de dichas facultades y en las indicadas en el artículo 189, podrá emitir “decretos, resoluciones y órdenes necesarios para llevar a cabo la ejecución de las leyes” (Constitución Política de Colombia, Artículo 189, numeral 11).

Se puede concluir en relación con las fuentes del derecho que el Congreso reglamenta la Constitución a través de la Ley. El presidente reglamenta la Ley para hacerla cumplir a través de los actos administrativos (decretos, resoluciones, circulares, directivas).

A nivel territorial, los gobernadores expiden decretos que reglamentan las ordenanzas aprobadas por las Asambleas Departamentales y en los distritos y municipios, los alcaldes expiden los decretos que reglamentan los acuerdos aprobados por los concejos municipales y distritales.

Se destaca que las corporaciones públicas de elección popular, como las Asambleas departamentales, los Concejos municipales y distritales y las Juntas Administradoras Locales, se expresan a través de actos administrativos (ordenanzas, acuerdos y resoluciones).

La jurisprudencia y el precedente judicial

La jurisprudencia son un conjunto de providencias judiciales dictadas por los altos tribunales (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado) cuando resuelven como órganos jurisdiccionales de cierre sobre conflictos jurídicos intersubjetivos, decidiendo en forma uniforme y que comparten un mismo criterio sobre la interpretación y aplicación de un ordenamiento jurídico determinado. En el derecho comparado se distinguen dos grandes sistemas en función del papel atribuido a la jurisprudencia como fuente de derecho auxiliar y como fuente obligatoria para los operadores jurídicos y que en Colombia hoy se denomina propiamente el precedente judicial.

La función principal de la jurisprudencia es servir como parte complementaria e integradora del ordenamiento jurídico, para aportar mayor claridad en la interpretación de la norma jurídica al aplicarse a un caso concreto. Así, la jurisprudencia evita las ambigüedades y confusiones al momento de aplicar la Ley en casos en los que esta no pueda valerse solo de sí misma para ser interpretada de forma objetiva y efectiva.

Hoy en Colombia, con las denominadas *sentencias de unificación*, la jurisprudencia tiene la función de sentar un precedente de cómo debe ser interpretada una norma jurídica y, a partir de ese momento, tienen la función de ser un “marco de interpretación” que obliga a los jueces sobre cómo interpretar esa misma norma en casos similares a futuro.

La jurisprudencia constitucional emanada de las decisiones de la Corte Constitucional es considerada como fuente formal y material del derecho en el sistema jurídico colombiano, de ahí procede su fuerza vinculante en las decisiones de las autoridades judiciales y administrativas.

Esto se infiere de lo consagrado en el artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

En relación con las decisiones de cierre del Consejo de Estado, la Ley 1437 de 2011 fijó en el artículo 102: Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Los principios constitucionales y legales

Se puede señalar a la principalística como fuente directa del derecho administrativo:

- Principios constitucionales: Art. 209, 288 de la Constitución política.
- Principios legales: Ley 489 de 1998, arts. 3 y 5; Ley 1437 de 2011 (código de procedimiento administrativo)

Derecho blando o el soft law como fuente del derecho administrativo

Constituido por un conjunto de elementos de naturaleza normativos que se han incorporado en el campo del derecho administrativo, pero no constituyen una norma jurídica vinculante como lo son los actos

administrativos, su contenido no crea, modifica o extingue derechos y obligaciones, pero que son invocados constantemente por las autoridades en el ejercicio de funciones administrativas (Órdenes, circulares, directivas, memorandos, documentos expedidos por el Conpes, las guías de buenas prácticas, normas o estándares técnicos, dirigidos a los procesos industriales y a motivar determinaciones que fomenten la calidad y la seguridad industrial).

El *soft law* administrativo involucra un conjunto de instrumentos jurídicos que procuran que la administración alcance y materialice eficientemente los fines y valores estatales, sus objetivos políticos y las obligaciones internacionales. Es una realidad en la práctica jurídica de la administración que no ha sido ampliamente estudiada por los tratadistas del derecho administrativo (Martínez, 2018, p. 291).

En el derecho administrativo colombiano, el *soft law* tiene aplicación en la denominada “reserva de instrucción”, contemplada en la Constitución y que faculta a ciertas autoridades administrativas para ejercer la potestad de instruir y emitir órdenes dentro de la administración y algunas con efectos respecto de los administrados. Según Sánchez Pérez (2012), son manifestaciones informales de la administración que no tienen efecto obligatorio, pues, al no crear normas, ni alterar situaciones jurídicas, no son un parámetro de validez infraconstitucional. Se trata, entonces, de carriles de circulación del derecho positivo, que están a disposición de las autoridades superiores de la administración en virtud del poder jerárquico y discrecional, de manera que introducen en la actividad de la administración elementos dinámicos y coherentes, que explican de manera pragmática el modo de aprehender la función administrativa (p. 23).

Para este autor, este tipo de normas tienen cuatro funciones: función de organización interna de los órganos de la administración; función de interpretación y aplicación de normas jurídicas; función de justificación del ejercicio del poder discrecional de la administración y la función de integración de normas o vacíos jurídicos necesaria para adoptar una decisión. En las tipologías de las normas de derecho blando se pueden identificar, por ende, en primer lugar, las instrucciones organizativas y de servicio, que afectan la organización interna y el funcionamiento de los servicios del órgano administrativo; las instrucciones que determinan la interpretación y la aplicación de las normas jurídicas, en especial cuando existen conceptos jurídicos indeterminados –instrucciones que ayudan a los órganos subordinados

a hacer una exégesis de la Ley y garantizar la aplicación uniforme de ella—; en tercer lugar, las instrucciones administrativas directivas del ejercicio de la discrecionalidad, que determinan de qué manera debe hacerse uso de la discrecionalidad otorgada a la administración, la cual asegura un ejercicio uniforme e igualitario de la potestad discrecional; en cuarto lugar, las instrucciones administrativas supletorias de la Ley, que se dictan cuando falta o se necesita una regulación legal, bien sea porque esta no existe en absoluto o porque, aun habiéndola, es tan general que se hace necesario el uso de la reserva de instrucción administrativa que le concrete (Sánchez Pérez, 2012, p. 73).

Por último, en la planeación nacional aparece el Consejo Nacional de Política Económica y Social órgano que expide los llamados documentos Conpes, que son recomendaciones informales para la administración, debido a su naturaleza consultiva y funcional, y que sirven como instrumento de definición de políticas de orientación de la actividad de las entidades públicas. Por lo tanto, este ente estatal de carácter administrativo de planeación, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2167 de 1992, puede expedir actos administrativos en asuntos de su competencia, cuando la naturaleza del asunto así lo exija, lo cual implica que sus actos deben ser refrendados por otro organismo, en este caso, por el Gobierno nacional (Consejo de Estado, sentencia del 16 de diciembre de 1996).

De las decisiones proferidas por el Consejo de Estado se reconoce inferir que los documentos Conpes tienen carácter de acto de instrucción, en relación con los órganos ejecutores del Gobierno nacional, destinatarios de estos dentro de la función administrativa de planeación atribuida al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Sin embargo, aquellos tienen fuerza vinculante en cuanto que son de obligatorio cumplimiento para los órganos de la administración, no para terceros ajenos a esta.

La Doctrina

La doctrina ha jugado un papel determinante en la producción de conceptos básicos del derecho administrativo; esta fuente del derecho hace alusión a los aportes que forjan los diferentes autores y pensadores que se han dedicado a desarrollar a fondo los temas concernientes a esta área del derecho. Su importancia como fuente radica en la constante búsqueda, innovación y reforma de conceptos que se van

quedando atrás con los nuevos desafíos y necesidades que requiere la administración y la sociedad.

Administración pública y derecho administrativo

Desde el Estado moderno

El derecho administrativo como una ciencia jurídica significa que el objeto de estudio es la administración pública, la cual constituye una realidad organizativa, funcional y jurídicamente autónoma. El concepto de administración es polisémico y como tal se puede detallar desde los siguientes conceptos:

- La administración en sentido organizativo es el conjunto de entes y órganos administrativos.
- La administración en sentido material es la actividad administrativa desplegada que tiene por objeto los asuntos administrativos, denominada en la Constitución colombiana como función administrativa del Estado, es decir, diferenciada de las otras dos funciones clásicas como la legislativa y la judicial. Inspirada en la teoría clásica de la división de poderes.
- La actividad administrativa de ordenación o intervención relacionada con el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos, que tiene su origen en el concepto de policía de los siglos XVII y XVIII hasta inicios del XIX, generando para algunos tratadistas como la función de policía que se cumple a través de la administración pública.

Este tipo de actividad incide en la esfera jurídica del ciudadano, limitando las libertades públicas e imponiendo cargas y obligaciones.

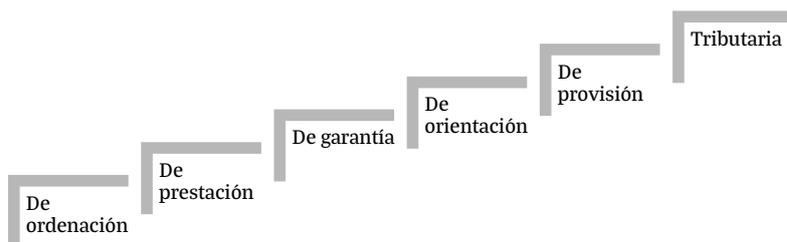


Figura 11. Funciones o fines de la actividad administrativa

Fuente: elaboración propia a partir de Maures (2011).

- La actividad administrativa de prestación que busca garantizar y mejorar las condiciones de vida de los nacionales mediante el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales y que sería la función social del Estado. Aquí se ubica la llamada procura existencial, es decir, la prestación de bienes y servicios de los ámbitos económico, social y cultural necesarios para garantizar uno de sus fines, la prosperidad general.
- La actividad administrativa de garantía, muy propia hoy como influencia de la práctica del neoliberalismo, donde el Estado no proporciona por sí mismo prestaciones a favor de los habitantes, sino que se limita a garantizar que sean otros, quienes las provean, especialmente el sector privado.
- La actividad administrativa de orientación que persigue la promoción y dirección de sectores completos de la vida social, económica y cultural mediante medidas como la ordenación del territorio, el apoyo a sectores económicos estructuralmente débiles o el fomento de iniciativas culturales.
- La actividad administrativa tributaria que busca la obtención de recursos pecuniarios requeridos para el funcionamiento y desarrollo de los planes y que se logra mediante la recaudación de los impuestos y demás tributos.
- La actividad administrativa de provisión que se ocupa de proporcionar los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de las funciones administrativas. (pp. 52-54)

Las actividades administrativas planteadas provienen de la administración que actúa revestida de autoridad, sujeta al derecho administrativo, que puede ser estricta, es decir, que debe actuar de una manera determinada cuando concurra el supuesto de hecho legal, es la llamada actividad administrativa reglada. Pero también puede ser laxa cuando la administración tiene discrecionalidad, aun concurriendo el supuesto de hecho legal y denominada como actividad administrativa discrecional.

Se destaca, desde la formación y consolidación del Estado moderno, que tanto la administración pública como el derecho administrativo son fenómenos que encuentran sus formas y contenidos en esta situación histórica. Lo que permitió el surgimiento del derecho administrativo fue el sometimiento de la administración al orden jurídico, es decir, que primero existió la administración y luego por circunstancias

históricas surgió el derecho administrativo, como consecuencia de la legalidad, la sujeción al orden normativo del Estado.

Como correlativo, la administración reglada, es decir, que la actividad administrativa está sujeta al principio de legalidad y sometida al control judicial a través de lo contencioso administrativo.

Desde el Estado contemporáneo

Huida del derecho administrativo al derecho privado

Por los fenómenos externos e internos que han incidido en el cambio paradigmático del Estado moderno como intervencionista hacia un Estado regulador, especialmente por la aplicación de formas de descentralización administrativa como es la colaboración, es decir, la prestación de servicios públicos por los particulares ha implicado la adecuación del derecho administrativo al nuevo modelo.

Se viene dando la llamada huida del derecho administrativo hacia el derecho privado, lo cual ha generado la aplicación de instituciones propias del derecho privado dentro de las formas clásicas de la institucionalidad del derecho público, tanto desde lo orgánico como de lo funcional. Caso de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta y las diferentes formas de organización horizontal y vertical, lo cual ha conllevado la aplicación de formas societarias propias del derecho comercial, así mismo del derecho laboral y la contratación desde el derecho privado.

Con el traslado de actividades que eran propias del Estado interventor, las instituciones clásicas del derecho administrativo están sufriendo un profundo cambio a raíz de la complejidad de los problemas sociales y de otros órdenes que han conllevado la pérdida de legitimidad institucional del Estado por su falta de contundencia en la solución de los problemas y que son propios de la actividad de la administración pública.

Para el tratadista Restrepo Medina, la sustitución de las fórmulas clásicas del derecho público para dar paso a la aplicación de los contenidos normativos propios del derecho privado tiene una justificación más concreta en el propósito de equilibrar las posiciones desde las cuales actúan y se interrelacionan los particulares y los agentes estatales, así como en la intención igualmente importante de hacer más ágil y expedita la gestión de las entidades públicas (2002, p. 132).

Una forma de expresión de este fenómeno de huida se da con el cobro al usuario de los servicios públicos prestados por el propio Estado y que tienen plena aplicación del sector privado de la recuperación de los costos.

Todo esto se ha profundizado con la teoría administrativa de la Nueva Gerencia Pública, la cual busca que la administración pública disminuya el gasto público, se suprima la burocracia estatal innecesaria y lograr que cada gasto generado produzca más servicios sociales.

Las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública

Los nuevos desarrollos tecnológicos aplicados en la administración pública ha permitido la estrategia del Gobierno en línea y por ende ha generado una nueva cultura organizacional del sector estatal y el diseño de nuevas formas de procedimientos administrativos, permitiendo el origen de instituciones como el acto administrativo electrónico, la notificación electrónica, el expediente electrónico, la sede electrónica, entre otras y lo cual está regulado en el código de procedimiento administrativo.

El fenómeno de la globalización del derecho administrativo en el derecho colombiano

La globalización del mercado que ha implicado la imposición de normas de derecho comercial internacional a través de la pertenencia a agrupaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y otras instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, ha conllevado internamente la aplicación de órdenes multilaterales que han significado la desestatización de funciones administrativas a favor del mercado, cambio en las técnicas de intervención administrativa y adaptación de la administración pública al modelo de la gobernanza.

Desde lo jurídico ha significado la ruptura en instituciones jurídicas que lleva a que el derecho administrativo no sea un monopolio exclusivo del Estado, ya que muchas decisiones jurídico-políticas se han desplazado a estas organizaciones supranacionales y los Estados

miembros quedan sometidos a su implementación para poder continuar como miembros de dichas entidades.

En conclusión, se puede plantear que el fenómeno de la globalización viene afectando el derecho administrativo por la apertura y penetración de sistemas normativos de múltiples niveles, con una participación de pluralidad de sujetos, que buscan redimensionar los conceptos clásicos y obtener de ellos su mejor versión ajustada a los cánones actuales.

Referencias

- Alfonso, L. (2008). *El concepto del derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1zjg16p>
- Bustos, M. (2019). El *soft law* como fuente del derecho administrativo colombiano. *Prolegómenos*, 22(44), 35-48. <https://doi.org/10.18359/prole.3432>
- Consejo de Estado [CE], Sección Primera, 16 de diciembre de 1996. C P: Rodríguez, 1996- [Col.].
- Consejo de Estado [CE], Sección Primera, 3 de febrero del 2000, C P: M. S. Urueta, 2000- 5236 [Col.].
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la Real Academia Española*. Santillana.
- Dromi, J. (1996). *Derecho administrativo* (5a ed.). Ediciones Ciudad Argentina.
- Fernández, T. y García de Enterría, E. (2020). *Curso de derecho administrativo I*. Editorial Civitas.
- Gordillo, A. A. (2017). *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf.
- Malagón. (2019). *Historia de la formación y la enseñanza de la ciencia y el derecho administrativos en Colombia (1826-1939)*. Universidad de los Andes -Universidad del Rosario.
- Martínez, D. (2018). El *soft law* en derecho administrativo y su control judicial en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (20), 289-343. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.12>

- Mir Puigpelat, O. (2003). El concepto de derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional. *Revista de Administración Pública* (162), 47-87.
- Maurer, H. (2011). *Derecho administrativo. Parte general*. Editorial Marcial Pons.
- Restrepo, M. (2002). La adecuación del derecho administrativo al Estado contemporáneo. *Estudios jurídicos*, 4(2). <http://www.scielo.org.co/>
- Sánchez, P. (2012). *Las normas de derecho blando: un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*. Universidad Externado de Colombia.
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Marcial Pons.
- Zanobini, G. (2020). *Curso de derecho administrativo general*. Editorial Olejnik.

La administración pública en Colombia: antecedentes y reformas del proceso administrativo y contencioso administrativo

JAMES IVÁN CORAL LUCERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA TIENE COMO OBJETIVO consolidar principios generales del procedimiento burocrático como la eficiencia, el mérito, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad y la igualdad. Estos principios deben ir articulados a unos procedimientos internos que cada Estado debe implementar para garantizar de manera efectiva las demandas de las personas, tanto en su interés público general como en el particular (Rodríguez, 1981).

En Colombia, la búsqueda de este objetivo está fundamentado en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, el cual señala que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

En este sentido, se menciona a la función administrativa como la base para el buen servicio de los intereses generales y establece que la administración pública tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. Todo esto con el objetivo de cumplir los fines del Estado (Ariño Ortiz, 2003).

La función pública tiene que cumplir, por lo tanto, con una serie de procesos en los que establezcan de manera general y clara los trámites que las personas o ciudadanos deben llevar a cabo ante las instituciones públicas y particulares que presten servicios públicos. En este sentido, la Ley 1437 del 2011, la cual regula el procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo en Colombia, se convierte en la fuente principal para conocer los requisitos, los términos, los recursos, los litigios y las finalidades de los procedimientos administrativos y contencioso administrativos en Colombia.

En este orden de ideas, el presente capítulo tiene como finalidad dar a conocer los fundamentos procesales a los que se encuentra sometida la función pública administrativa en Colombia. Para esto, se dividirá en tres partes: la primera, que mostrará los antecedentes de la función pública con el fin de analizar su desarrollo en el Estado colombiano. Esta parte se concentrará en observar la evolución del derecho administrativo en algunas etapas coyunturales de la historia de Colombia. En la segunda, se abordará el tema del procedimiento administrativo, es decir, se pretende dar cuenta de los procesos que se deben surtir ante la administración, esto es, los trámites generales que se deben llevar a cabo ante las entidades públicas o particulares con funciones públicas. En este punto, se analizará el inicio, el desarrollo

y la culminación de los trámites que se deben surtir dentro del proceso administrativo. Finalmente, en la tercera parte se va a establecer la importancia y la evolución general del procedimiento contencioso administrativo en Colombia. En este último punto se ofrece una visión del procedimiento general del trámite ante lo contencioso administrativo, los medios de control que existen, las etapas escritas y orales que tiene dicho proceso, y los recursos a los cuales se encuentra sometido.

La metodología establecida es descriptiva, pero al mismo tiempo se ofrece una interpretación general de lo que ha sido la función pública en Colombia, realizando al mismo tiempo un análisis desde una perspectiva crítica, la cual pueda mostrar la evolución y desarrollo de las instituciones propias del derecho administrativo colombiano (véase la tabla 1).

Tabla 1. Ejes temáticos del segundo capítulo

Fundamentos procesales a los que se encuentra sometida la función pública en Colombia		
Antecedentes de la función pública	El procedimiento administrativo	Importancia y evolución general del procedimiento contencioso administrativo en Colombia <ul style="list-style-type: none"> • Trámite ante lo contencioso administrativo • Medios de control • Etapas escritas y orales • Recursos

Fuente: elaboración propia.

Los antecedentes y principios del derecho administrativo en Colombia

La principal división del derecho público en Colombia tiene como objetivo diferenciar el campo de lo político y de lo burocrático. El ámbito político está relacionado con la búsqueda de un modelo de Estado que tenga en cuenta la apertura de procesos democráticos y la

división de poderes (Gargarella, 2015, p. 14). Por su parte, el ámbito burocrático pretende establecer los procesos técnicos y racionales de la administración, es decir, los procesos a los que se deben someter las instituciones públicas y sus diferentes entes territoriales para la buena ejecución de los proyectos que fije el Estado (Weber, 2015). Es así como, tradicionalmente, el derecho constitucional se encarga de la primera parte y el derecho administrativo de la segunda.

Las divisiones, por supuesto, no suelen dar cuenta de las profundas conexiones que tienen cada uno de los ámbitos y más que sistemas separados, los distintos campos del derecho suelen confluír para tener una influencia determinante entre ellos. En este sentido, Colombia tiene una división de poderes bien establecida en tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial con sus respectivos órganos de control y de esta división dependen todas las instituciones públicas y sus respectivos procedimientos (Montaña y Ospina, 2014).

Esta primera parte pretende hacer un estudio de las coyunturas que han marcado la evolución del derecho administrativo colombiano. Para delimitar el tema, se observarán varios momentos en los que el derecho administrativo se ha ido fundamentando y ha encontrado un espacio local que lo ha transformado (véase Medina, 2010).

Hay varios momentos en la historia de Colombia que dan cuenta de la importancia y formación del derecho administrativo y sus diferentes procesos. Incluso, desde la independencia, el derecho administrativo fue fundamental para la construcción de un Estado moderno, ya que era el uso de la vía gubernativa, heredada el sistema público español, la que le permitía a los ciudadanos proteger sus derechos del abuso que podrían ejercer las autoridades estatales (Malagón, 2012, p. 34). Las acciones del Estado podían ser reclamadas por los ciudadanos ante las juntas provinciales, lo que les permitía tener una herramienta efectiva para la protección de derechos. Habría que aclarar que el discurso de los derechos fundamentales tendría efectividad solo hasta después de finales de siglo XX en Colombia.

Posteriormente, con las constituciones federales de mediados del siglo XIX, la función administrativa y sus acciones empezarían a demarcarse con mayor claridad, ya que las constituciones de 1853, 1858 y especialmente, la de 1863 tendrían un enfoque público importante, a fin de lograr establecer un Estado nación desde un proyecto federativo territorial (Barreto *et al.*, 2015, p. 15). Hay aquí un paso importante

en la formación de nuestro derecho contencioso administrativo, que ha estado, al menos en Colombia, históricamente vinculado al derecho administrativo general, pues las acciones administrativas para la protección de derechos pasaron a judicializarse, transformando la vía gubernativa en controles públicos de constitucionalidad ciudadanos (Malagón, 2012). Esto es una de las constantes que se ha mantenido, tanto el derecho constitucional como en el derecho administrativo colombiano, con la acción pública de constitucionalidad y la acción de nulidad por inconstitucionalidad presentes en la Constitución de 1991 (Tafur, 1993).

La Constitución de 1886 y su proyecto de regeneración traerán consecuencias negativas para el avance del derecho administrativo y la función pública, ya que el proyecto de centralización retrasaría el avance que hasta el momento estaban teniendo los municipios. Como lo señala Barreto Rozo:

[...] este tipo de enfoques perfilaban el principio de centralización política y descentralización administrativa, el cual, vale la pena decirlo de una vez, fue pensando más como un desarrollo o una derivación del centralismo del Estado y no tanto como un reconocimiento político a la autogestión –mucho menos a la autonomía– de sus unidades integrantes. En efecto, la unidad política del Estado fue el principio de que partió y al que arribó el gran embarque constitucional de 1886. (2011, p. 100)

La reforma de 1910 serviría para darle mayor autonomía a la función administrativa de los departamentos, pero la responsabilidad del Estado se habría relegado a una responsabilidad civil muy poco efectiva (González, 2011).

No sería sino hasta los años 1930 a 1940 en los que el Estado se vuelve responsable por las acciones u omisiones que cometa, dándole otra categoría al derecho administrativo. Además, se empezaría a pensar en una reforma constitucional y agraria que pretendía repensar la función pública y la división territorial en Colombia (Pareja, 1939).

La estructura del derecho administrativo y sus acciones enfrentaron así una serie de avances y retrocesos que han influido en la formación del actual derecho administrativo, en el que se evidencia que existen diversos medios de control (acciones) que pueden ser ejercitados para la búsqueda de un mismo propósito judicial, lo que genera cierto

grado de confusión que ha obligado al Consejo de Estado e incluso a la Corte Constitucional a *legislar* por vía judicial, reglamentando e incluso limitando la procedencia de cada uno de los medios de control existentes, incluso con rectificaciones jurisprudenciales que en algunos casos han generado aún más confusión (nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, acción de grupo, acción popular, control inmediato de legalidad, acción de inconstitucionalidad, mecanismo de extensión de jurisprudencia, entre otros).

Así mismo, se podría pensar que:

La avulsión, lejos de ser lenta e imperceptible, es un fenómeno brutal, impulsado por una fuerza extraña y violenta que arranca un pedazo de terreno y lo adhiere a otro... Así, la creación de una jurisdicción en Colombia que, aunque especializada en materias del contencioso administrativo no pertenece a la administración, resulta de una importación abrupta de las instituciones francesas, aunque con adaptaciones que la alejan del modelo original. La primera importación es la de una administración consultiva, pero que nunca desarrolló funciones contenciosas, mientras que la creación de una jurisdicción de lo contencioso administrativo es el resultado de la voluntad legislativa de imitación y de adaptación. (Ospina, 2013, p. 38)

Es posible concluir en este acápite que la función pública, las acciones administrativas y las contencioso-administrativas en Colombia son producto de choques ideológicos en los que tanto el derecho administrativo como el constitucional han tratado de ganar espacio dentro de las órbitas de su competencia.

Ahora bien, se podría señalar que las primeras preocupaciones por encontrar una teoría del derecho administrativo en Colombia la encontramos en 1936 con el estudio de Eduardo Rodríguez de Piñeres (1914) sobre la estructura del Estado colombiano y la jurisdicción contencioso-administrativa. Desde entonces y hasta hoy ha habido una preocupación constante por entender los criterios que definen al derecho administrativo y las acciones que se han establecido en Colombia para reclamar derechos ante la administración. Desde el estudio mismo de la estructura del Estado y sus obligaciones hasta las acciones ciudadanas, como su historia, el derecho administrativo no tiene una gran articulación académica como la tiene tradicionalmente el derecho civil o el derecho constitucional en los últimos años.

Es necesario, por lo tanto, empezar a construir una teoría del derecho administrativo por partes. Para esto se debe, en primer lugar, observar la historia de su formación desde una perspectiva crítica, es decir, hacer un análisis desde sus orígenes políticos y, en segundo lugar, observar qué sucedió con el derecho administrativo en el ámbito local, especialmente durante épocas claves como el periodo de la revolución en marcha de 1936 o el de la Violencia en Colombia (Sarmiento, 2018) y establecer todo el criterio de su fundamentación actual. Finalmente, se podrá establecer, así, la manera en que está funcionando actualmente el derecho administrativo y se podría empezar a problematizar la perspectiva desde cómo se enseña, cuál es la función del Consejo de Estado y cuáles son las características de las acciones administrativas y la compleja relación de choque que se presenta entre el derecho administrativo y el derecho constitucional.

En realidad, son pocos los textos que se encargan de trabajar la manera en que se han formado las acciones administrativas (Malagón, 2012, p. 35) y esto ha generado un problema en el aparato burocrático estatal en diferentes periodos de la historia colombiana, que han tenido efectos sobre el presente.

Los problemas del derecho administrativo con sus temas en concreto, que son la fundamentación de la función pública, el procedimiento administrativo y el contencioso han encontrado en lo que Duncan Kennedy (2015, p. 101) llama la tercera ola del derecho, una nueva visión en la construcción de políticas públicas que evidencia un desafío para la burocracia colombiana.

Ahora bien, si se observan los textos que existen en materia de función pública y acciones administrativas, no existe el contenido crítico necesario y es un trabajo que vale la pena realizar. Por regla general, el derecho administrativo se trabaja desde compendios como el de juristas de la talla de Santofimio (2017) o el de Younes (2004; 2016), que aportan mucho en cuanto a contenido dogmático, pero muy poco en la revisión crítica del derecho administrativo y las implicaciones políticas que este lleva consigo.

No se puede negar que textos como el de Jorge Vedel (1980) o Rodríguez (1981), Pareja (1939) son textos importantes para entender el derecho administrativo colombiano, pero aún falta un trabajo que logre estructurar el contenido de las acciones administrativas y especialmente, la del control constitucionalidad que ejerce el Consejo de Estado sobre los decretos del presidente.

Todo este contenido ofrecerá una visión política del derecho administrativo y contribuirá a pensar en formas de protección de los derechos de las personas en materia administrativa.

La función pública en Colombia y el procedimiento administrativo

La Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), establece en una sola normatividad dos procedimientos esencialmente distintos. En el primero, se fijan los procedimientos para que el ciudadano pueda conseguir mediante una secuencia organizada la obtención de información necesaria, en la que se sustentó el Estado para la toma de una decisión administrativa, decisión que debe cumplir esencialmente con la finalidad de proteger el interés general de los ciudadanos. En la segunda parte, esta ley establece los procesos contencioso-administrativos, los cuales tienen que ver con el procedimiento para que el organismo judicial competente determine el derecho o no que tiene una persona por la acción u omisión de cualquier autoridad administrativa o estatal.

En esta parte se analizará el procedimiento que hay que tener en cuenta para que se dé cumplimiento al trámite administrativo de entidades públicas o de particulares que presten servicios públicos. Se dirá entonces que, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011 en su artículo 34:

Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código. (Ley 1437, 2011, Art. 34)

Lo anterior quiere decir que todos los procedimientos administrativos tienen un mismo conjunto de etapas procesales, salvo que la norma puntualmente determine otro procedimiento, como en el caso de las funciones militares, que se sujetan a un trámite especial. Ahora bien, se podría dividir los procedimientos administrativos generales entre comunes y sancionatorios; estos últimos se pueden definir como la capacidad sancionatoria que pueden ejercer las entidades administrativas (Tamayo y Gómez, 2016, p. 224).

Este artículo se concentra en los procesos administrativos comunes y se puede señalar que las actuaciones administrativas pueden iniciar, de acuerdo con el CPACA, bien sea por (1) derecho de petición (particular o general), (2) por las autoridades al cumplir un deber legal, (3) de oficio, o (4) por decisión judicial.

El trámite del proceso administrativo inicia, por regla general, con el derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución (1991) y regulado en el título II de la Ley 1437 de 2011, es decir, el derecho de petición. La categoría de derecho fundamental ofrece una nueva concepción del papel que debe cumplir la administración estatal en orden de salvaguardar los derechos fundamentales de los colombianos. Esto ha generado una serie de revisiones por parte de la Corte Constitucional del trámite y de las decisiones que tomen las entidades administrativas (Corte Constitucional, SU-077 de 2018).

El carácter de la petición puede tener fundamento general o particular. Se podría señalar aquí que, por disposición del artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas pueden iniciar: “1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general. 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular. 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal. 4. Por las autoridades, oficiosamente”. Desde la tradición francesa ya Duguit (1926) determinaba que:

Como segunda categoría, en la forma en que se proponen, ya sea verbal o escrita; también se pueden clasificar acuerdo a la finalidad de la solicitud, encontrando así mismo Derechos de Petición en interés general, particular, de información o de consulta; por último, se pueden clasificar en Derechos de Petición respetuosos, comedidos, y los que son irrespetuosos y descomedidos. (p. 241)

La fundamentación del derecho de petición encuentra soporte, entonces, tanto en la tradición del derecho francés como en una concepción propia del derecho colombiano, que ha ido estableciendo los criterios formales y constitucionales dentro de los cuales debe regularse este derecho (Malagón, 2007, p. 259).

Es así como se inicia cualquier trámite administrativo, teniendo en cuenta una fundamentación en la petición de acuerdo con la normatividad. Esta debe contener como mínimo: el objeto, la designación de la autoridad, nombres y apellidos completos del solicitante, apoderado o

representante, documento de identidad y dirección de correspondencia, razones en las que se funda la petición, firma del peticionario cuando fuere el caso y la relación de los documentos que desea presentar para iniciar el trámite. El derecho de petición en Colombia, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene las siguientes características:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) *El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.* c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la Ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. [...] h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. (Corte Constitucional, T-294 de 1997 y T-457 de 1994)

Toda la fundamentación del derecho de petición se encuentra principalmente articulada a uno de los deberes más importantes que debe cumplir todo Estado moderno, que es el cumplimiento de los principios democráticos, además de la prestación del servicio para los particulares, así como la defensa del interés colectivo o social.

Por supuesto, el derecho de petición tiene unos términos a los cuales debe acogerse la administración. Es así como, de acuerdo con el tipo de derecho de petición, se establecerá el tiempo en el que debe ser resuelta la información. Los términos se podrían resumir de la siguiente manera:

1. De información o de documentos. Su respuesta es un acto administrativo (diez días).
2. De interés general o particular. Su respuesta es un acto administrativo que debe tener la oportunidad de los recursos (quince días).
3. De consulta. Su respuesta no es un acto administrativo y por tanto no tienen recursos ni son de obligatorio cumplimiento (treinta días).
4. Entre entidades (tres días) la respuesta no es un acto administrativo y por tanto no tienen recursos ni son de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, según la Ley 542 de 2005, si por ese concepto se causan perjuicios, podría reclamarse la indemnización de perjuicios.

En cuanto a los deberes de la administración, esta deberá determinar en primer lugar su competencia y, en caso de no ser competente, direccionar la competencia a la entidad que le corresponda, igualmente deberá informar si se requiere más tiempo para dar una respuesta efectiva, esto siempre y cuando el plazo solicitado no dure más del doble establecido en la norma. La autoridad administrativa deberá resolver el recurso de acuerdo con lo establecido por la ley, cumpliendo para cada trámite la especificidad que se requiera.

En primer lugar, hay que establecer que, si se habla de la respuesta a una petición, la Ley 1437 de 2011 refiere que esta debe ser siempre motivada, definiendo al final cuáles son los recursos que se pueden solicitar, ante quién y en qué tiempo. La Ley 1437 de 2011 determina un tiempo de diez (10) días para presentar recursos.

La respuesta de la administración puede venir mediada por “silencios administrativos”, por regla general los silencios administrativos

son negativos, salvo en casos excepcionales establecidos de manera taxativa en la ley (véase el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011). Se puede identificar un caso de silencio administrativo negativo en relación con el derecho de petición de la siguiente manera: si, después de presentar una solicitud, han transcurrido tres (3) meses sin recibir notificación de una decisión que resuelva la solicitud, se considerará que la respuesta es negativa. En el caso de una solicitud de resolución de un recurso, el plazo para el silencio se reduce a dos (2) meses.

En cuanto a la teoría del silencio administrativo, se puede señalar que:

El silencio administrativo es un fenómeno jurídico en virtud del cual la Ley contempla que, en determinados casos, ante la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados se le da un efecto que puede ser negativo o positivo, recuerda el Consejo de Estado. En ese sentido, para que se configure el fenómeno del sí, se deben cumplir tres requisitos: (i) Que la Ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso, etc. (ii) Que la Ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo (la regla general es el silencio negativo) y (iii) Que la autoridad que estaba en la obligación de resolver no lo haya hecho dentro del plazo legal. (Ámbito Jurídico, 2017)

Es importante destacar, en última instancia, que, en términos generales, todo procedimiento administrativo concluye con la emisión de un acto administrativo. Este acto representa una expresión de la voluntad de la administración con el propósito de generar efectos legales, ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados, como lo establece la Sentencia C-1436 de 2000. Los actos administrativos pueden tomar diversas formas, siendo general cuando su alcance es abstracto, por ejemplo, al establecer un procedimiento que todos los ciudadanos deben seguir, y particular cuando se aplica a una persona específica, como cuando se declara la destitución de un funcionario público concreto. Asimismo, un acto administrativo puede ser considerado ficticio o presunto cuando se produce el silencio administrativo negativo, tal como se describió anteriormente.

Los actos administrativos, por el principio de publicidad, deberán ser debidamente notificados y cumplir con todos los requisitos que señale

la ley (Ortega, 2018, p. 15). Por supuesto, una vez tomada la decisión a esta le caben recursos o incluso la misma administración puede tomar la decisión de revocar sus propios actos en la llamada revocatoria directa. Los recursos se encuentran regulados en los artículos 74 al 82 del CPACA y la revocatoria directa, por el 93 de este mismo código.

También, se puede mencionar que el Consejo de Estado ha sido claro al determinar la legalidad de los actos administrativos, señalando que:

Los actos administrativos son válidos cuando han cumplido los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, lo cual se traduce en que, en su expedición, la administración haya observado con rigor los elementos de competencia, objeto, forma, causa y finalidad. La conformidad del acto administrativo con el ordenamiento jurídico se materializa en la denominada presunción de legalidad, positivizada novedosamente en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011. De ahí que, no obstante el acto administrativo se presuma ajustado al ordenamiento jurídico, dicha presunción pueda ser controvertida ante el juez contencioso administrativo quien, a través de la sentencia, podrá declarar o no la nulidad del acto y, en consecuencia, desvirtuar dicha presunción demostrando la existencia de vicios en los elementos de validez del acto (falta de competencia, expedición irregular, falsa motivación, desviación de poder) De otro lado, la eficacia de los actos administrativos se relaciona con la producción de los efectos jurídicos para los cuales fueron expedidos, es decir, que resulten oponibles a sus destinatarios. En este sentido, será la publicidad de estos el requisito para que puedan surtirse tales efectos (publicación, comunicación o notificación). En consecuencia, su inobservancia ya no se configura como una causal de nulidad del acto, tal y como acontece en relación con los elementos de validez, sino en la ineficacia de este. No obstante, existen tipos de actos en los cuales la producción de los efectos jurídicos correspondientes no depende sólo de su publicidad sino también del acaecimiento de una condición, la cual entre tanto no se cumpla, suscita que tales efectos queden en suspenso. De ahí que la creación de la situación jurídica particular solo se dé en el momento en que en que acaezca aquélla. El nombramiento constituye uno de aquellos actos que ha sido llamado acto - condición. En este sentido, la posesión se instituye como la condición para que se concrete la situación jurídica particular dispuesta por el nombramiento. (Consejo de Estado. Sección Quinta, 2016)

Por supuesto, el acto administrativo también está sujeto al principio de publicidad que, como se vio, implica que la actuación procesal sea pública, se dé a conocer en los términos que establezca la ley y sea transparente. Para esto, el CPACA ha fijado: (1) la publicación de los actos administrativos en el artículo 65, (2) el deber de notificación en el artículo 66 y (3) la publicidad en el artículo 73.

La publicación responde a la información general que deben ofrecer las entidades públicas a los ciudadanos por medio de los diarios oficiales, los cuales son la manera en que se registran las actuaciones y respuestas de dichas entidades. Por lo tanto, la publicación de los actos administrativos en los que se comprometen tanto las personas como las instituciones es una obligación de las entidades estatales, lo cual es una garantía procesal incluida en el desarrollo de las distintas prácticas jurídicas establecidas en Colombia.

El trámite del proceso administrativo se puede resumir como se muestra en la figura 1.

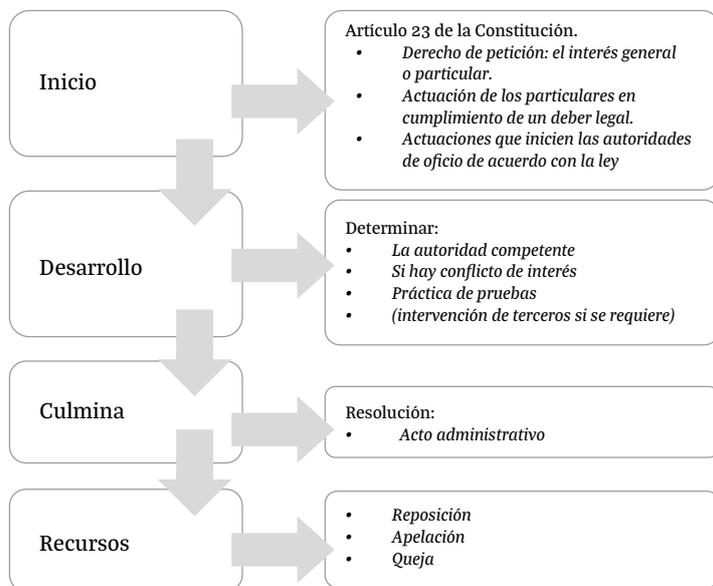


Figura 1. Trámite del proceso administrativo

Fuente: elaboración propia.

Las notificaciones están relacionadas con el principio a la información y a la defensa de los ciudadanos, pues permite que estos conozcan cada actuación procesal y puedan ejercer descargos. Las

notificaciones de acuerdo con la Ley 1437 de 2011 se podrán hacer de manera personal:

[...] al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente. Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días. (art. 68).

En caso de que la notificación no se pueda realizar personalmente al cabo de los cinco (5) días siguientes del envío de la citación, la notificación se hará por aviso. De acuerdo con el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, “[...] se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo”.

La Ley 1437 de 2011 también establece en el artículo 70 que:

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. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación.

La Corte Constitucional ha establecido sobre este particular que:

El acto de inscripción en un registro público no es una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión. Por eso no puede decirse que estas personas resulten súbitamente sorprendidas con la inscripción, cuando ya no pueden objetar el acto, menos cuando justamente la finalidad del registro es la publicidad con efectos erga omnes, que hace que el acto o hecho registrado sea oponible frente

a terceros. No obstante lo anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro. (Corte Constitucional, C-640 de 2002)

En cuanto a los recursos, se podría señalar que estos son el de reposición, apelación y queja. La reposición es una solicitud que se hace ante la misma entidad para que esta vuelva a revisar su decisión, no es obligatoria y si la persona quiere puede solicitar el recurso de apelación, el cual cumple con el derecho fundamental a la doble instancia e implica que un superior jerárquico lo revise. El recurso de queja, por otro lado, se presenta cuando el superior jerárquico se niega a la reposición o la concede en un efecto diferente al cual se solicitó.

Un buen resumen se puede ver en la tabla 2:

Tabla 2. Recursos Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

Recursos (artículo 74 al 82 del CPACA)	Revocación directa (artículo 93 al 97 del CPACA)
Reposición (solo si se quiere), apelación y queja (si el funcionario no quiere enviar la apelación interpuesta).	Es un solo procedimiento. Procede para actos administrativos generales y particulares.
Solo para actos administrativos particulares	Para actos administrativos, particulares y generales
Son un presupuesto procesal para demandar	No es requisito de procedibilidad
Lo que se pretende es que se aclare, se revoque, se modifique o se adicione	Se busca que se revoque el acto administrativo
El término para interponerla es de diez días	No tiene término para interponerse
El término para contestar es de quince días, a los dos meses se configura el silencio administrativo	El término para contestar es de dos meses
Es el requisito de procedibilidad para demandar	No sirve para demandar, solo se interpone como última herramienta cuando se omitió la interposición de los recursos.
Se deben interponer después de la resolución para poder conciliar y luego demandar	No se puede interponer cuando ya se interpusieron los recursos, cuando caducó la acción, cuando ya se demandó.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1437 de 2011.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo en Colombia: entre la ley y el nuevo paradigma judicial

Las diferentes acciones administrativas en la historia de Colombia se han establecido como una herramienta para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos dentro del ámbito de la reclamación directa que se le puede hacer al Estado por acciones u omisiones que este pudiera cometer en contra de sus asociados (Smann, 2003). No obstante, los criterios para la reclamación de los derechos no siempre han sido la misma manera y se han ido transformando a medida que pasa el tiempo.

A pesar de su importancia, el estudio de las acciones administrativas, en particular, y del derecho administrativo, en general, no han tenido un estudio a fondo en Colombia y es necesario empezar a crear espacios metodológicos que puedan dar cuenta de la manera en que el derecho administrativo fue evolucionando.

Las cátedras de derecho administrativo en Colombia se enfocan en observar la evolución del derecho francés y cómo este influyó en Colombia para establecer acciones e instituciones que forjaron el derecho administrativo. No obstante, la mirada que debería dársele al derecho administrativo tendría que enfocarse en las recepciones del derecho local y cómo este ámbito transforma las instituciones nacionales (López, 2004).

Las acciones administrativas, por su parte, son las que menos se han estudiado en Colombia y, por lo tanto, hay un desconocimiento en la construcción estructural de las mismas. Este desconocimiento ha generado un problema en la delimitación misma de acciones como las de control de constitucionalidad, un ejemplo, son los decretos del presidente de la República, pues la Constitución Política (1991) no es muy clara al señalar cuáles son los actos que le corresponde revisar al Consejo de Estado y cuáles a la Corte Constitucional.

Si se hace un estudio juicioso de nuestra tradición administrativa, se podrá establecer que estos problemas jurídicos se presentan por una serie de entramados teóricos que se van trasplantando en lugares de periferia como Colombia y dan como resultado instituciones híbridas que muchas veces se enfrentan por la competencia de una acción.

Un estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa en Colombia permitiría pensar en el desarrollo propio de instituciones tan importantes como el Consejo de Estado, que en principio sirvió

como una institución conservadora y centralista que pretendía ponerles freno a las constituciones radicales de finales de siglo XIX. Si se hace un recorrido por la historia del Consejo de Estado en Colombia, valdría la pena señalar que:

A partir de 1896, diversas normas legales comenzaron a atribuirle funciones jurídicas al Consejo de Estado. La primera de ellas fue la Ley 163, texto que nació con el propósito de reparar ágilmente los daños patrimoniales que se habían ocasionado durante la guerra civil de 1895. Esta Ley, entonces, reconoció obligaciones a cargo de la Nación y en favor de los particulares por concepto de los suministros, empréstitos y expropiaciones que habían sido exigidos por el Gobierno Nacional o sus agentes civiles o militares. También reconoció los créditos provenientes de exacciones atribuidas a los revolucionarios. Adicionalmente creó una comisión especial para que reconociera los créditos causados por las obligaciones antes mencionadas y el Consejo de Estado recibió la competencia para conocer de los recursos de alzada contra las resoluciones de esta comisión, cuya cuantía sobrepasara los tres mil pesos. En igual sentido la Ley le otorgó a la nombrada corporación la atribución para conocer en grado de consulta las condenas a la Nación en donde el Fiscal no hubiera interpuesto el recurso de apelación. (Malagón y Bohórquez, 2008, p. 170)

De acuerdo con lo planteado por Malagón y Bohórquez (2008, p. 170), sería la Ley 130 de 1913 la que por primera vez le asignaría competencias judiciales al Consejo de Estado y se construiría a partir de aquí una institución que ha sido importante para la formación y evolución del derecho administrativo en Colombia.

En Colombia es importante señalar además que los procedimientos contencioso-administrativos son especiales, pues lograron desarrollarse hasta tener un trámite similar al de cualquier otro tipo de derecho civil, de familia o penal. En este sentido, si hablamos del proceso, se puede señalar que:

Su ejercicio permite el control de toda la actividad de la Administración desarrollada mediante actos, hechos, omisiones u operaciones administrativas, en procura de extraer del ordenamiento jurídico, aquellos actos de la Administración expedidos con su violación y el resarcimiento de los perjuicios, en los eventos que esa actividad haya causado un

desmedro patrimonial al administrado. También para obtener directamente la indemnización de perjuicios cuando un hecho, una omisión o una operación administrativa haya sido la causa del daño. La Ley 446 de 1998, que reformó el derogado Decreto 01 de 1984, estableció las normas sobre la eficacia y descongestión de la justicia, no consagró la obligación que existe en otros ordenamientos, de acudir primero a la Administración a obtener un pronunciamiento antes de acudir a los tribunales, pero en algunos casos, como en materia laboral y de familia 7, estableció un requisito de procedibilidad para acudir a la vía judicial, cual es la conciliación ante las autoridades administrativas del trabajo o ante los centros de conciliación habilitados, en el primer caso, y ante los mismos jueces o ante otros funcionarios, en el segundo caso. Sin embargo, cuando haya de demandarse un acto particular y concreto, es necesario el agotamiento de los recursos en la actuación administrativa. (Palacio, 2013, pp. 34-35)

Todos estos procedimientos permiten solucionar problemas que las personas tengan por acciones u omisiones del Estado, permitiéndoles activar los mecanismos de control, los cuales son todos los procesos que tienen que ver con nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad por inconstitucionalidad, reparación directa, controversias contractuales, reparación directa, acción, de repetición y nulidad electoral.

Habría que establecer que la nueva concepción de la jurisprudencia ha producido una nueva visión de la forma en la que tradicionalmente se ha entendido en derecho (López, 2002) y con esta visión, una nueva renovación para el derecho en general y para, el derecho administrativo en particular. Se ha vuelto a repensar, por ejemplo, en el precedente jurisprudencial que sobre temas administrativos pueda brindar la Corte Constitucional o el Consejo de Estado y la manera en que estos procedimientos se deben articular a la normatividad vigente.

En la actualidad la jurisdicción contencioso-administrativa hace parte de la rama judicial del poder público y se encuentra dividida en: Consejo de Estado, tribunales administrativos y jueces administrativos.

Para iniciar un trámite ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como cualquier proceso judicial, se debe iniciar con la demanda, la cual en términos del derecho administrativo tiene unos requisitos específicos para iniciar el proceso que se podrían resumir de la siguiente manera:

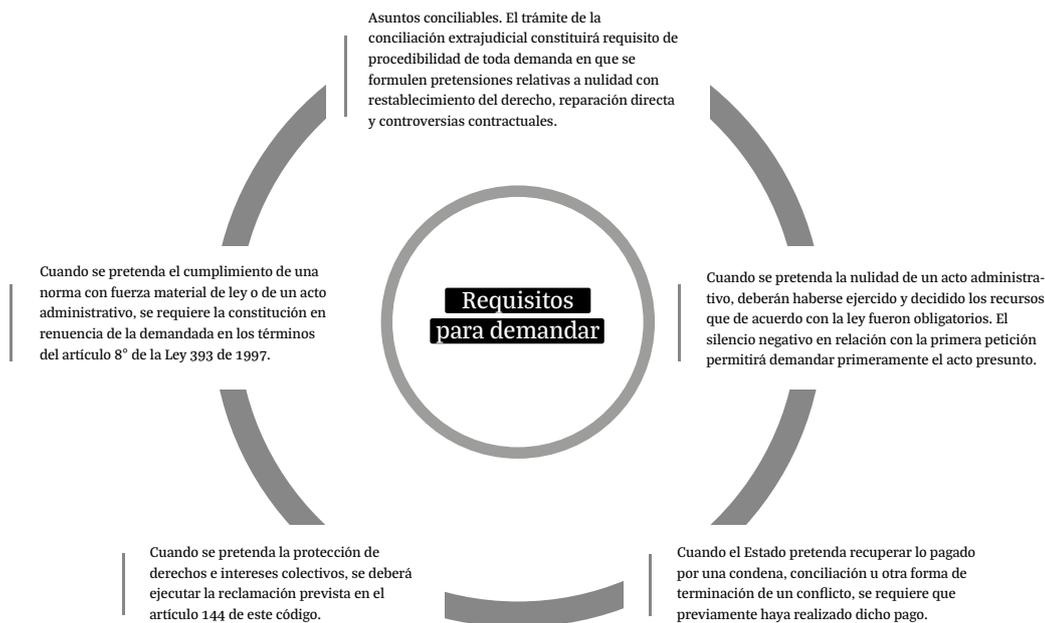


Figura 2. Requisitos para demandar

Fuente: Legis (2020).

Una vez cumplido alguno de los requisitos anteriores para demandar, el accionante deberá someterse a las formalidades del proceso judicial, es decir, tendrá que dar trámite a su demanda para que el órgano judicial, una vez establezca la competencia por cuantía, territorialidad y naturaleza del asunto, admite, inadmita o rechace la demanda. En este sentido:

Cuando la demanda omita el cumplimiento de requisitos susceptibles de ser subsanados, el juez la inadmitirá mediante auto que admite recurso de reposición, para que el demandante la corrija en el término de diez (10) días (art. 170 del CPACA). Igualmente, de conformidad con el artículo 169 del CPACA procederá el rechazo de la demanda en los siguientes casos: (i) cuando hubiere operado la caducidad; (ii) cuando habiendo sido admitida no se hubiere corregido dentro del término establecido; y (iii) cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Sobre este particular debe señalarse que la primera y la tercera causal dan lugar al rechazo de plano de la demanda; mientras que, respecto de la segunda, que la circunstancia de que el demandante no corrija

la demanda dentro del término legal no genera automáticamente su rechazo, pues este aspecto debe ser analizado a la luz del principio de acceso a la administración de justicia y teniendo en cuenta la situación concreta de cada caso. (Gómez, 2020, p. 5)

Posterior a la revisión de la demanda se hará el traslado de esta, lo que significa que se surta los trámites de notificación a las partes interesadas. Dentro de este periodo el demandado podrá ejercer su derecho a la defensa, estableciendo las pruebas y los argumentos para su defensa.

En este punto, vale la pena mencionar que a partir del año 2000 Colombia tuvo una fuerte influencia del derecho norteamericano, lo que condujo a que el país empezara a pensar en audiencias orales y con esto, se abriera paso a lo que se conoce como *sistema acusatorio*, es decir, un sistema que se abriera a las etapas orales. Por supuesto, estos trasplantes jurídicos no siempre resultan del todo efectivos y muchas veces traen consecuencias graves para los sistemas, pues estos no terminan de conciliar los nuevos recursos jurídicos con su derecho interno (Teubner, 1998). En Colombia, las etapas orales han tenido acogida por medio del procedimiento de audiencias, las cuales pretenden lograr mayor celeridad y publicidad en el proceso. Sin embargo, no se puede dejar de lado toda una tradición jurídica y cambiarla completamente, es por esto, que se podría considerar al procedimiento contencioso administrativo en Colombia como un sistema mixto, el cual contiene tanto etapas orales como escritas.

En el proceso contencioso administrativo existe: a) audiencia inicial y b) la audiencia de pruebas, que comprende las audiencias de alegaciones y juzgamientos. La parte escrita del proceso se enmarca dentro la presentación, admisión, inadmisión o rechazo de la demanda. Por otro lado, la parte oral que comprende las audiencias establece la audiencia inicial, la cual:

Guarda relación directa con la fijación del litigio, en la medida en que solo se decretarán las pruebas que sean conducentes, pertinentes y útiles para absolver el litigio fijado, lo cual abarca demostrar los hechos sobre los cuales exista disconformidad y que fueron determinados por el juzgador en la referida etapa. Así las cosas, el decreto de pruebas en la audiencia inicial implica lo siguiente: (i) Se deben tener en cuenta cuáles fueron los hechos sobre los cuales existió acuerdo entre las partes al momento de fijar el litigio, los cuales estarán exceptuados de

ser probados. (ii) El decreto de pruebas debe dirigirse a demostrar los hechos sobre los cuales existe controversia. (iii) El juez puede decretar pruebas de oficio que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. (Gómez, 2020, p. 11)

Una vez el juez haya escuchado las partes y haya practicado las pruebas necesarias, se abrirá paso a las audiencias de alegaciones y juzgamiento, la cual se puede resumir de la siguiente manera:

Tabla 3. Etapas procesales

<p>1) La audiencia debe ser presidida por el juez, sala o subsección correspondiente, es decir que, en el caso de los jueces colegiados, dicha audiencia no puede ser celebrada únicamente por el magistrado ponente, sino que debe asistir la sala o subsección que esté conociendo del asunto.</p>	<p>3) En esta audiencia, no obstante, su nombre, no se emite la sentencia de manera oral, sino que se faculta al juez o corporación correspondiente para que informen el sentido del fallo, si lo consideran procedente, o indiquen el motivo por el cual no es posible informar dicho sentido en la audiencia; caso en el cual, con posterioridad, se proferirá la sentencia de manera escrita.</p>
<p>2) Su objetivo es escuchar los alegatos verbales de las partes, de los terceros y al agente del Ministerio Público, pudiendo el juez o los magistrados interrogar a los intervinientes sobre lo planteado en los alegatos. Estos últimos se oirán en el siguiente orden: primero el demandante, luego los terceros de la parte activan, si es el caso, luego el demandado, y finalmente, los terceros de la parte pasiva si los hubiere; todo esto por veinte minutos. También, podrá intervenir el agente del ministerio público si este así lo decide.</p>	<p>4) Cuando se señale el sentido del fallo de manera oral en la audiencia, el juez o tribunal lo consignará por escrito dentro de los diez días siguientes. No obstante, cuando el funcionario judicial opte por no informar el sentido del fallo en la audiencia, la sentencia se proferirá por escrito dentro de los treinta días siguientes. En conclusión, la regla general del proceso contencioso administrativo es que la sentencia se profiere por escrito, salvo en controversias de puro derecho, en las cuales el juez puede pronunciar de manera verbal la sentencia en la audiencia inicial.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Gómez (2020).

La decisión final que se tome en la sentencia tendrá, por supuesto, recurso de apelación que, como se dijo arriba, hace parte del derecho fundamental al debido proceso.

El proceso contencioso administrativo se caracteriza, igualmente, por tener mecanismos de control, los cuales se encuentran regulados en la Ley 1437 de 2011 en el título III, artículos 135 a 148, estos se podrían definir como las acciones que tienen los ciudadanos o el Estado para poder iniciar una demanda. En Colombia estos mecanismos han tenido un desarrollo único en Latinoamérica y valdría la pena hacer un estudio histórico que dé cuenta de las características propias de su desarrollo.

Tabla 4. Acciones contenciosas administrativas

Nulidad por inconstitucionalidad	<p>Los ciudadanos podrán en cualquier tiempo solicitar por sí o por medio de representante que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el gobierno nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional, en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.</p>
Control inmediato de legalidad	<p>Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.</p>
Nulidad	<p>Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse o sin competencia, o en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. Excepcionalmente, podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.</p>
Nulidad y restablecimiento del derecho	<p>Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y se le restablezca el derecho. También, podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente, podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.</p>

Nulidad electoral	<p>Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente, podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. En elecciones por voto popular las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección. En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.</p>
Reparación directa	<p>En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de esta.</p>
Controversias contractuales	<p>Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o en su defecto, del término establecido por la ley.</p>
Repetición	<p>Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o exservidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado. La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o exservidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública. Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño.</p>
Pérdida de investidura	<p>A solicitud de la mesa directiva de la cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas. Igualmente, la mesa directiva de la asamblea departamental, del concejo municipal o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles.</p>

Protección de los derechos e intereses colectivos	Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos, para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
Reparación de los perjuicios causados a un grupo	Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia. Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.
Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos	Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos.
Nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción	Cualquier persona podrá pedir que se declare la nulidad de cartas de naturaleza y de resoluciones de autorización de inscripción dentro de la oportunidad y por las causales prescritas en los artículos 20 y 21 de la Ley 43 de 1993. Proferida la sentencia en la que se declare la nulidad del respectivo acto, se notificará legalmente y se remitirá al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria copia certificada de la misma. Igualmente, si fuere del caso, en la sentencia se ordenará tomar las copias pertinentes y remitirlas a las autoridades competentes para que investiguen las posibles infracciones de carácter penal.
Control por vía de excepción	En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el juez podrá de oficio o a petición de parte inaplicar con efectos <i>Inter partes</i> los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la Ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo solo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, es relevante destacar que la Ley 2080 de 2021 introduce modificaciones significativas a la Ley 1437 de 2011, con el objetivo de aliviar la carga en la jurisdicción contencioso-administrativa. En este contexto, varios aspectos destacan, como la autorización para realizar el traslado y la notificación de las demandas a través de medios electrónicos, así como la opción de establecer una doble instancia en diversos procedimientos, especialmente cuando se trata de casos que no involucran montos cuantiosos. Además, se simplifica el uso de recursos, evitando criterios de interpretación excesivamente amplios y se proporciona una guía más clara sobre cuándo se aplican, al mismo tiempo que se simplifican algunas disposiciones relacionadas con los mecanismos de control (véase Gherrer, 2021).

Referencias

- Ariño Ortiz, G. (2003). *Principios de derecho público económico*. Universidad Externado de Colombia.
- Ámbito Jurídico. (2017). Estos son los elementos que configuran el silencio administrativo positivo. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y-contratacion/estos-son-los-elementos-que-configuran-el-silencio>
- Barreto Rozo, A. (2011). *Venturas y desventuras de la Regeneración: apuntes de historia jurídica sobre el proyecto político de 1886 y sus transformaciones y rupturas en el siglo XX*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Barreto Rozo, A., Malagón Pinzón, M. y Otero-Cleves, A. M. (2015). *Tratados y manuales jurídicos del período radical: análisis de la segunda mitad del siglo XIX colombiano*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Consejo de Estado [CE], Sección Quinta, 18 de febrero, 2016, CP: R. M. P. Araújo Oñate, Sentencia 81001-23-33-000-2012-00039-04, [Col.]. <https://consejodeestado.gov.co/documentos/publicaciones/tomoquita.pdf>
- Corte Constitucional [CC], 20 de octubre, 1994, MP: J. Arango Mejía, Sentencia T-457/94, [Col.].
- Corte Constitucional [CC], 17 de junio, 1997, MP: J. G. Hernández Galindo, Sentencia T-294/97, [Col.].

- Corte Constitucional [CC], 13 de agosto, 2002, MP: M. G. Monroy Cabra, Sentencia C-640/02, [Col.].
- Corte Constitucional [CC], 8 de agosto, 2018, MP: G. S. Ortiz Delgado, Sentencia SU-077/18, [Col.].
- Constitución Política [CP] 20 de julio, 1991, GJ núm. 116 [Col.]
- Duguit, L. (1926). *Manual de derecho constitucional*. Francisco Beltrán.
- Gargarella, R. (2015). *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)* (Vol. 3089). Katz editores. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bcjw>
- Guerrer, A. (2021). *Comparativo reforma ley 1437 de 2011*. <https://gha.com.co/wp-content/uploads/2021/03/COMPARATIVO-REFORMA-CPACA-2021-2.pdf>
- Gómez, A. (2020). Las etapas del proceso contencioso administrativo. https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/?smd_process_download=1&download_id=11764
- González, J. (2011). Los debates del pensamiento jurídico colombiano entre 1886 y 1920. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Kennedy, D. (2015). *Tres globalizaciones de derecho y del pensamiento jurídico 1850-2000*. Universidad Externado de Colombia.
- Legis. (2020). <https://static.legal.legis.com.co/454b346a-352c44328bcebcb7bab64de.JPG>
- López, D. (2002). *El derecho de los jueces*. Legis, Uniandes.
- López, D. (2004). *Teoría Impura del Derecho*. Uniandes.
- López, D. (2006). El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público*, 19, 1-41.
- Malagón, M. (2019). *Historia de la formación y la enseñanza de la ciencia administrativa y el derecho administrativo en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Malagón, M. (2007). *Vivir en policía. Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Universidad Externado.
- Montaña, A. y Ospina, A. (2014). *La constitucionalización del derecho administrativo*. En *XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Ortega, L. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Universidad Católica de Colombia.

- Pinzón, M. M. y Bohórquez, J. G. (2008). Colonialismo cultural francés y la creación del Consejo de Estado en el derecho administrativo colombiano. *Vniversitas*, 57(115), 161-178.
- Palacio Hincapié, J. Á. (2013). *Derecho procesal administrativo* (8.ª ed.). Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Pareja H. (1939). *Curso de derecho administrativo teórico y práctico* (2ª ed.). Editorial el Escolar.
- Restrepo, M. A. (2010). *Globalización del derecho administrativo colombiano*. Universidad del Rosario.
- Rodríguez, L. (1981). *Derecho administrativo: general y colombiano*. Editorial Temis Librería.
- Rodríguez, P. (1914). Estudio crítico a la Ley Colombiana sobre la Jurisdicción de lo contencioso -administrativo. Librería Americana.
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Sarmiento, J. (2018). *La Justicia Administrativa entre dictaduras*. Universidad de los Andes.
- Sschmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamento de la construcción sistemática*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales SA.
- Tamayo, D. S. y Gómez, L. R. (2016). Comparativo de cinco procedimientos administrativos sancionatorios (Fase II) Faltas-Sanciones-Etapas-Segunda Instancia-Principios. *Summa Juris (revista Descontinuada)*, 4(2), 224-250. <https://doi.org/10.21501/23394536.2327>
- Tafur, A. (1993). La Constitución de 1991 y la modernización del Estado colombiano. Universidad Externado de Colombia.
- Teubner, G. (1998). Legal irritants: good faith in British law or how unifying law ends up in new divergencies. *The Modern Law Review*, 61(1), 11-32. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00125>
- Vedel, J. (1980). *Derecho administrativo*. La Edición, Biblioteca Jurídica Aguilar.
- Weber, M. (2015). *¿Qué es la burocracia?* Santa Fe: Asociación Civil Mirame Bien.

Younes, M. (2004). Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública. Centro editorial Universidad del Rosario.

Younes, M. (2016). *Curso de Derecho Administrativo*. Temis.

Teoría del acto administrativo

BELTRÁN DE JESÚS RESTREPO ARREDONDO

EL PRESENTE CAPÍTULO DESARROLLA LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO como un mecanismo jurídico de actuación de la administración. El enfoque permite al lector comprender y verificar, a partir de casos concretos, el desarrollo legal y jurisprudencial de la existencia, validez y eficacia del acto administrativo, su clasificación y los asuntos de nulidad como consecuencia de causales que vician los elementos de validez.

El objetivo es generar capacidad de abordar las instituciones jurídicas relacionadas con el acto administrativo desde lo convencional, constitucional y administrativo, así como la aplicación en los procedimientos adelantados ante la administración y los procesos que se siguen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

También, se aborda el tema de los actos administrativos electrónicos como efecto de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública y que está desarrollado en la Ley 1437 de 2011.

El capítulo contiene tres secciones distribuidas así: teoría general del acto administrativo y de la función administrativa, elementos del acto administrativo, y el control interno y externo de esta forma de actividad de la administración pública. Estos temas se abordan desde el concepto de acto administrativo en el ordenamiento jurídico, su clasificación, los elementos de existencia, la validez y la eficacia del acto, sus etapas y su revocatoria directa.

La actividad administrativa manifestada como acto administrativo, que es el principal mecanismo jurídico por medio del cual la administración actúa, plantea algunos problemas desde lo epistemológico, como el análisis del acto administrativo y de la función administrativa, los distintos criterios de clasificación de los actos administrativos, su naturaleza unilateral y los principales actos de las autoridades administrativas.

Lo anterior permitirá superar la concepción espontaneísta sobre el acto administrativo, que lo asume como un simple resultado del ejercicio arbitrario de la función administrativa, para comprender que es el resultado del poder ejecutivo sometido al derecho y ejercido a través de procedimientos garantísticos definidos en la Constitución y en la ley.

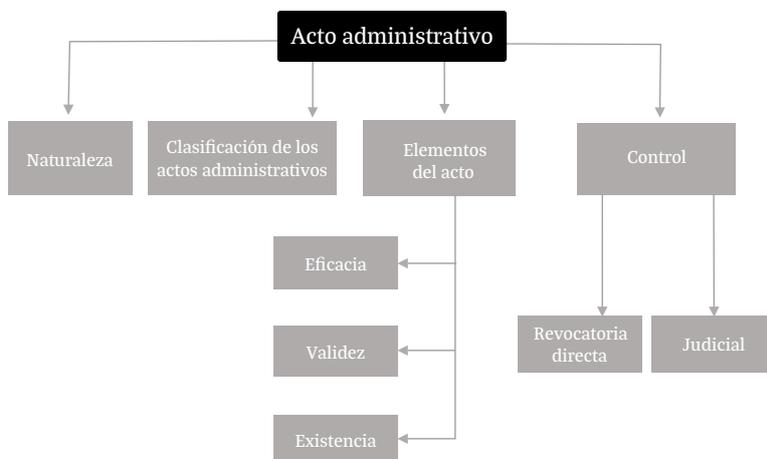


Figura 1. Ejes temáticos del tercer capítulo

Fuente: elaboración propia.

Teoría general del acto administrativo y de la función administrativa

Ubicación y origen del acto administrativo

Desde el derecho administrativo, la administración pública materializa las actividades como son la policía administrativa, servicios públicos, la actividad de fomento de la economía a través de los instrumentos jurídicos de la función administrativa, en este caso, los actos administrativos. Los otros instrumentos son los hechos administrativos, las operaciones administrativas y los contratos estatales.

El acto administrativo nace con el origen mismo del Estado moderno, en cuanto la administración pública se somete al derecho, es decir, el Estado de derecho constituye el presupuesto jurídico del derecho administrativo. En esta parte no se entra a discutir con algunos tratadistas que hacen una protohistoria del derecho administrativo desde los Estados antiguos, señalando que su origen está en las instituciones políticas y administrativas de dichos Estados premodernos.

Para fines de estudio, este texto se remonta a la Revolución francesa, con la cual se da el origen y desarrollo del derecho administrativo y de la creación de la jurisdicción especializada, que se ha denominado *contenciosa administrativa*. Se puede concluir que el derecho administrativo como rama jurídica es una concepción francesa que tiene su desarrollo desde lo jurisprudencial y es el resultado de la evolución política, jurídica y económica del Estado institucionalizado. En el derecho francés surge la figura del acto administrativo como criterio empírico formalista que sirvió para definir la competencia de los órganos de lo contencioso administrativo. Desde esta perspectiva, el acto administrativo se forma como consecuencia de una necesidad de tipo procesal, pues en su momento sirvió para identificar las decisiones propias de la administración pública y que no correspondían al conocimiento de la competencia de los jueces de la justicia ordinaria, esta concepción histórica del acto administrativo fue la herramienta que se tuvo para controlar jurídicamente a la administración pública desde una jurisdicción especial.

La naturaleza actual del acto administrativo en sentido sustancial, como desarrollo directo y principal del principio de legalidad, se da por los aportes de la doctrina alemana, quienes consideraron el acto administrativo como un fenómeno sustancial con contenido y forma a partir del concepto del negocio jurídico, de los teóricos *ius privatistas*

franco-germanos durante el siglo XVIII al trasladar elementos sustanciales de esta figura del derecho civil, como son la declaración de voluntad asimilada al derecho público como un ejercicio del poder por la autoridad administrativa, generando desde dichos teóricos el negocio jurídico público unilateral; y de los elementos de existencia y validez que componen el acto jurídico estudiado desde el derecho privado y llevados al campo del acto administrativo.

Papel que juega el acto administrativo

Es la institución básica del derecho administrativo por cuanto es la forma como los servidores públicos y los organismos que cumplen funciones administrativas o los particulares que desarrollan actividades administrativas, expresan y exteriorizan la voluntad unilateral de la administración pública, lo cual conlleva efectos jurídicos, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan o favorecen al administrado.

El acto administrativo es la institución fundamental por establecer la regulación administración-administrado, es decir, tiene carácter regulador por ser una determinación jurídico-vinculante, una declaración unilateral de voluntad o varias declaraciones de voluntad concurrentes destinadas a producir una consecuencia jurídica. Este carácter regulador lo diferencia de las actividades administrativas de carácter puramente material como son quitar obstáculos a la movilidad en una vía por parte de los guardas de tránsito, el mantenimiento de una piscina municipal al aire libre, instrucciones dadas por una autoridad. Tampoco son actos administrativos las declaraciones de voluntad de órgano con relevancia jurídica sin carácter dispositivo como son la compensación de créditos y la fijación de plazos. También es el caso de la sanción y promulgación de una ley que es una actuación jurídico-constitucional; asimismo, cuando se convoca a sesiones extraordinarias al Congreso.

Es importante destacar que no son actos administrativos todas aquellas actividades celebradas bajo los criterios del derecho privado, como rescindir un contrato privado que sería un acto jurídico privado.

Conceptos sobre el acto administrativo

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (2020), las palabras *acto administrativo* provienen del latín *acto*, procede de *actus*,

sustantivo derivado del supino del verbo *ago, agis, agere, egi, actum* cuyo significado es mover hacia adelante, llevar a cabo, hacer, obrar. A su vez, la palabra, 'administrativo' procede del latín *ad* 'junto a' y, *ministrar*, 'manejar las cosas comunes'.

No se encuentra un concepto único de acto administrativo, sino diferentes criterios posibles para calificar los actos, a saber, criterio orgánico o formal, material, funcional, jurisdiccional y jerárquico; en el caso de Colombia, predominan los criterios funcional y jurisdiccional. Según Rodríguez (2017), de acuerdo con estos criterios se puede conceptualizar el acto administrativo.

Se tienen tres factores que intervienen, a saber:

- Si la persona que expide el acto pertenece a la rama ejecutiva, será administrativo.
- El acto será administrativo si fue expedido de conformidad con las reglas de procedimiento establecidas en el sistema jurídico colombiano.
- Serán actos administrativos aquellos que se expiden observando la forma de presentación, como son decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos y bajo otras denominaciones.

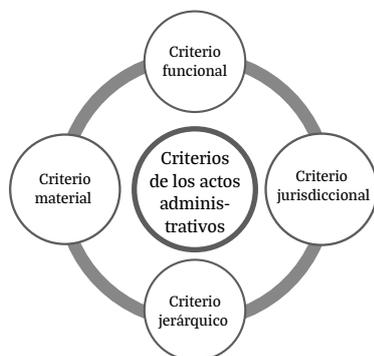


Figura 2. Criterios de los actos administrativos

Fuente: elaboración propia.

Criterios de los actos administrativos

Entre los criterios de los actos administrativos se consideran el criterio funcional, el criterio jurisdiccional, el criterio jerárquico y el criterio material.

Criterio funcional

Si quien expide un acto cumpliendo la función administrativa se entiende que es un acto administrativo. Por lo tanto, todo acto administrativo debe ser expedido por una autoridad administrativa del Estado o un particular en el desempeño de funciones administrativas.

Este criterio, expresado en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, refiere que cualquier persona vinculada a una de las ramas del poder público, en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas con autoridades administrativas.

Criterio jurisdiccional

Este criterio se deduce de lo consagrado en el artículo 104 de la ley 1437 de 2011 al señalar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones administrativas, sujetos al derecho administrativo y que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Con lo consagrado en esta norma jurídica se puede plantear que se abandona el criterio orgánico o subjetivo de atribución de competencias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se establece el criterio funcional como eje de la competencia de los jueces administrativos.

Criterio jerárquico

Este criterio lo han desarrollado las doctrinas normativistas al indicar que un acto es administrativo cuando se encuentra en un tercer nivel de producción normativa, acorde con la llamada pirámide normativa, donde se enmarca, en primer lugar, a las normas constitucionales; en segundo lugar, se encuentran las leyes que reglamentan la Constitución y, en tercer lugar, aparecen los actos administrativos generados con fundamento en la potestad. Significa que el presidente de la República como suprema autoridad administrativa puede expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Criterio material

Este criterio es propio del pensamiento administrativista francés, que considera que eran actos administrativos según su naturaleza interna o el contenido mismo del acto, y referidos a ser de carácter general o individual. Es una decisión en ejercicio de funciones administrativas que produce una situación jurídica. En este criterio, la voluntad no es esencial como requisito de existencia y validez del acto administrativo.

Es importante este criterio porque permite la denominada clasificación de los actos administrativos según su destinatario en generales y particulares, es decir, los primeros generan situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias y cuyo contenido es igual para todos los individuos que sean o llegaren a ser titulares de ellas. Un ejemplo de esta categoría de actos administrativos son los decretos que establecen un horario de funcionamiento de establecimientos

públicos con venta de licor. Por otra parte, los actos que generan situaciones jurídicas individuales o subjetivas son aquellos que fijan un contenido de manera individual, para personas determinadas.

Según la Corte Constitucional (C-1436 de 2000), el acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados.

Del concepto expuesto surgen problemáticas jurídicas como son: ¿la voluntad de la administración es la misma voluntad del servidor público? La otra pregunta que surge es: ¿cualquier manifestación de la voluntad de la administración es un acto administrativo?

Las respuestas serían que en ningún momento la voluntad de la administración es la misma voluntad del servidor público, pues este debe actuar como órgano que actúa en ejercicio de funciones administrativas y no como sujeto, el cual debe tener competencia para poder expresar la voluntad de la administración a través de un acto administrativo. La voluntad del servidor público como persona es subjetiva y corresponde a su querer y autonomía sin ninguna relación con las funciones públicas que le corresponde ejercer. En cambio, la voluntad de la administración es institucional, jurídica, reglada y emanada del derecho.

En relación con la segunda pregunta, no toda manifestación de la voluntad de la administración es un acto administrativo por cuanto este debe ser consecuencia del ejercicio de la función administrativa y producir efectos jurídicos. Es el caso de ser expedido por un sujeto sin competencia, también las llamadas circulares o instrucciones administrativas que solo podrán ser objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo si contienen una decisión que produce efectos jurídicos frente a quienes van dirigidas.

Según el Consejo de Estado,

Los actos de trámite, que comprenden los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, son los que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta, sino que están encaminados a contribuir con su realización. Con respecto a dichos actos, esta Corporación ha establecido que “no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de

la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas". (Sentencia SU077/18)

Los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la administración por medio de la cual se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracta o bien de carácter subjetivo, individual y concreto, es decir, que se trata de una decisión capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, de vincular a los administrados.

El anterior es un concepto voluntarista que determina el contenido del acto administrativo individual y que demuestra la influencia de la doctrina alemana de la vinculación del concepto civilista del negocio jurídico.

Sobre los dos conceptos expuestos sobre el acto administrativo se puede plantear que están cimentados en la teoría voluntarista y en contravía de los tratadistas defensores de la teoría declaracionista. En el caso colombiano del exconsejero de Estado, Tafur Galvis (1984) consideró el acto administrativo como una declaración de voluntad que genera efectos en el ámbito del derecho.

Otros declaracionistas, como García de Enterría *et al.* (2020), consideran que el acto administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, expresada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa, distinto de la potestad reglamentaria.

El Consejo de Estado (Sentencia de 1975, Col) también definió el acto administrativo desde la teoría declaracionista cuando afirmó:

Es toda declaración de voluntad de una autoridad administrativa, proferida en la forma determinada por la ley o el reglamento, que estatuya sobre relaciones de derecho público, en consideraciones a determinados motivos, con el fin de producir efectos jurídicos para la satisfacción de un interés administrativo y que contenga como objeto crear, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, es un concepto desde la teoría declaracionista. (Consejo de Estado, 1975)

En esta misma línea es el concepto de Bielsa (1964), el cual consideró que el acto administrativo es una decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones

y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.

El tratadista alemán Maurer (2011) planteó que el concepto de acto administrativo engloba un grupo de medidas de la administración que tienen características comunes y están también sometidas a un régimen jurídico común.

Se puede concluir, desde la doctrina alemana, que el concepto de acto administrativo es una creación desde lo jurisprudencial y doctrinal, y según el concepto legal actualmente vigente es cualquier disposición, decisión u otra medida de autoridad, que un órgano adopta para la regulación de un caso concreto en la esfera del derecho público y que está orientada a producir efectos inmediatos en el exterior.

Resumiendo, se entiende el acto administrativo como una regulación jurídico-administrativa y unilateral de un caso concreto realizado por un órgano administrativo y con efectos externos. Desde esta definición se pueden avizorar elementos básicos como autoridad, caso concreto, órgano administrativo y efectos externos, lo que diferencia la actuación de la administración de otras formas de actuación de los poderes públicos.

El significado del acto administrativo

La clasificación jurídica

A partir de los distintos conceptos y definiciones que se han dado sobre la figura del acto administrativo, desde Maurer (2011) es posible señalar que es un concepto propio del derecho administrativo material, del procedimiento administrativo y del derecho procesal administrativo.

Pertenece al derecho administrativo material como mecanismo jurídico de actuación de la administración a través de una autoridad administrativa en ejercicio de la función administrativa.

Se sitúa el acto administrativo como una institución propia del derecho del procedimiento administrativo porque representa la resolución final de un procedimiento administrativo iniciado, según el artículo 4 de la Ley 1437 de 2001, por el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, por obrar en cumplimiento de una obligación o deber legal o por actuación oficiosa como autoridad administrativa.

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 establece que el acto administrativo pertenece al derecho procesal contencioso administrativo porque se eleva en la forma de una pretensión constitutiva específica de impugnación, para el caso colombiano, a través de los medios de control, nulidad por inconstitucionalidad, nulidad de los actos administrativos de carácter general y particular, la nulidad y restablecimiento del derecho consagrados en los artículos 135, 137 y 138.

Características del acto administrativo

En relación con las características del acto administrativo que lo diferencian de otros actos jurídicos, tanto del ámbito jurídico-público como del ámbito jurídico-privado, se encuentran ciertas particularidades jurídicas que lo identifican como una institución propia del derecho administrativo.



Figura 3. Características de los actos administrativos

Fuente: elaboración propia.

Eficacia jurídica con independencia de las irregularidades o presunción de legalidad del acto administrativo

Esta característica se consagra en el artículo 88 del código de procedimiento y contencioso administrativo donde se plantea que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El acto se hace eficaz con su publicación o notificación y sin que se tenga en cuenta si el mismo es conforme o no a derecho. No obstante, pueden ser impugnados a través de los medios de control consagrados por el legislador.

Firmeza

Los actos de carácter general o abstracto tienen su firmeza a partir de su publicación acorde a lo señalado en el artículo 65 del *Código de procedimiento administrativo* y concordado con el artículo 75, que señala la improcedencia de los recursos administrativos contra este tipo de actos, generándose la firmeza jurídica.

La firmeza del acto administrativo supone la garantía jurídica de su existencia y eficacia, pero no significa que sea inamovible, pues puede ejercerse el control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control.

Ejecutoria del acto administrativo

Una vez que el acto administrativo está en firme, señala el artículo 89 del *Código de procedimiento administrativo* la competencia que tiene la propia autoridad administrativa que lo expidió de realizar su ejecución material sin mediación de otra autoridad, excepto si fuere necesario el apoyo o colaboración de la Policía Nacional.

Lo anterior significa que el acto puede ser ejecutado por el mismo órgano que lo dictó, mientras que el administrado solo puede ejecutar sus exigencias contra la administración a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, obtenida por medio del proceso judicial.

Irretroactividad del acto administrativo

La irretroactividad del acto administrativo se infiere de la propia irretroactividad de la ley. Significa que los actos administrativos una vez ejecutoriados solo producen efectos jurídicos hacia el futuro, es decir, no pueden ser retroactivos o producir efectos con anterioridad a su

vigencia. Esta característica se fundamenta en el principio de seguridad y certeza jurídica y estabilidad para los administrados.

La unilateralidad del acto administrativo

La autoridad administrativa para expedir el acto administrativo no requiere de la autorización o participación de la voluntad del particular.

Obligatoriedad

Significa que el acto administrativo debe cumplirse sin que medie decisión judicial.

La función del acto administrativo

El acto administrativo sirve para la efectividad de la administración como un instrumento racional de regulación; será eficaz una vez ha sido comunicado (publicado o notificado según el tipo de acto administrativo) y, dado el caso, ejecutado. Por otra parte, el acto administrativo sirve al interés del ciudadano, ya que fija y delimita sus derechos y obligaciones y ofrece seguridad jurídica, aun en el caso de ser antijurídico.

Elementos del acto administrativo

Los actos administrativos desde algunos doctrinantes tienen ocho elementos estructurales y esenciales que son: el sujeto, la voluntad declarada legalmente, el objeto, los motivos, el fin, la forma, el mérito y la causa. Es importante destacar que para la jurisprudencia colombiana los motivos y la causa son un mismo elemento y, en relación con el mérito o la oportunidad del acto administrativo, este elemento no genera un vicio de legalidad como tal, aunque sí puede ser objeto del control político practicado por los miembros de las corporaciones públicas de elección popular como los concejos, las asambleas departamentales y el Congreso o también de control administrativo.

Estos elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Elementos externos: lo componen el sujeto (activo y pasivo), la competencia, la voluntad.

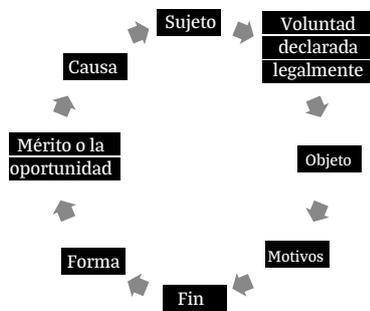


Figura 4. Elementos del acto administrativo
Fuente: elaboración propia.

- Elementos internos: comprenden el objeto, el motivo y la finalidad del acto administrativo.
- Los elementos de mérito u oportunidad para la producción del acto administrativo.

Se pueden señalar los tres tipos de elementos del acto administrativo:

- Subjetivos: integrado por la autoridad administrativa, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.
- Objetivos: se relacionan con el presupuesto de hecho, objeto, causa y finalidad del acto.
- Formales: tienen que ver con el procedimiento y la forma de declaración.

Como presupuestos se señalan los elementos de existencia, a saber: expresión de voluntad, objeto o la materia y la causa o motivo.

Los elementos de validez tienen que ver con el sometimiento al orden jurídico y el cumplimiento de las formalidades sustanciales.

Los elementos de eficacia final son la publicidad del acto, la firmeza jurídica y la ausencia de pérdida ejecutoria.

Elemento subjetivo del acto administrativo

El elemento subjetivo del acto administrativo se refiere a los sujetos que intervienen en la relación jurídica concretada en el acto. Son sujetos que obligan y se obligan a satisfacer un deber jurídico o una prestación contenida en el acto administrativo y se clasifican en sujetos activos y pasivos de la relación jurídica. El sujeto activo es la persona que, en ejercicio de la función administrativa, expide el acto administrativo sin importar quién esté obligado a cumplirlo. Este sujeto activo está investido por la ley de titularidad para el ejercicio de la actividad y se conoce como la competencia.

La competencia en el derecho administrativo se refiere a la titularidad de una potestad que posee una entidad, órgano o autoridad para actuar en razón del lugar, la materia, el grado, la cuantía y el tiempo. Son un conjunto de atribuciones establecidas en el ordenamiento jurídico y en desarrollo del principio de legalidad que se infiere que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las

que le atribuyen la Constitución y la ley, lo cual conlleva señalar que la función administrativa está sometida a un derecho reglado. Esta norma constitucional se desarrolla en la Ley 489 de 1998, conocida como estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública. En su artículo 5, consagra la competencia administrativa consistente en que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Son características de la competencia administrativa:

- a. La legalidad, significa que la actividad de la administración está sometida a las normas que integran el ordenamiento jurídico, siendo una limitación a la función administrativa por cuanto solo se puede realizar lo que permite la ley y no actuar por autoridad propia, sino ejecutando el contenido de las normas jurídicas.
- b. La irrenunciabilidad, o sea, que la autoridad administrativa no puede renunciar a la titularidad de la competencia ni tampoco se puede abstener de su ejercicio. A partir de esta característica se abre la posibilidad de la delegación como una facultad que tienen ciertas autoridades administrativas de transferir el ejercicio de funciones administrativas a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias (Ley 489 de 1998, art. 9). Esta delegación puede ser retomada por su titular en cualquier momento y debe cumplirse con unos requisitos básicos como ser escrita y delegar en forma precisa las funciones o asuntos específicos.
- c. La especialidad como otra característica de la competencia significa, desde la teoría de separación de poderes, que la actividad administrativa desplegada tiene por objeto asuntos administrativos derivados de la función administrativa, que diferencia de otras funciones de las ramas del poder público.
- d. La imparcialidad. Los sujetos que detentan la competencia administrativa deben ser imparciales por cuanto no

pueden hacer ninguna distinción frente al administrado. La imparcialidad como característica de la competencia permite que la actividad administrativa desplegada por una autoridad debe estar despojada de cualquier criterio subjetivo.

En conclusión, el sujeto activo de la relación jurídica es la persona pública o privada que por disposiciones de normas jurídicas posee la competencia para proferir el acto administrativo. El otro sujeto es el pasivo representado por personas públicas, privadas o naturales y quienes son destinatarios del acto administrativo y sobre quienes recaen sus efectos jurídicos, es decir, son los depositarios del objeto y la finalidad de la decisión de la administración y obligados por la imperatividad del acto administrativo.

El elemento objetivo del acto administrativo

El objeto del acto administrativo lo constituye todo aquello sobre lo que incide la voluntad de la autoridad administrativa, es decir, de lo que se ocupa el acto administrativo jurídicamente. Es el contenido del acto, pero materializado fuera de él. El objeto es precisamente lo que se decide en el acto. La doctrina italiana diferencia el objeto del llamado *contenido del acto*, considerando a este último un elemento autónomo. El contenido es todo aquello que la autoridad administrativa dispone, ordena, permite o certifica y el objeto es la actividad o la cosa respecto de la cual se dispone jurídicamente.

Para el tratadista Santofimio (2017), los elementos objetivos y subjetivos son complementarios y están estrechamente vinculados. El objeto consiste en el efecto que se persigue y el contenido es la materia en la que se estructura el acto. El objeto del acto administrativo está ligado a la competencia que tiene atribuida la autoridad, es decir, es el campo de acción de dichas autoridades y sobre lo cual puede ocuparse y tomar decisión. En la práctica, se visualiza el objeto del acto administrativo en el enunciado “decreta y él resuelve”.

En síntesis, el objeto del acto administrativo es la relación de que se ocupa y por el que dispone, juzga, certifica, lo que resulta de su contenido. El objeto del acto no es más que el contenido de la decisión

administrativa que él representa, es decir, aquello que la administración decide, certifica u opina (Huerta, 2008, p. 287).

El objeto debe ser lícito, posible y existente como presupuestos o requisitos que debe cumplir, so pena de tener un vicio de nulidad. Las características del objeto son tomadas de la teoría del acto jurídico del derecho privado.

La licitud supone que el objeto no esté prohibido por la ley, sino expresamente autorizado por ella, en desarrollo del principio de legalidad. Existe objeto lícito cuando no se contraría ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas y que no sea incongruente con la función administrativa. Lo contrario significa una decisión que impone una obligación de realizar una actividad que está prohibida por la ley.

El objeto es existente cuando tiene existencia real, verdadera y efectiva.

El objeto es posible cuando pueda realizarse, ejecutarse una vez el acto está firme o tenga firmeza.

Causa o motivo del acto administrativo

La causa o motivo del acto administrativo son los supuestos fácticos o hechos jurídicos o de derecho que sirven de fundamento a la autoridad u organismo para expedir el acto. La causa o motivo responde a la pregunta: ¿por qué se expidió el acto administrativo?

El tratadista Sayagués Lasso (1974) señaló como un mismo elemento la causa o motivo y considera que son las circunstancias de hecho o derecho que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo.

El elemento causal desde la teoría objetivista está constituido por los antecedentes o circunstancias de hecho o derecho que justifican la expedición del acto. En este sentido, la causa no radica en la voluntad del sujeto que lo expide, no en el querer de este, sino en lo objetivo, pues en cumplimiento del principio de legalidad, el acto administrativo es reglado, tiene su origen en una norma jurídica, todo actuar de la autoridad u órgano obedece a unos antecedentes de hecho que están regulados por el ordenamiento jurídico.

En relación con los motivos fácticos o los hechos, deben estar comprobados o ser comprobables en caso de darse controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Este tipo de motivos

no es necesario expresarlos en los llamados actos discrecionales, dictados con fundamento en facultades discrecionales otorgados por la ley que autoriza a la administración para apreciar, valorar y juzgar las circunstancias de hecho, a fin de escoger la oportunidad y el contenido de su decisión dentro de las distintas posibilidades existentes en el ordenamiento jurídico.

El artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 fijó que el contenido de una decisión de carácter general o particular cuando sea discrecional debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

El motivo (supuesto, de hecho o de derecho) se entiende como la expresión de las razones o fundamentos. Los motivos para que cumplan su cometido deben ser concretos, precisos o claros, serios y ciertos, tanto en el relato de los hechos como en las citas de las normas jurídicas en que se fundamenta el acto. El motivo es la razón inmediata, próxima, cercana como base que lo diferencia del fin del acto administrativo.

Se puede concluir que el motivo es la causa del acto administrativo y permite el ejercicio del derecho de contradicción por terceros afectados y facilitan el control de legalidad en última instancia.

Cuando el motivo invocado no sea cierto se genera una causal autónoma de nulidad del acto administrativo por falsa motivación, tal como está consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

El elemento finalista del acto administrativo

El elemento finalista del acto administrativo es el querer de la autoridad administrativa, es lo que se busca su expedición. Este elemento responde a la pregunta ¿para qué se expide el acto? El acto se dicta para atender necesidades, asuntos de interés general, para el cumplimiento de los fines del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

El fin viene a ser la razón mediata, remota, hace relación al sujeto que lo expide, es decir, tiene relación con los móviles psicológicos que lo llevaron a actuar, es su real voluntad. Puede ocurrir que se invoque un motivo y perseguirse un fin distinto. Es un elemento teleológico, por lo cual no se podrá perseguir otra cosa diferente al interés general en cada una de acciones implementadas, pues el fin también está reglado y se infiere de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución

cuando consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales. La Ley 1437 de 2011 consagra en el artículo 1 que las normas de la parte primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Cuando se presenta un vicio en este elemento se genera la causal de nulidad de desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió, tal como lo consagra el artículo 137 del *Código de procedimiento administrativo*. Este fenómeno irregular se puede presentar aun cuando la autoridad administrativa actúe con competencia, pero usa su poder con fines distintos a aquellos para cuya obtención le fue otorgada dicha competencia. Se determina si existe o no desviación de poder cuando se contrasta entre el fin perseguido por la ley y el fin perseguido por el acto.

El fin del acto administrativo tiene unas características, a saber:

- a. Lícito, por cuanto se debe cumplir con las normas jurídicas y los fines estatales.
- b. De interés general en razón a que la autoridad administrativa puede consultar razones de conveniencia u oportunidad, pero sometido a dicho interés.
- c. El fin del acto debe ser el específico para el cual fue otorgada la competencia, característica que, si está viciada, da origen a la causal de la desviación de poder.

El elemento de mérito o de oportunidad en el acto administrativo

Este elemento no puede confundirse con los elementos de motivo y finalidad del acto administrativo. Es subjetivo desde la oportunidad para la expedición del acto y es de carácter teleológico al trascender el ámbito legal, y situarse en la capacidad razonadora de quien ejerce la función administrativa. La conveniencia y oportunidad están relacionados intrínsecamente con los fines del Estado.

Es un elemento práctico por cuanto el sujeto activo del acto administrativo debe evaluar la conveniencia y oportunidad para la expedición de este. La doctrina y la jurisprudencia, de acuerdo con la naturaleza del mérito o la oportunidad en el acto, consideran que no es posible que se generen vicios en la legalidad del acto, aunque sí pueden ser sujeto de otros controles distintos al judicial, tales como el político o los administrativos. Esta afirmación se infiere a partir de las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 entre las cuales no aparece el mérito. Según Santofimio (2017), en el sistema jurídico-político colombiano existen instrumentos para evaluar y controlar administrativamente el mérito de los actos sustentados, como son los artículos 267 y 344 de la Constitución, donde se otorgan facultades a las contralorías y oficinas de planeación la evaluación de la gestión de la administración.

Elemento formal del acto administrativo

Se han distinguido desde la doctrina y la jurisprudencia los conceptos de procedimiento, forma y formalidad, siendo el procedimiento la vía de producción del acto administrativo, es decir, los trámites legales por los cuales se llega a producir el acto.

La forma es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. Según Diez (1961), la forma es un momento psicológico y subjetivo que se convierte en físico y objetivo. La forma es el contenido de visibilidad.

La forma, desde Huerta (2008), es la manera como la administración se manifiesta para dar nacimiento al acto administrativo y este para que adquiera valor o entidad en el mundo jurídico debe exteriorizarse o manifestarse físicamente. La forma constituye el elemento de certeza y garantía para los administrados. La forma significa las ritualidades, solemnidades o requisitos externos exigidos por la ley para la expedición del acto.

Este elemento de forma permite clasificar los actos administrativos en Colombia como expresos y presuntos o fictos. Esto se infiere de lo consagrado en el artículo 166 del *Código de procedimiento administrativo* cuando exige como anexo de la demanda incorporarse copia del acto acusado con las constancias de su publicación, comunicación,

notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, se deben suministrar las pruebas que lo demuestren.

Un acto expreso es aquel que se materializa a través de los sentidos y presunto son aquellos actos en los cuales la autoridad administrativa no dicta resolución o decreto expreso, sino que se acoge a la herramienta del silencio administrativo, el cual puede ser positivo o negativo, es una ficción jurídica por la falta de acto administrativo expreso por parte de la administración a las peticiones o los recursos interpuestos en contra de las decisiones administrativas.

No se encuentra otra norma de carácter sustancial que exija de manera expresa y general que debe ser escrito el acto administrativo, solo por razones de naturaleza probatoria se exige que esté documentado. Según Rodríguez (2017), en el campo del elemento de forma se aplica la concepción amplia del acto administrativo, solo importa que la voluntad de la administración se manifieste por escrito y en la forma tradicional de decreto, resolución, ordenanza, acuerdo, circulares, directivas, memorando o que se manifieste en forma verbal o aun mediante símbolos. Lo importante desde este tratadista es que esa manifestación de voluntad contenga una decisión que modifique en alguna forma el ordenamiento jurídico. Lo anterior significa que las formas de presentación del acto no son indispensables para su validez y legalidad, solo serán esenciales en aquellas formas que la ley exija para casos concretos.

En la práctica se señalan como actos administrativos los decretos, resoluciones, pero se dan otras formas como son las órdenes o señales de tránsito que realizan los agentes de policía, órdenes comunes de los superiores a los empleados públicos relativas al desempeño diarios de sus tareas, autorizaciones para aterrizar o despegar de un aeropuerto y simbólicas como las señalizaciones de las carreteras, los semáforos, porque representan una decisión administrativa u otra medida de autoridad, que un órgano adopta para la regulación de un caso concreto frente al ciudadano o frente a otra persona que está sometida a la administración en cuestión y orientada a producir efectos inmediatos en el exterior.

Se pueden dar actos administrativos verbales como los permitidos por la Ley 1755 de 2015, cuando se presentan peticiones verbales, los cuales podrán tomarse y comunicarse en la misma forma

al interesado. Así mismo, se infiere de la posibilidad de actos administrativos verbales de lo consagrado en la Ley 393 de 1997 sobre la acción de cumplimiento al fijar en el artículo 10 que, tratándose de acto administrativo verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia.

Los actos presuntos son una ficción jurídica creada por el legislador que sustituye la decisión administrativa por una legal, con un supuesto del orden positivo o negativo cuando la autoridad administrativa no ha dado respuesta oportuna a una petición o reclamación o resuelto los recursos administrativos. Esa omisión administrativa conlleva los supuestos de silencio negativo o positivo de conformidad con lo consagrado en la Ley 1437 de 2011 en los artículos 83, 84 y 86.

Con la aparición de las nuevas tecnologías en la administración pública y que tradicionalmente ha estado sustentada en el documento de papel, hoy se puede hablar del documento electrónico como aquellos documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos y que tienen validez y fuerza probatoria de acuerdo con lo consagrado en el Código General del Proceso.

Para el tema de las formas como se expresa la voluntad unilateral de la administración pública y por la introducción de las tecnologías de la información en los procesos administrativos, en la Ley 1437 de 2011 se consagró el acto administrativo electrónico. El artículo 57 fija fuera de los elementos tradicionales del acto ya vistos, como los sujetos, el objeto, la causa, el fin, la forma, consagra otros elementos esenciales como son la autenticidad, integridad y disponibilidad, necesarias para la validez de los actos administrativos electrónicos (Sánchez Acevedo, 2014, p. 129).

- a. La integridad es la capacidad de garantizar que la información enviada no ha sido alterada durante la transmisión.
- b. La disponibilidad es la capacidad del sistema de seguir funcionando independientemente de los acontecimientos externos, además de la posibilidad de consulta posterior.
- c. La autenticidad es la capacidad de asegurar que el emisor de un mensaje es quien dice ser y no un tercero que intenta suplantarle.

La formalidad es el conjunto de requisitos que han de observarse para dictar el acto, los cuales pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores. La doctrina y la jurisprudencia han clasificado a las formalidades en sustanciales y accidentales. Las primeras son aquellas que, si faltan, conllevan la existencia de vicios del acto administrativo, tales como el preámbulo, el contenido, la motivación, la parte dispositiva. Las accidentales, como su nombre lo indica, no conllevan afectación de la legalidad del acto. Las formalidades accidentales no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto, verbigracia requisitos como fecha, encabezamiento, denominación y firma.

Validez y eficacia del acto administrativo

Vistos los elementos esenciales para la existencia, validez y eficacia del acto administrativo que deben concurrir, se puede señalar que el acto administrativo tiene existencia desde el momento en que es producido por la autoridad administrativa y para que produzca efectos jurídicos y pueda ser acatado debe tener validez y eficacia.

La doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado señalan como elementos esenciales de existencia del acto administrativo los ubicados en el órgano y su contenido. Es decir, la aparición de elementos subjetivos y objetivos y para que nazca el acto se necesita de un órgano que lo profiera, una declaración de ese sujeto, un objeto sobre el cual recae tal declaración, un motivo por el cual se realiza, la forma que ella tiene y la finalidad que persigue, lo cual, de observarse, resultarían ser comunes a todos los actos jurídicos estatales.

Sintetizando, de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado, resulta preciso recabar sobre tres de los elementos que permiten configurar la existencia del acto administrativo como son, a saber: el órgano, la voluntad y la forma (C E, Sentencia 01017 de 2019).

Los de validez, que son relativos a la voluntad y las formalidades o el procedimiento, tienen como requisitos que haya sido expedido por autoridad competente, de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, que su expedición sea regular y que se observen los motivos y los fines desde el punto de vista de su licitud.

La eficacia u oponibilidad del acto administrativo, sumergidas en las ritualidades para hacerlo eficaz y capaz de producir efectos jurídicos, requiere ser publicitado. La Ley 1437 de 2011 consagra en el artículo 65 que los actos administrativos de carácter general no serán

obligatorios mientras no hayan sido publicados en el diario oficial o en las gacetas territoriales o excepcionalmente podrán ser divulgados mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios como es la página electrónica de la entidad o por bando. Esa misma norma en relación con actos de carácter particular y concreto para su eficacia y oponibilidad deberán ser notificados.

Legalidad, firmeza y ejecutoria del acto administrativo

La doctrina alemana plantea que la legalidad del acto administrativo está relacionada con la teoría de la validez material, y se refiere al contenido del acto administrativo y exige que las regulaciones que se expresan en el acto se corresponden con los presupuestos de este. La legalidad significa que existe conformidad con las leyes vigentes y los principios jurídicos. Lo anterior significa que la autoridad está sujeta en su actividad al ordenamiento jurídico, por lo cual no se puede actuar por autoridad propia y genera el fenómeno de la presunción de legalidad del acto administrativo. Lo expuesto significa que los actos administrativos, sean de carácter particular o general, se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El acto administrativo en firme adquiere carácter de ejecutivo y ejecutorio y obliga a la autoridad administrativa a su ejecución por sí misma, siendo la base indiscutible de los mecanismos típicos de la eficacia del acto, tales como los procedimientos, actuaciones u operaciones administrativas. La ejecutoriedad conlleva la obligación de cumplimiento del acto administrativo, tanto para la administración como para el administrado. Esta ejecutoriedad conlleva la coacción o eficacia forzada del mismo, ante la oposición del sujeto pasivo para su cumplimiento y la administración tiene la facultad de imponer multas o realizar la ejecución directa de lo dispuesto en el acto y a costa del interesado.

Clasificación de los actos administrativos

Las clasificaciones de los actos administrativos están dadas por posiciones doctrinarias o jurisprudenciales y tienen importancia por el tratamiento diferente para diversos actos administrativos y sus efectos

prácticos. Se dan diferentes clases de actos administrativos dependiendo de diversos puntos de enfoque como su formación, su destinatario, la forma como se exteriorizan y según el momento.

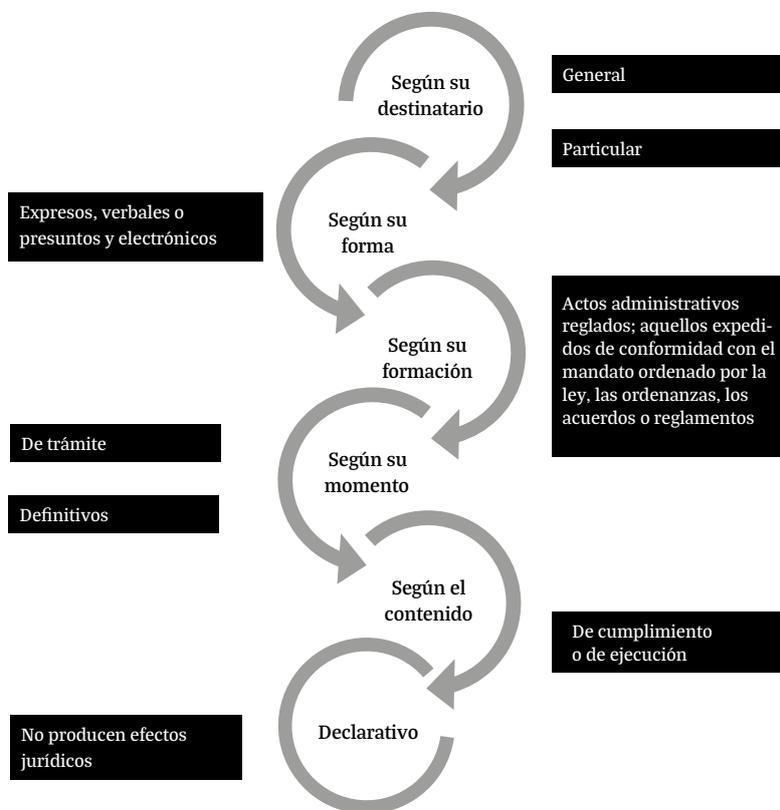


Figura 5. Clasificación de los actos administrativos

Fuente: elaboración propia.

Según su destinatario se clasifican como actos administrativos de carácter general donde los supuestos normativos aparecen enunciados de forma objetiva y abstracta. Se aplican a todas las personas comprendidas en tales parámetros y se hacen efectivos en personas indeterminadas. Serán de carácter particular cuando el acto es de contenido particular y concreto, que producen efectos jurídicos individualmente considerados. Se hacen efectivos en personas determinadas.

Esta clasificación tiene sus efectos desde el punto de vista de su eficacia, es decir, los de carácter general solo basta su publicación y los particulares a partir de su notificación.

Según su forma, se clasifican como actos expresos, verbales o presuntos y electrónicos. Los expresos son actos administrativos que se materializan a través de los sentidos, es documentado en forma escrita. El acto administrativo ficto o presunto, como creación del legislador ante la omisión de la autoridad por peticiones planteadas por el administrado, genera una sanción como producto del silencio administrativo que puede ser sustancial cuando la administración guarda silencio frente a lo pedido o solicitado por un administrado y el procedimental originado en el silencio de la administración frente a los recursos administrativos interpuestos por un impugnante.

Según su formación, son actos administrativos reglados; aquellos expedidos de conformidad con el mandato ordenado por ley, las ordenanzas, los acuerdos o reglamentos.

Según su momento, se clasifican como actos administrativos de trámite que hacen parte del conjunto de actuaciones intermedias y que preceden a la formación del acto definitivo. Este tipo de actos otorgan impulso procedimental, por lo que no pueden ser impugnados mediante recursos administrativos (CPACA, 2011, ART. 75). En algunas sentencias el Consejo de Estado ha definido los actos administrativos de trámite como aquellos que buscan impulsar la actuación administrativa hasta llevarla a su culminación. La doctrina los llama actos preparatorios, es decir, aquellos que se dictan para ser posible el acto principal ulterior.

Los actos de trámite, preparatorios y de ejecución son actos instrumentales de la decisión administrativa, por lo que no son susceptibles de los recursos administrativos.

El acto administrativo definitivo es aquel que decide sobre el fondo del asunto, le pone término a una actuación administrativa, es susceptible de recursos y de los medios de control judicial. Produce efectos jurídicos como crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de un administrado.

Según el contenido, pueden ser actos administrativos de ejecución, denominados por la doctrina como *de cumplimiento o ejecución*. No crean ni modifican la situación jurídica de una persona. Plasman el cumplimiento de una decisión administrativa o judicial. No contienen una expresión de voluntad proveniente de la administración, sino la orden concreta de un juez o autoridad sancionadora.

Acto administrativo declarativo son decisiones que no producen efectos jurídicos a los administrados ni a favor ni en contra.

El acto administrativo y el derecho blando

Por las condiciones actuales del desarrollo de la administración pública, el derecho administrativo ha sido influenciado por normas o disposiciones normativas que carecen de fuerza vinculante y que escapan a la comprensión y jerarquía tradicional del acto administrativo, tal como ha sido expuesto.

El derecho administrativo contemporáneo ha estado impactado por la tecnificación de los tiempos de la globalización y la industrialización. Originándose una serie de normativas conocidas como *soft law* o normas de derecho blando. Es importante destacar la tipología de aquellas en el derecho administrativo colombiano conocidas como instrumentos jurídico-administrativos y que constituyen formas comunes de normas de derecho blando destacadas en el derecho administrativo colombiano como circulares de servicio directivas, documentos Conpes, circulares externas y guías de buenas prácticas.

Estos instrumentos jurídico-administrativos se han incorporado en el derecho administrativo, pues de acuerdo con los elementos que caracterizan el acto administrativo no son propiamente normas vinculantes, pues en su contenido no crean ni modifican, ni extinguen derechos y obligaciones, pero son actuaciones de la administración en el ejercicio de la función administrativa.

Según Bustos (2020), el derecho blando o *soft law* puede entenderse desde dos puntos de vista, respecto a los efectos jurídicos dentro de la administración y en relación con el administrado. El primero suele denominarse derecho blando interadministrativo y genera efectos *ad intra*, y al segundo se le llama “derecho blando extra administrativo”, genera efectos en el administrado. Esto tiene aplicación en Colombia con la llamada reserva de instrucción, donde se faculta a ciertas autoridades para ejercer la potestad de instruir y emitir órdenes dentro de la administración y algunas con efectos respecto de los administrados. Sobre el control de legalidad de estas normas de derecho blando, el Consejo de Estado en distintos fallos consagró que solo son susceptibles de ser demandadas cuando contengan una decisión de la autoridad, capaz de producir efectos jurídicos y que puedan, en consecuencia, tener fuerza vinculante frente al administrado. De no ser así, si la circular se limita a reproducir lo decidido por otras normas o por otras instancias, con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, esta no será un acto susceptible de demanda.

Referencias

- Bielsa, R. (1964). *Derecho administrativo*. Tomo II. Sociedad anónima editora e impresora.
- Bustos Romero, M. F. (2020). El *soft law* como fuente del derecho administrativo colombiano. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/3432/3864#:~:text=El%20soft%20law%20administrativo%20involucra,pol%C3%ADticos%20y%20las%20obligaciones%20internacionales>
- Consejo de Estado [CE]. (1975). *Anales del Consejo de Estado* (Tomo XXXIX).
- Consejo de Estado [CE], Sección Segunda, 31 de enero, 2019, C.P: C. Palomino Cortés, Radicación núm. 11001-03-25-000-2019-(01017-00), Consejo de Estado [Col.].
- Corte Constitucional [CC], 25 de octubre, 2000, M.P: A. Beltrán Sierra, Sentencia C-1436/00, [Col.].
- Diez, M. (1961). *Actos administrativos*. Enciclopedia jurídica Omega.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. (2020). *Curso de derecho administrativo I*. Editorial Civitas
- Huerta, F. (2008). *El acto administrativo*. Real editores.
- Maurer, H. (2011). *Derecho administrativo. Parte general*. Editorial Marcial Pons.
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la Real Academia Española*. Santillana.
- Rodríguez, L. (2017). *Derecho administrativo general y colombiano*. Editorial Temis.
- Santofimio, O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez Morón, M. (2014). *Derecho administrativo*. Tecnos.
- Sánchez Acevedo, M. (2014). Eficacia y validez del acto administrativo electrónico. Universidad Católica de Colombia. <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/eficacia-validez-digital.pdf>
- Sayagués, E. (1974). *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I. Editorial clásicos.
- Tafur, A. (1984). *Teoría del acto administrativo*. Ediciones Rosaristas.

Principios, actuaciones y deberes administrativos

ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO

EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS QUE CONTIENE LA CONSTITUCIÓN Y, en particular, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), requiere, en primer término, concebir el concepto de estos para luego entender su aplicación, en particular, como garantía de derechos de las personas y como herramienta para el adecuado funcionamiento de la administración pública. En términos generales, los principios constituyen normas jurídicas de una mayor generalidad y abstracción e, igualmente, desde la teoría del derecho, estos principios tienen una función integradora porque permiten llenar vacíos en el derecho positivo y una función interpretativa porque posibilitan superar ambigüedades cuando de la aplicación de la norma se puedan producir. En suma, puede afirmarse que los principios constituyen una guía para la actuación de la administración pública e igualmente son una herramienta para que el operador administrativo los pueda aplicar en su actividad, tal como lo hace el juez cuando realiza el control efectivo al resultado de estas actividades.

Los principios que se consagran en el artículo 3 del CPACA –“debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”– tienen fuerza vinculante. Ahora, no se enuncian solamente, sino que la norma da una definición de cada uno de ellos. El problema es que a veces resultan insuficientes, por ello requieren un desarrollo jurisprudencial para analizar su alcance y contenido. De otra parte, esta enumeración del mencionado artículo no agota de manera absoluta los principios del procedimiento administrativo en Colombia y pueden encontrarse otros generados en la carta superior para dirigir y orientar la acción administrativa.

En este capítulo se abordan las actuaciones administrativas, y los principios y deberes administrativos, en tres secciones así: la primera, relacionada con las formas de iniciar la actuación administrativa. Esta primera parte permite comprender cómo las personas acuden ante las autoridades para dar lugar a una actuación administrativa. La segunda contiene el núcleo central del capítulo, sobre los principios tanto constitucionales como legales. Luego de abordar algunos principios de rango constitucionales, se analizan los trece (13) principios contenidos en el artículo 3 del CPACA, arriba ya mencionados. En este sentido, se necesita comprender la definición, alcance e importancia de estos principios dentro de la actuación administrativa, porque son una garantía de derechos de las personas y dada su función sirven como herramienta para el adecuado funcionamiento de la administración pública. La tercera sección se refiere a los deberes y derechos de las personas, y los deberes y prohibiciones de las autoridades, como emanación de los principios anteriormente enunciados. Lo indicado, porque la actuación de la administración está estrechamente vinculada con el quehacer de las personas, en particular cuando estas acuden a las distintas entidades para iniciar una actuación administrativa.

Cabe recordar que los principios constituyen normas jurídicas de una mayor generalidad y abstracción que las normas del derecho positivo. Asimismo, como se dijo, estos principios tienen una función integradora, interpretativa y son de carácter vinculante cuando de tomar decisiones, judiciales o administrativas se trata.

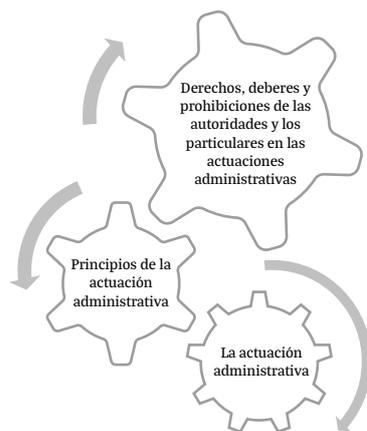


Figura 1. Ejes temáticos del cuarto capítulo

Fuente: elaboración propia.

La actuación administrativa

Formas de actuación de la administración

La actividad de la administración se realiza por medio de distintos mecanismos, entre ellos se encuentran: los actos administrativos, los hechos administrativos, las operaciones de la administración, las omisiones administrativas y las vías de hecho.

Entre esas diferentes formas de actuación de la administración se encuentran, en primer lugar, actuaciones de la administración de carácter unilateral, como los actos administrativos cuya definición, clasificación y elementos de este fueron vistos en el capítulo precedente. También, se presentan actuaciones unilaterales de la administración que no son actos administrativos como los actos declarativos que, si bien tienen el carácter de ser unilaterales, no generan o producen efectos jurídicos, es decir, no crean, modifican o extinguen situaciones en el mundo del derecho como sí lo hacen los actos administrativos. En dicho caso, se encuentran las circulares que solo recuerdan obligaciones a los funcionarios que ya están contenidas en el manual de funciones. Siendo así, en el caso de una circular meramente informativa es un acto de la administración, pero no un acto administrativo.

Ahora bien, hay otras actuaciones de la administración, pero de carácter bilateral. Estas actuaciones requieren, además del querer o voluntad de una autoridad administrativa, la de otro sujeto, bien sea de otra autoridad o de un particular. Así mismo, se requiere el acuerdo de voluntades entre los sujetos de la relación para que dicha actuación tenga vida jurídica y genere obligaciones para cada uno de los comprometidos. Entonces, la forma típica de acto bilateral son los contratos estatales a los cuales se refieren la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 que contienen el estatuto de contratación colombiano.

En segundo lugar están los hechos administrativos, que son acontecimientos, sucesos o fenómenos que producen efectos jurídicos respecto de las autoridades administrativas, sin que en ello se involucre la voluntad o el querer de estas. Por ejemplo, son hechos administrativos el desplome de un edificio público, el cumplimiento de la edad y el tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación.

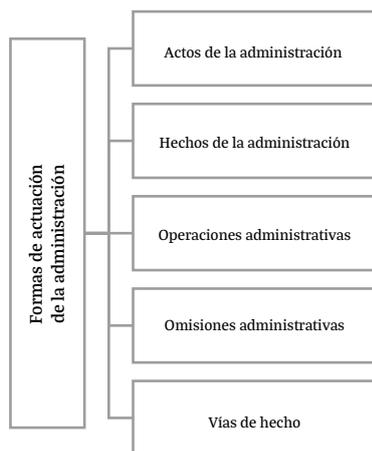


Figura 2. Formas de actuación de la administración

Fuente: elaboración propia.

Los hechos administrativos se predicen de los particulares y todos los organismos públicos, cuando ellos ejercen la función administrativa.

Son elementos de los hechos administrativos:

- a. La ocurrencia del acontecimiento, suceso o fenómeno material.
- b. El acontecimiento debe generar o producir efectos jurídicos.
- c. El acontecimiento debe ser ajeno a la voluntad, bien sea de la autoridad administrativa o del agente.

Finalmente, hay que advertir que los hechos administrativos pueden ser el resultado de la naturaleza o *naturales* que produzcan efectos jurídicos, como la caída de un árbol en la vía pública que ocasione daños en vehículos o en los transeúntes, o pueden ser el resultado de una conducta humana como en el caso de la colocación de escombros en la vía pública que genera un accidente de tránsito.

En tercer lugar, están las operaciones administrativas. Estas operaciones son fenómenos jurídicos en los cuales se reúne una decisión administrativa y la ejecución práctica de dicha decisión, de tal manera que las dos constituyen una sola actuación administrativa. También, puede definirse como una serie de actuaciones materiales que tienen por objeto cumplir o ejecutar una decisión administrativa y excepcionalmente, pueden ser el resultado de una actuación administrativa que ha dejado de cumplirse o se encuentra fallida.

La operación administrativa tiene los siguientes elementos:

- a. En primer lugar, se necesita de la existencia previa de un acto administrativo. Esto es, de una decisión consciente de la administración.
- b. La operación administrativa se hace efectiva cuando se da cumplimiento al acto administrativo de manera material.

Ejemplos: cuando un municipio luego de adelantar el debido proceso contra un infractor de la norma decide dictar una resolución de cierre de un establecimiento de venta de licores (acto administrativo) y luego, para cumplir con esta orden, procede a ejecutar la decisión haciendo efectivo el cierre, colocando los sellos correspondientes.

Como se observa, la operación es la ejecución efectiva de la decisión de la administración.

De igual manera ocurre en cuando el alcalde de un municipio encuentra que una marcha está afectando el orden público y decide disolverla. En este caso las acciones materiales que adelanta la policía que llevan a la disolución de la marcha vienen a ser el resultado de una orden de tipo verbal, que es un acto voluntario de la autoridad administrativa.

En cuarto lugar, se tiene las omisiones administrativas, referidas a abstenciones de la administración que generan efectos jurídicos respecto de la autoridad. Es decir, si la administración pública no actúa cuando debe hacerlo. Esta falta de actuación de la administración tiene su fundamento en el artículo 6 de la Constitución Política de Colombia (1991): “los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y *por omisión* o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” (énfasis por fuera del texto). La omisión administrativa, en todo caso, compromete la responsabilidad del Estado.

Ejemplos: cuando un municipio se abstiene de colocar medidas de protección para la ciudadanía cuando está construyendo un alcantarillado y en consecuencia se produce un accidente vehicular.

Para el caso colombiano, la omisión a veces se asimila a actos administrativos y en otras oportunidades a hechos administrativos.

En el primer caso, se encuentra el silencio administrativo, es decir, cuando la administración no contesta una petición (artículos 83 al 85 del CPACA). Lo mismo ocurre cuando no se pronuncia oportunamente frente a los recursos interpuestos (artículo 86 del CPACA).

En un segundo caso, la omisión se asimila a un hecho como, por ejemplo, cuando el Estado ocupa temporal o permanente inmuebles por causa de obras públicas u otra similar.

Finalmente, se tiene a las vías de hecho como actuación administrativa. Esta figura es de origen francés. Según el jurista André de Laubadere, citado por Rodríguez (1985, p. 172), se presenta una vía de hecho “cuando en el cumplimiento de una actividad material de ejecución, la administración comete una irregularidad grosera, que atenta contra el derecho de propiedad contra una libertad pública”.

Por otra parte, el Consejo de Estado, siguiendo al doctrinante Carlos Pareja, en Sentencia de 28 de octubre de 1976 expuso:

Hay vía de hecho en lo administrativo cuando el funcionario procede a ejecutar una medida mediante la acción directa, es decir, sin estar autorizado para ello o en cumplimiento de un acto por sí mismo inexistente, y sin llenar las formalidades legales. (p. 27)

En igual sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia T-208 de 1994, expresó al respecto:

[...] sólo puede hablarse de vías de hecho, cuando la administración obra en ejercicio de un pretendido derecho que realmente no tiene, o cuando en ejercicio de un derecho que tiene, obra con ausencia total de procedimiento legal o aplicable, distinto al señalado por la ley; es decir, es la arbitrariedad de la administración la que queda a la observación en cuanto a si constituye o no una amenaza o violación de algún derecho constitucional fundamental. (p. 15)

En este sentido, la vía de hecho es una irregularidad grosera, manifiesta u ostensible que puede encontrarse en dos situaciones:

- a. Cuando se actúa con base en un poder que no se tiene. Esta figura se llama *usurpación de poder*.
- b. Cuando se trata de la violación manifiesta u ostensible de procedimientos.

Forma de iniciar la actuación administrativa

Las actuaciones administrativas fueron reguladas por primera vez en el anterior Código Contencioso Administrativo (CCA o Ley 01 de 1984) ante la necesidad sentida de establecer unas normas que se refirieran a la actividad de la administración previa a la producción del acto administrativo. Ahora, en el actual código (CPACA o Ley 1437 de 2011) se continúa con dicha regulación, aunque el concepto de vía gubernativa desapareció de la terminología procesal administrativa y ahora se denomina actuación administrativa.

Sin perjuicio de lo establecido en la parte precedente, por lo general, una actuación administrativa concluye con una decisión contenida en un acto administrativo, que por lo general es una resolución. Sobre esto, la Corte Constitucional, en sentencia C-640 de 2002, manifiesta:

Las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a la actuación viene la comunicación, publicación o notificación de tal acto y el trámite de los recursos. Esto configuraba anteriormente la llamada vía gubernativa. (p. 5)

Sin embargo, es preciso aclarar que al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el CPACA, existen procedimientos administrativos establecidos en leyes especiales. En lo no previsto en dichos procedimientos se aplica el mencionado código (CPACA, 2011, art. 2).

En particular, las actuaciones administrativas, al tenor del artículo 4 del CPACA o de la Ley 1437 de 2011, se pueden iniciar:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes tienen el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

El artículo arriba transcrito contiene las formas como se inician las actuaciones administrativas. Se destaca que debe existir una voluntad, bien sea de los particulares o de la administración. Los particulares tienen tres maneras de iniciar una actuación administrativa, bien sea ejerciendo el derecho de petición en interés general, en interés particular o cumpliendo con una obligación legal. También, existe la forma de abrir una actuación de manera oficiosa, es decir, por voluntad de la administración como, por ejemplo: reconocimientos de un pago a un funcionario o para imponer una sanción. Estas últimas se hacen sin que medie una petición previa.

Ahora bien, de conformidad con el inciso segundo del artículo 3 del CPACA se indica que las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a una serie de principios que serán objeto de estudio y análisis en el acápite siguiente.

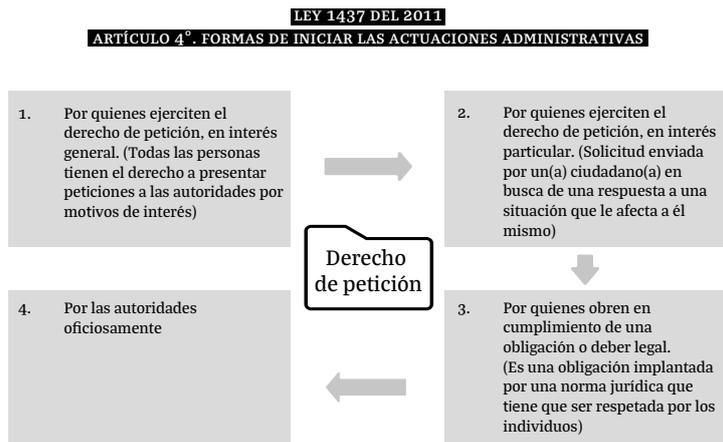


Figura 3. Formas de iniciar las actuaciones administrativas

Fuente: elaboración propia con información del artículo 4 del CPACA.

Principios en la actuación administrativa

En primer lugar, se aborda la evolución de los principios en la administración pública, para luego, exponer una definición de principios.

Al respecto, el maestro Omar Guerrero (2009) en su artículo “La formulación de principios en la administración” expresa: “quizá la administración pública sea la ciencia social que más haya invocado los principios” (p. 17). Para demostrarlo, traza un hilo conductor desde la obra de Bonnin (1809), pasando por pensadores administrativistas como Luther Gulick y Lyndall Urwick (hacia 1937), e indica que el trabajo de Gulick en el uso de los principios recibió la crítica epistemológica de Simón. Dice que este doctrinante:

Sostuvo que esos principios de la administración no eran sino “proverbios”, y que más bien se requería la construcción de conceptos firmemente establecidos en el conductualismo”. Esto es, que ese conductualismo debe construir “categorías validadas por la investigación empírica, como requisito para formular principios de vigencia universal. (Simón, 1947, citado por Guerrero, 2009, p. 18)

Destaca Guerrero (2009) la necesidad de que toda disciplina tenga validez científica en razón a la construcción de generalizaciones, esto es, “que sus conceptos tengan aspiraciones universales”, lo cual será

posible solo si dichos conceptos bajo el carácter de *principio* adquieren una condición *universal* en el tiempo y el espacio (p. 18).

Ahora, frente a la noción de principios, el autor comentado indica que en la década de 1930 muchos autores no se ocuparon de definir ni explicar el concepto de *principios*, sino que simplemente los usaron. Destaca a Walker (1933), citado por Guerrero (2009), a quien se le reconoció haber formulado tres principios para la administración pública:

Primero, que las tareas administrativas pueden ser organizadas con la máxima eficacia sobre la base de funciones; segundo, que se considere, cuando se crea y pone en marcha un mecanismo administrativo en la democracia, que todo funcionario debe ser responsable ante el pueblo. Tercero, que las actividades de Estado mayor y línea estén separadas, y que las primeras sean situadas bajo el control inmediato del más alto funcionario del Estado. (Waldo, 1947, citado por Guerrero, 2009, p. 19)

De igual manera, se refiere al principio de *alcance de control*, formulado por Luther Gulick de la siguiente forma: “la eficacia administrativa aumenta cuando se organizan los miembros de un grupo, conforme a una determinada jerarquía de autoridad” (Gulick, 1937, citado por Guerrero, 2009, p. 19).

Frente a lo anterior, el autor en cita expresa: “en administración pública los principios suelen significar no sólo una regla, sino también guía de acción y teoría causal” (Guerrero, 2009, p. 19). Así, precisa que solo las reglas más generales se denominan principios, dependiendo de su amplitud y declaración. Cuando el principio deriva en *reglas*, estas pueden ser normativas y prescriptivas. El principio como *guía de acción* lleva a pensar que la administración debe “hacer las cosas y hacerlas bien”. El autor se refiere a ciertas *guías de acción* de índole moral denominadas *consejos prudenciales*, los que se toman como ejemplo a partir de las experiencias particulares de los empleados públicos. Finalmente, el principio como *relación causal* implica contar con condiciones necesarias y/o suficientes para que aparezca un fenómeno. Este tipo es más frecuente en ciencias naturales, pero no extraño en el campo de la administración pública (Guerrero, 2009).

Como se pudo observar, los principios tienen distintos enfoques dentro de la administración.

Ahora, abordando el concepto desde lo normativo, según López Olvera (2005):

Los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas. (p. 175)

En este sentido, los principios son reglas o criterios fundamentales que deben ser considerados por las autoridades para el desarrollo de sus competencias.

También los principios establecen bases conceptuales para ejercer la facultad reglamentaria y determinar criterios generales frente a situaciones de vacíos en la legislación. Igualmente, los principios sirven para orientar la actuación de la administración, adoptar las políticas de Estado y resolver casos específicos sobre el ejercicio de la función administrativa.

Según Arboleda (2021), los principios no son normas, sino guías necesarias para interpretar las normas al momento de ser aplicadas.

Principios constitucionales

En los códigos y varias disposiciones normativas en Colombia incluyeron reglas relativas a fines, principios, deberes y derechos de los sujetos y las situaciones jurídicas que regulan. En este sentido, el anterior CCA simplemente enumeraba los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción. Principios que fueron luego elevados a canon constitucional por el artículo 209 de la Constitución Política (1991). En este artículo se regula la función administrativa.

Así, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia en el inciso primero establece:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

En seguida se explican algunos principios de orden constitucional para luego analizar los principios de orden legal.

Principio de prevalencia del interés general

Una de las razones más importantes de la existencia del derecho administrativo es la prevalencia del interés general o interés común sobre el interés particular. Este principio tiene su fundamento en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia (1991), que a la letra dice:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y *en la prevalencia del interés general*. (énfasis añadido)

Esta predominancia del interés general se encuentra en otras disposiciones constitucionales como el relativo al derecho de propiedad y la posibilidad de expropiar por vía judicial o administrativa (art. 58), cuando permite al legislador reglamentar las profesiones u oficios (art. 26), recursos genéticos (art. 81), defensa del espacio público (art. 82), actuación de los servidores públicos (art. 123) y en relación con la actividad económica (art. 333), entre otros casos.

Sin embargo, este principio no es absoluto y no implica una autorización para desconocer o violar derechos fundamentales de los asociados. Así, cuando se afecten derechos particulares en aplicación del principio de interés general, debe existir el debido reconocimiento e indemnizaciones previos.

Principio de legalidad

Según el profesor Vedel, citado por Rodríguez (1985), “la legalidad es la cualidad de aquello que está conforme a la Ley” (p. 197). La legalidad, en este sentido, es actuar de conformidad con la ley, considerando el concepto de ley en el sentido general y amplio, el cual se identifica con el derecho.

Ahora bien, siguiendo a Kelsen (1979) se parte de la formación del derecho por grados. En este caso, la legalidad es el conjunto de normas jerárquicamente ordenadas. Entonces el derecho de un país implica que unas normas dependen de otras debido a su importancia.

Con base en todo lo anterior, se puede afirmar que la actuación de la administración, en aplicación del principio de legalidad, está sujeta al ordenamiento jurídico, es decir, la administración debe respetar las normas jurídicas superiores en todos sus actos y actuaciones.

En la Constitución colombiana el principio de legalidad está contenido en el artículo 6: “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Const. 1991, art. 6).

Según Herrera (2011), el principio de legalidad constituye el pilar fundamental o columna vertebral del derecho administrativo. Este principio se puede analizar desde la perspectiva jerárquica, es decir, las decisiones administrativas se ubican en la base y quedan sometidas, en cuanto a su contenido, a normas de carácter superior (ley y Constitución Política). Por otra parte, según el carácter sistemático del ordenamiento jurídico, las normas que se encuentran en la parte superior definen los alcances del ordenamiento inferior e igualmente las autorizan (Herrera, 2011).

Principios legales contenidos en el CPACA

El artículo 3 del CPACA establece en su inciso primero: “todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las Leyes especiales”.

En el inciso segundo del artículo 3 del CPACA se hace una enumeración de los principios que deben observarse en las actuaciones administrativas, indicando que estas se desarrollarán “con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”.

A continuación, esta misma norma se refiere al alcance de cada uno de estos principios en los trece numerales, los cuales se comentarán más adelante.

El artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 relaciona los principios como sigue:

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.
En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in ídem*.
2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.
3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.
4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.
6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.
7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.
8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de esta.
10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.
11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.
12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.
13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Como se observa, el CPACA recoge los principios de la función pública establecidos en el artículo 209 superior y agrega otros. Sin embargo, para integrar los principios constitucionales con los de la actuación administrativa hay que referirse al principio de prevalencia del interés general y el principio de legalidad, además de los enumerados en el código.



Figura 4. Principios legales

Fuente: elaboración propia.

Principio del debido proceso

El artículo 29 de la Constitución Política (1991) ordena: “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Lo anterior indica que se hace obligatorio actuar de conformidad con las competencias propias de cada autoridad y de conformidad con el procedimiento legal. Además, se deben respetar los derechos de representación, defensa y contradicción.

Este mismo artículo enumera otros principios propios del derecho administrativo sancionador como son los de legalidad, presunción de inocencia, prohibición de agravar la condena cuando exista apelante único y no sancionar dos veces por el mismo hecho.

El CPACA desarrolla en los artículos 47 a 52 normas generales que estructuran el derecho administrativo sancionador.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-521/92 ha señalado lo siguiente:

[...] cuando de aplicar sanciones se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solo pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino que además lo haga en la forma que lo determina el ordenamiento jurídico. El debido proceso es el mayor celo en el respeto de la forma en los procesos sancionatorios. La verdad no se ha de investigar a cualquier precio, sino protegiendo a la persona en su dignidad, su personalidad y su desarrollo. (Corte Constitucional, T-591 de 1992)

En el numeral 1 del artículo 3 del CPACA se incorporan dentro del debido proceso los principios de legalidad de las faltas y las sanciones, lo que significa que la descripción de las conductas y los efectos que se deriven de las mismas deben estar definidos previamente en la ley.

Principio de presunción de inocencia

Este principio al tenor de la Constitución Política (1991, art. 29, inciso 3) establece que, “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable [...]”, convirtiéndose en un pilar fundamental del régimen sancionador.

Presunción significa un “juicio anticipado o provisional, que se considera válido hasta que se pruebe lo contrario” (Abbagnano, 1960, p. 946).

En el caso colombiano, esta presunción tiene la calidad de derecho fundamental. Así, el acusado o investigado no está obligado a presentar pruebas que demuestren su inocencia. Entonces, corresponde al Estado demostrar la culpabilidad del investigado.

No reformatio in pejus, esta expresión latina significa que el superior no puede hacer más grave la pena impuesta cuando el investigado es apelante único. Esta figura se encuentra en el inciso 2 del artículo 31 de la Constitución Política (1991) cuando establece: “el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”. En la práctica, se presenta cuando el funcionario de segunda instancia entra a conocer del asunto que ha interpuesto el investigado como apelante único. Así, el superior solo conoce de los asuntos que han sido objeto del recurso y solo conoce de lo que se apela, sin posibilidad de agravar la pena impuesta.

Non bis in ídem, esta expresión latina significa “No dos veces por lo mismo” y quiere decir que ninguna persona puede ser juzgada o investigada dos veces por la misma causa. Esta figura, en materia administrativa, implica un efecto derivado de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos cuando se ha agotado el procedimiento en la correspondiente instancia. Sin embargo, un mismo hecho puede dar lugar a distintas formas de responsabilidad con procedimientos administrativos, pero no violan el mencionado principio.

Por ejemplo, la apropiación de recursos públicos por un servidor público puede generar de manera simultánea a un proceso fiscal y otro disciplinario. El primero busca determinar si la conducta del agente causó detrimento al patrimonio del Estado y el segundo está llamado a averiguar si la actuación de este servidor público es violatoria de la ley, según lo previsto en el Estatuto Único Disciplinario.

Principio de buena fe

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política (1991). Allí se establece: “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, al cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas” (Const. 1991, Art. 83).

La Corte Constitucional en Sentencia T-475/92 expresa sobre la buena fe:

La buena fe ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (CP art. 83). Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta (“vir bonus”). La buena fe supone la existencia de una relación entre personas y se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada. (Cosrte Constitucional, T-475 de 1992)

Significa lo anterior que la buena fe reclama tanto de los particulares como de la administración una actuación correspondiente a una conducta leal y honesta, que incorpora el valor ético de la confianza. De igual manera, la aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado tener la confianza que la administración no va a exigir más de lo estrictamente necesario para desarrollar su actuación. Por ejemplo, exigir presentaciones personales, aporte de documentos que la ley no ordena, reproducir actos suspendidos o anulados no está acorde con este principio. Sin embargo, la información de trámites, regulación previa de procedimientos administrativos, proyectos de regulación, se sustentan en este precepto.

Principio de participación

Este principio se encuentra en el artículo 2 de la Constitución Política (1991) cuando se refiere a los fines esenciales del Estado. Entre esos fines se incluye la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política administrativa y cultural de la nación. Se consagra así un pilar fundamental de la democracia participativa. Por su parte, el CPACA en el artículo 3, numeral 6, en lugar de definir el principio de participación política o ciudadana en las actuaciones administrativas exige de las autoridades la promoción y respeto del principio, precisamente para permitir la intervención en las iniciativas a través del derecho de petición en interés general, la deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

De otra parte, frente a la gestión de las autoridades, en desarrollo del artículo 270 de la Constitución Política (1991) la Ley 850 de 2003 reglamentó las “veedurías ciudadanas” y para ciertos servidores públicos, la rendición de cuentas.

Ahora bien, se debe destacar la obligación que tienen las autoridades de informar a la comunidad sobre los proyectos específicos de regulación con objeto de que los interesados opinen, sugieran o presenten propuestas (CPACA, 2011, art. 8, num. 8).

Principio de responsabilidad

Igual que los principios anteriores, este principio tiene raigambre constitucional. La posibilidad de deducir responsabilidad a los gobernantes por el poder que ejercen es una característica de la democracia moderna. En este sentido, el artículo 6 de la Constitución Política (199) es fundamento para cimentar la institución de la responsabilidad, cuando ordena que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución o la ley y por omisión o extralimitación de funciones. Es importante mencionar que el artículo 124 de la Constitución Política (1991) refiere: “la ley determinara la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva” (Const. 1991, Art. 124).

Los servidores públicos responden cuando en sus actuaciones lo hagan con dolo o con culpa grave. La actuación es con dolo cuando se presenta una intención positiva o manifiesta de inferir daño a una persona o propiedad de otro. En cambio, se actúa con culpa grave cuando no se tiene el especial cuidado en el manejo de los negocios ajenos, es decir, se hace con negligencia o poca prudencia en los mismos (Ley 84 de 1873, art. 63).

El numeral 7 del artículo 3 del CPACA reitera la existencia del principio de responsabilidad. Ahora bien, según Arboleda (2021) frente al servidor público se pueden distinguir cinco clases de responsabilidad: la responsabilidad política, la penal, la disciplinaria, la fiscal y la civil. De esta última responsabilidad, parece referirse el CPACA, esto es, la responsabilidad derivada del daño antijurídico causado con dolo o culpa grave, según el artículo 90 de la Constitución Política (1991).

Principios de transparencia y publicidad

La publicidad de las actuaciones administrativas y de las actuaciones públicas en general se elevó a rango constitucional en los artículos 75 y 209. El artículo 75 de la Constitución Política (1991) se refiere al acceso público a los documentos oficiales y el 209 a la función administrativa. En este sentido, el principio se concreta en

las actuaciones administrativas cuando el mismo CPACA establece que los documentos de expedientes de una actuación administrativa, salvo la documentación sometida a reserva legal, son públicos y cualquier persona puede examinarlos y obtener copia de estos (CPACA, 2011, art. 36, inciso 4).

Por eso las autoridades, al proferir actos generales o particulares, deben tomar las medidas para su divulgación, esto es, publicación y comunicación en el caso de los primeros y de notificación en el caso de los segundos.

A partir del principio de publicidad se ha estructurado el principio de transparencia. Según este principio, las actuaciones administrativas son de dominio público, salvo en los casos de reserva legal. También significa que las decisiones administrativas no solo sean conocidas, sino, además, la ciudadanía esté informada de las mismas aun antes de su adopción. En este sentido, el principio va más allá de la publicidad. El principio busca que la administración vaya al ciudadano para informarlo, dé a conocer sus decisiones, las explique para que sean comprendidas y sobre todo para mostrar la rectitud de estas. La transparencia busca hacer público lo que es público.

Siguiendo este análisis, la Ley 1712 de 2014 creó la Ley de transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Esta norma desarrolla los elementos del derecho fundamental de acceso a la información, determina los límites frente a la información de las personas y el derecho a la intimidad, la información pública con carácter reservado, entre otros aspectos.

Principio de igualdad

Es un principio de origen constitucional y como tal, pilar del sistema democrático. Se encuentra en el artículo 13 de la Constitución Política (1991), según el cual implica que todas las personas deben ser tratadas de la misma manera, sin tener en cuenta las distinciones o discriminaciones sociales, religiosas, políticas, filosóficas o culturales. La Constitución Política (1991) en el artículo 209 incluye al principio de igualdad como propia de la función administrativa.

Según este principio no puede haber discriminación de las personas por la administración por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (Constitución

Política, art. 13). En este sentido, debe considerarse dos situaciones que contempla la Constitución Política: la igualdad de trato entre iguales y la llamada discriminación positiva, es decir, cuando la administración debe aplicar medidas para poner en igualdad a personas que presentan una situación real de desigualdad frente a quienes deberían, en materia de derechos, ser iguales.

La Corte Constitucional, en sentencia C-178/14 de 2014, reconoce en primer lugar, que el principio de igualdad tiene un carácter relacional, es decir, se requiere establecer dos grupos o situaciones para contrastarse o compararse antes de cualquier análisis entre la adecuación normativa y el principio de igualdad. En segundo lugar, debe determinarse la situación de igualdad o desigualdad fáctica en que se encuentren cada uno de ellos, a fin de esclarecer el papel del legislador, es decir, si debe aplicar similares consecuencias normativas o, por el contrario, debía dar un trato distinto a cada grupo. En tercer término, se requiere de un criterio de comparación para analizar las diferencias o similitudes fácticas a la luz de la norma vigente y, por último, constatar si es razonable aplicar un tratamiento distinto entre iguales o un tratamiento igual entre desiguales. En suma, dice la Corte, “si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación” (p. 23).

Así, se destaca su importancia cuando los particulares compiten por un mismo derecho o beneficio, como es el caso de concursos de carrera administrativa o en licitaciones públicas, entre otros. En tal sentido, se requiere igualdad de trato, cumplimiento estricto de requisitos para obtener el derecho y la objetividad de la decisión, evitando ventajas, favorecimientos o beneficios particulares. El cabal cumplimiento del principio implica realizar de manera reglada todo lo anterior.

Principio de moralidad

La Constitución Política (1991) se refiere en el artículo 209 a este principio como valor esencial del ejercicio de la función administrativa. También, hay referencia de la Constitución Política (1991) en el inciso segundo del artículo 34, cuando se refiere a la extinción de dominio, entre otros, cuando se ha adquirido bienes con grave detrimento de la moral social. Igualmente, el artículo 88 de la Constitución Política

(1991) refiere que se pueden presentar acciones populares para protección de derechos e intereses colectivos cuando se viola la moral administrativa y demás derechos de ese tipo.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional, en sentencia C-046/94 de 1994, enseñó respecto del principio de moralidad en la gestión fiscal que hace parte de la función administrativa, implica que este precepto:

[...] en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. (p. 15)

El CPACA se refiere al principio de moralidad a partir de valores éticos como la rectitud, lealtad y honestidad.

En este sentido, el artículo 3 del Decreto Ley 19 de 2012 ordena que toda actuación administrativa se deba ceñir a los postulados de la ética. Además, indica que las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

Principios de economía y celeridad

Estos principios se encuentran igualmente nombrados por el 209 de la Constitución Política (1991). La finalidad de estos es hacer que las decisiones de la administración se tomen con eficiencia, es decir, con un uso racional de tiempo y recursos (físicos, financieros, humanos, etc.), teniendo en cuenta que dichos recursos son escasos respecto de las necesidades de la población.

En este sentido, estos principios no pueden limitarse al concepto netamente fiscal, sino que se deben orientar además en favor de los administrados. Son expresiones concretas de dichos principios, el cumplimiento de términos procesales, el impulso oficioso de los asuntos a cargo de las autoridades, la utilización de medios electrónicos para obtener mayor eficiencia, la reducción de trámites y la eliminación de requisitos innecesarios en las actuaciones administrativas.

Para la eficiencia en las actuaciones administrativas se han expedido varias normas. Entre ellas se encuentra el Decreto 2150 de 1995

o Estatuto Antitrámites, que va en consonancia con la Ley 190 de 1995 para hacer frente a la lucha contra la corrupción. La Ley 962 de 2005, la cual pretende la racionalización de los trámites y procedimientos dentro de la función administrativa. De igual manera, el Decreto Ley 19 de 2012, expedido para suprimir normas y trámites innecesarios en la administración pública.

Particularmente, los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 19 de 2012 se refieren a los principios de celeridad y economía en las actuaciones administrativas.

En cuanto al principio de celeridad, el artículo 4 del Decreto Ley 19 de 2012 ordena el impulso oficioso de procesos administrativos, la utilización de formularios gratuitos cuando se requieran, la supresión de trámites innecesarios e incentivar la utilización de tecnologías, siempre con diligencia, evitando dilaciones sin justificación y tomar las decisiones en el menor tiempo posible.

Respecto al principio de economía, el artículo 5 del Decreto Ley 19 de 2012 exige de la autoridad agilidad en las decisiones, adelantar los procedimientos optimizando el uso de recursos y tiempo, evitar solicitar documentos o copias innecesarias en los trámites que adelantan y proceder con austeridad y eficiencia en sus labores.

Entre las normas más recientes sobre el tema se encuentran la Ley 2052 de 2019 y el Decreto Ley 2106 de 2019, las cuales se refieren a disposiciones para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

Finalmente, los artículos 53 al 64 del CPACA (algunos de ellos modificados por la Ley 2080 de 2021) se refieren a la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo para lograr economía y eficacia en las actuaciones administrativas.

Principio de imparcialidad

Frente a este principio, debe recordarse la mención realizada arriba sobre “el principio de prevalencia del interés general”. Este principio, igualmente se encuentra nominado en el artículo 209 de la Constitución Política (1991).

La imparcialidad implica la objetividad, es decir, las actuaciones deben estar acordes al bien común y lo dispuesto por la ley, sin que medie en las decisiones los afectos e intereses personales.

La objetividad implica seguridad jurídica en el sentido de poder proveer las decisiones de la administración. Si estas decisiones se toman de manera objetiva, cualquier persona que conozca los antecedentes del caso debería llegar a la misma decisión. Así, se garantiza la seguridad jurídica, la cual no va a depender de decisiones subjetivas.

Entonces, ser imparcial implica para la administración no tomar partido en los conflictos. De ahí que, corresponde al servidor público declararse impedido cuando se presenten circunstancias que no le permitan el ejercicio de la imparcialidad.

En este sentido, los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en aplicación del principio de imparcialidad, consagran, en el primer caso, las causales que generan conflictos de intereses, impedimentos y recusaciones y, en el segundo, el trámite que debe adelantarse.

Frente al tema de conflicto de intereses, el Estatuto Disciplinario (Ley 734 de 2002, derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023) incorpora otras causales, a su vez ampliadas por la Ley 1474 de 2011, relacionada con normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción en actos de corrupción y la efectividad del control a la gestión pública.

Principio de coordinación

Este principio, también de origen constitucional, busca que las actuaciones y acciones administrativas de los organismos del Estado se realicen de manera ordenada. Entonces, a las autoridades, en cumplimiento de su deber, les corresponde concertar sus actividades con otras instancias del Estado con funciones afines. Coordinar acciones dentro de la administración pública consiste en la adecuada distribución de funciones, la racionalidad en la gestión de recursos, de manera que estos no se desaprovechen y se asignen adecuadamente a quien corresponda, sin duplicidad de funciones en varios organismos administrativos.

El maestro Guerrero (2009) cita a Stene (1940), quien indica:

La coordinación supone elementos esenciales, entre los cuales destacan el nexo de las actividades individuales con la tarea común; la omisión

de actividades individuales que se interfieran o se anulen entre sí; la realización de actividades necesarias para que el desempeño individual contribuya al propósito común; y la fijación en el tiempo y en el espacio de las actividades individuales en una relación mutua tal que permita llevar a cabo el propósito común. (p. 26)

Es entonces que se difiere a la ley la determinación de competencias entre los distintos órdenes y niveles administrativos, tanto al interior de una entidad pública como en la relación entre ellas. Así, por ejemplo, este principio se desarrolla cuando se expiden los manuales de funciones que distribuyen responsabilidades en los cargos al interior de una organización pública o también, en un plano más general, la coordinación opera en materia de servicios públicos, cuando se asigna a la nación definir los planes, programas, políticas y estrategias, a los departamentos la función de control y a los municipios la prestación directa del servicio. Ahora bien, las funciones de subsidiaridad y complementariedad que asumen los departamentos requieren el acuerdo entre las autoridades municipales y departamentales para garantizar los derechos y el acceso a este tipo de servicios.

Finalmente, la Ley 489 de 1998, que contiene normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades públicas del orden nacional frente al principio de coordinación, establece en el artículo 6:

Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Al comparar el numeral 10 del artículo 3 del CPACA y el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, se encuentra que cada definición se refiere al área que regula. La del CPACA, al procedimiento y su finalidad, en tanto que el artículo 6 transcrito se refiere a las relaciones entre organizaciones administrativas. Esta última, en doble sentido, uno positivo, que ordena actuar según el principio de coordinación y otro negativo,

cuando prohíbe actuaciones que estorben a las demás dependencias de la administración.

Principio de eficacia

Este principio tiene su origen en el CCA de 1984 y luego aparece en el artículo 209 de la Constitución de 1991. El principio busca la racionalización de los procedimientos y actuaciones administrativas con el objeto de garantizar que estos tengan la posibilidad real y efectiva de lograr sus fines o propósitos.

La Corte Constitucional frente a este principio en Sentencia C-826 de 2013 indicó:

Igualmente, que la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades debe ser un fin para las mismas, es decir, que existe la obligación de actuar por parte de la administración y hacer una real y efectiva ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso que sea necesario, en armonía y de conformidad con el debido proceso administrativo.

De la misma manera, en dicha jurisprudencia expuso que la efectividad de los derechos fundamentales por parte de la administración pública requiere de los principios de eficiencia y eficacia porque: “la eficacia, hace relación al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos” (Corte Constitucional, C-826 de 2013).

El principio de eficacia se encuentra normado en el artículo 3, numeral 11 del CPACA. Para que haya eficacia se requiere que la administración cuente con un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización para hacer tránsito a un Estado administrativo de prestaciones, al decir de la Corte Constitucional.

Igualmente, la eficacia reclama de la autoridad administrativa evitar frustraciones a los particulares cuando después de agotar el procedimiento administrativo no se resuelve de fondo el asunto, sea en sentido positivo o negativo. También, este principio pretende garantizar que las decisiones de la administración se expidan conforme a derecho y se evite, por violaciones formales o de procedimiento, nulidades que afecten los actos administrativos y se reclamen luego ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La norma permite que se pueda solicitar ante las autoridades el decreto de nulidades procesales, lo que conlleva rehacer la actuación y sanearla, para cumplir con el procedimiento legal. En este sentido, refiere el artículo 41 del CPACA que, la autoridad, antes de la expedición del acto, de oficio a solicitud de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho y adoptará las medidas necesarias para concluirla.

Por su parte, el tratadista Arboleda (2021) manifiesta que el principio de eficacia comporta tres elementos: a) la primacía del derecho sustancial sobre las formas o procedimientos, b) la necesidad de remover todos los obstáculos formales para evitar decisiones inhibitorias, que ocurren cuando la administración no decide el fondo del asunto y c) la exigencia de remover obstáculos formales para tomar una decisión administrativa de fondo elimina la necesidad de regular incidentes de nulidad en la actuación administrativa y posibilita sanear permanentemente el procedimiento, evitando nulidades y haciendo que se cumplan las formalidades para decidir sobre el fondo del asunto.

Derechos, deberes y prohibiciones de las autoridades y los particulares en las actuaciones administrativas

Derechos y deberes de las personas ante las autoridades

En cuanto a los derechos de las personas frente a las autoridades en las actuaciones administrativas, el CPACA en el numeral 1 del artículo 5 relaciona los siguientes:

Las personas tienen derecho a “presentar peticiones en cualquier modalidad, verbalmente o por escrito, o cualquier otro medio idóneo, sin necesidad de apoderado, así como a obtener información oportuna y orientación de los requisitos que las disposiciones vigentes lo exijan” (CPACA, 2011, art. 5).

Dichas actuaciones podrán ser adelantadas “por cualquier medio tecnológico o electrónico de que disponga la entidad o integradas en

medios de acceso unificado a la administración pública, aun por fuera de las horas y días de atención al público” (CPACA, 2011, art. 5).

En primer lugar, el CPACA utiliza la expresión *personas*, que es un término para poner a tono la disposición con los avances en materia constitucional. Este numeral se refiere específicamente al derecho de petición, bien sea en interés general, particular, de información o consulta. Este derecho se desarrolla en la Ley 1755 de 2015 y hace parte del articulado del CPACA (artículos 13 al 33).

Una petición es una solicitud o pedimento. La norma no establece para las personas que expresen que hacen uso de tal derecho ni que invoquen el ordenamiento jurídico pertinente para que la autoridad le imprima tal carácter. Tampoco se requiere que las peticiones se eleven a través de apoderado. La norma enfatiza en la utilización de medios electrónicos, como lo dispone la Ley 2080 de 2021.

El derecho de petición, para que sea efectivo, implica que debe recibir una respuesta oportuna, que según la Corte Constitucional es su núcleo esencial, “pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido” (T-630 de 2002).

Lo anterior exige que la respuesta debe emitirse y comunicarse o notificarse, según el caso, dentro de los términos legales que establece la norma para el efecto de forma clara, precisa, completa y según lo solicitado.

Las personas tienen derecho a conocer de la existencia de cualquier actuación administrativa y a obtener copias del expediente y de la información que repose en los archivos y registros de las entidades públicas, si lo solicitan, salvo los documentos que se encuentren sometidos a reserva legal. Este derecho es un desarrollo del principio de publicidad. Este derecho también se refiere a la publicidad de la actividad de registro que realizan las autoridades, la cual es indispensable para dar seguridad y publicidad a los hechos y actos jurídicos de las personas como su estado civil, el registro de la propiedad inmueble, entre otras.

Es derecho de las personas en las actuaciones administrativas recibir un trato digno y acorde a la dignidad humana. Complementando lo anterior, las personas deben recibir atención especial y preferente cuando se encuentran en situaciones de discapacidad, niños, niñas,

adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores y todas aquellas personas que se encuentran en indefensión o debilidad manifiesta.

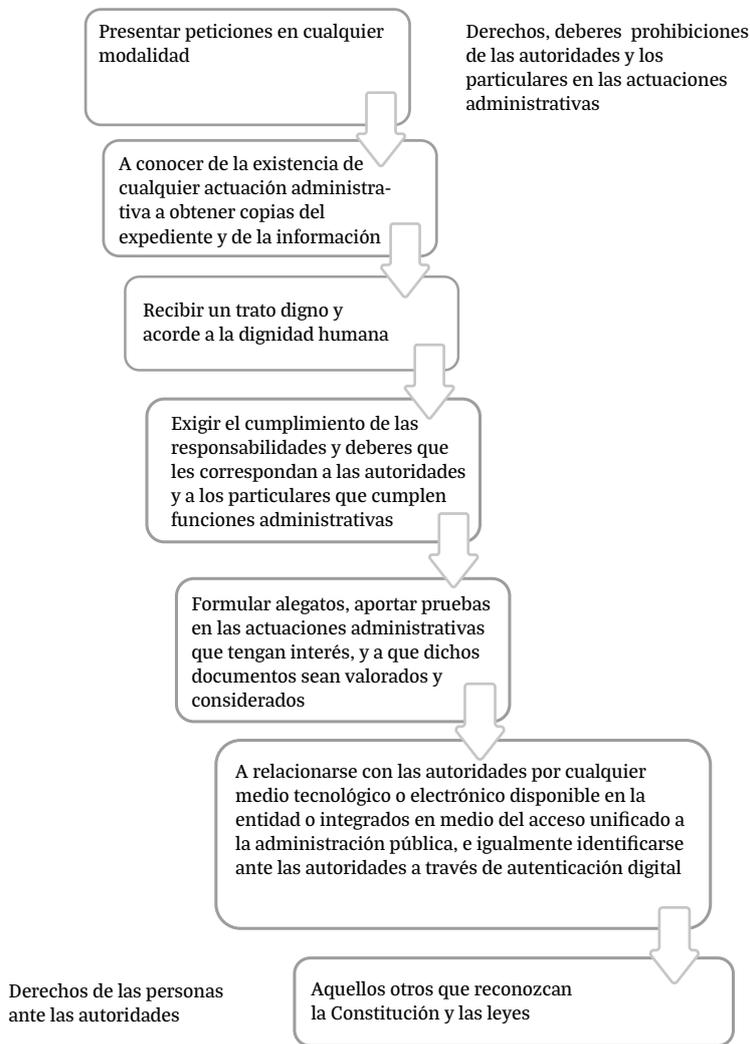


Figura 5. Derechos de las personas ante las autoridades

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la norma busca humanizar el trato que en múltiples situaciones la administración da a los administrados cuando presta sus servicios o en desarrollo de su gestión. Es una norma con amplio sentido pedagógico, ético, de calidad del servicio cuyo cumplimiento es obligatorio para las autoridades.

La disposición obliga a aplicar medidas de discriminación positiva a favor de personas o grupos que se encuentran en situación de inferioridad o indefensión para lograr una igualdad real a través de un trato preferente.

En este sentido, el artículo 20 del CPACA (modificado por la Ley 1755 de 2015) se refiere al tema de la atención prioritaria en las peticiones en los siguientes casos:

- a. Cuando se trate del reconocimiento de un derecho fundamental;
- b. Cuando se trata de evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien debe demostrar la titularidad del derecho y el riesgo de peligro invocado;
- c. Cuando por razones de salud o seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario. En este caso, la autoridad debe tomar las acciones preventivas necesarias, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

Es derecho de las personas exigir el cumplimiento de las responsabilidades y deberes que les correspondan a las autoridades y a los particulares que cumplen funciones administrativas.

Este derecho emana del principio de responsabilidad anteriormente visto. En este caso, la responsabilidad presenta un doble carácter: ser un derecho y una carga. Así, si el funcionario con su actuación genera un daño a una persona, esta puede solicitar la correspondiente reparación. Pero si no hay daño, sino violación de la ley o de los deberes del funcionario, el particular tiene la carga de formular la correspondiente queja o denuncia.

Es derecho de las personas formular alegatos, aportar pruebas en las actuaciones administrativas que tengan interés y a que dichos documentos sean valorados y considerados por las autoridades al momento de resolver. Igualmente, tienen derecho a que las autoridades les informen de los resultados de su intervención.

Este derecho implica dar participación a los interesados en las actuaciones por complejas que estas sean. Claro está que no se trata de que la autoridad deba acoger los argumentos o razones aportados por los intervinientes, sino que estos sean valorados de manera objetiva y considerados cuando se vaya a tomar la decisión.

Es derecho de las personas relacionarse con las autoridades por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad o integrados en medios de acceso unificado a la administración pública e igualmente, identificarse ante las autoridades a través de medios de autenticación digital. Estos dos derechos fueron adicionados por la Ley 2080 de 2021 (art. 1). Quiere decir que se elevó a derechos la utilización de canales electrónicos y de comunicación a través de mensajes de datos y la identificación de las personas a través de estos mismos medios. La utilización de estos medios pone a tono las normas e implica la adecuación de la administración a la tecnología y las ciencias de la comunicación e información, previendo los ajustes y cambios que se experimentarán en el futuro.

Finalmente, se indican como derechos aquellos otros que reconozca la Constitución Política y las leyes.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, se encuentran también como derechos de las personas los contenidos en la Ley 1712 de 2014 o de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Esta norma regula el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en el país y tiene como objetivo que la información de cualquier entidad pública u organismo del Estado colombiano o de los particulares cuando ejerzan función pública o presten un servicio público esté a disposición de todos los interesados, en formatos accesibles y de manera oportuna, veraz, completa, reutilizable y procesable.

De manera complementaria, el numeral primero del artículo 6 del CPACA se refiere a los deberes de las personas en las actuaciones administrativas frente a las autoridades.

La norma relaciona los siguientes deberes:

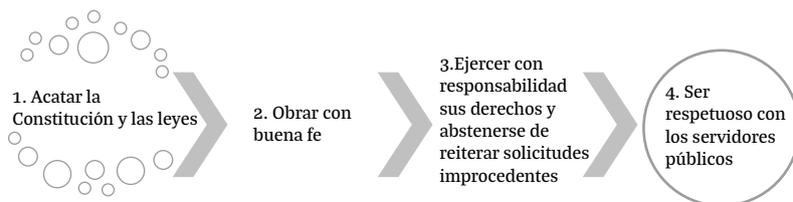


Figura 6. Deberes de las personas

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 6 del CPACA.

1. Acatar la Constitución y las leyes. El artículo 95 de la Constitución Política de 1991 enumera los deberes de las personas y de los ciudadanos. El artículo 4, inciso segundo de la Constitución Política (1991) refiere que “es deber de los nacionales y extranjeros en Colombia, acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades”. En este evento, el mencionado numeral trae dentro del código el deber genérico establecido en el texto fundamental.
2. “Obrar conforme al principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en las actuaciones, y de efectuar o aportar a sabiendas, declaraciones o documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias, entre otras conductas
La buena fe, como se observó anteriormente, es la base de todas las relaciones humanas. Expresa el respeto para generar confianza entre las personas. Este principio es una obligación, en especial en las relaciones entre autoridades y los particulares.
3. “Ejercer con responsabilidad sus derechos, y en consecuencia abstenerse de reiterar solicitudes evidentemente improcedentes”.
4. “Observar un trato respetuoso con los servidores públicos”.

Estos deberes son consecuencia del principio de responsabilidad, anteriormente visto, el cual indica que la responsabilidad se predica tanto de los servidores públicos como también de las personas al ejercer sus derechos. El artículo 95 constitucional señala como primer deber de las personas: “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios”. En este sentido, el respeto es recíproco, tanto para servidores públicos como para los particulares, considerando que todos son personas y tienen derecho al respeto de su dignidad.

No obstante, los deberes arriba transcritos, las autoridades no pueden invocarlos para desconocer los derechos reclamados por las personas. Es decir, a las autoridades les está prohibido utilizar como pretexto para negar un derecho pedido por un particular el incumplimiento de sus deberes. Por ejemplo, si una petición es irrespetuosa, la autoridad puede rechazarla, porque es cierta la causa del rechazo, pero no puede simular o aparentar la ilegalidad para negar la solicitud.

Lo anterior se realiza sin perjuicio de poder adelantar las actuaciones penales, policivas o disciplinarias que sean del caso según la ley.

Deberes de las autoridades en la atención al público

El artículo 7 del CPACA señala un conjunto de reglas aplicables para la atención al público, pero también hace referencia a peticiones tácitas. Lo novedoso del artículo se encuentra en que la actuación no se inicia con la petición, verbal o escrita, como lo establecía el anterior CCA. Ahora, se busca regular la situación de las personas que acuden a las entidades públicas antes de que hayan podido formular una petición. Es más, el mero acto que hace una persona de acudir a un despacho público implica el derecho de ser atendido por los funcionarios del ente público. Tal es el caso de quien hace fila para solicitar un certificado ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), indica (salvo error) que desea que le expidan dicho documento y el estar en el despacho de la entidad, le otorga el derecho a ser atendido.

Según el mencionado artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 son deberes de las autoridades, en relación con la atención al público, los siguientes:

1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción.
2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio.
3. Atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención.
4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 6 del artículo 5° de este Código.
5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.
6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5° de este Código.
7. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.
8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.

9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.
10. Todos los demás que señalen la Constitución, la Ley y los reglamentos.

Tratar de manera respetuosa, considerada y diligente a todas las personas

Garantizar atención personal al público

Atender a todas las personas dentro del horario normal de atención

Establecer un sistema de turnos

Expedir, hacer visible y actualizar cada año una carta de trato digno al usuario

Tramitar las peticiones que lleguen por medios electrónicos

Atender quejas y reclamos y dar orientación al público

Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones

Habilitar espacios para la consulta de expedientes y documentos

Todos los demás que señalen las normas vigentes

Figura 7. Deberes de las autoridades en la atención al público

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 7 del CPACA.

Como se puede observar, lo dispuesto en el numeral primero reitera lo expuesto anteriormente relacionado con los derechos y deberes de las personas ante las autoridades.

Los siguientes numerales, segundo, tercero y cuarto se refieren a la obligación de atender a las personas que vayan a las oficinas

públicas a solicitar un servicio a los entes públicos. Se debe garantizar cuarenta horas semanales de atención al público en dichas entidades. Esto implica que la entidad debe obrar con eficiencia, es decir, procurar que todas las personas que acudan a sus oficinas sean atendidas.

Ahora bien, el numeral tercero, a fin de no establecer un trato discriminatorio, debe ser interpretado de manera armónica con el numeral cuarto, en el sentido de establecer un sistema de turnos de los funcionarios para prestar atención a las personas, aun si estas no han podido ingresar a sus despachos. Este mismo numeral cuarto se refiere a la necesidad de atender de manera especial y diligente a las personas con discapacidad o en estado de indefensión o debilidad manifiesta, como se expuso anteriormente, respecto de los derechos de las personas (CPACA, 2011, art. 5).

El quinto numeral se refiere a la adopción de una “carta de trato digno”, la cual debe contener los derechos de los usuarios y la forma de garantizarlos por la entidad respectiva. Dicha carta debe actualizarse cada año.

Los numerales sexto y octavo obligan a todas las autoridades a dar trámite a las peticiones que se les formulen a través de cualquier medio tecnológico. Es deber de estas autoridades responder las peticiones así formuladas. Igualmente, es deber de las entidades tener sede electrónica y estar conectadas a los distintos canales de comunicación. Esta sede actuará como despacho público para la atención, trámite y respuesta de las solicitudes o peticiones que se le formulen a la entidad.

Por su parte, el numeral séptimo obliga a las autoridades a asignar a una dependencia la función de orientar al público, recepcionar y tramitar quejas y reclamos, precisamente para hacer efectivo el derecho de petición.

Finalmente, el numeral noveno obliga a las autoridades a disponer de espacios cómodos con mobiliario adecuado para las personas que esperan ser atendidas y para que puedan revisar los expedientes.

El artículo 8 del CPACA se refiere a la información que se debe entregar al público en general, sin requerir petición previa. La entidad pública debe poner a disposición de todas las personas, los documentos, datos, noticias que se indiquen.

Sin embargo, se debe precisar que la información que se puede entregar a quienes acudan a la administración para presentar una petición, es de tres niveles: primero, la general, que corresponde al artículo 8; segundo, una específica, relacionada con las normas

anteriores, como la orientación a personas, consistente en una ayuda precisa cuando se solicita para efectos de tramitar adecuadamente una petición y, tercera, la que se deriva del derecho de petición en la modalidad de consulta, cuya finalidad es requerir de la autoridad una opinión dentro de los marcos de su competencia y que sea indispensable para realizar trámites ante la misma.

El mencionado artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 se refiere al deber que tienen las autoridades de brindar información actualizada y completa a las personas y de poderla suministrar a través de medios electrónicos o impresos o de manera telefónica o por correo. Este artículo textualmente indica que dicha información debe versar sobre:

1. Las que determinan su competencia.
2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan.
3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad.
4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.
5. Los documentos que deben ser suministrados por las personas según la actuación de que se trate.
6. Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que toda persona pueda cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.
7. La dependencia, y el cargo o nombre del servidor a quien debe dirigirse en caso de una queja o reclamo.
8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso, la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

La norma establece que para estas informaciones no se requerirá en ningún caso la presencia del interesado.

Prohibiciones a las autoridades

El artículo 9 del CPACA contempla dieciséis prohibiciones a las autoridades. Estas prohibiciones se encuentran estructuradas sobre la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones en relación con el recibo, trámite y decisión de las peticiones y con la notificación, publicación y ejecución de los actos administrativos. Este artículo contiene un recuento de disposiciones más a manera de pedagogía e información para los servidores públicos y a los entes que controlan su actuación.

El artículo 9 de la Ley 1437 de 2011 indica que a las autoridades les está prohibido:

1. Negarse a recibir las peticiones o a expedir constancias sobre las mismas.
2. Negarse a recibir los escritos, las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con una obligación legal, lo cual no obsta para prevenir al peticionario sobre eventuales deficiencias de su actuación o del escrito que presenta.
3. Exigir la presentación personal de peticiones, recursos o documentos cuando la ley no lo exija.
4. Exigir constancias, certificaciones o documentos que reposen en la respectiva entidad.
5. Exigir documentos no previstos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión o crear requisitos o formalidades adicionales de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política.
6. Reproducir actos suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.
7. Asignar la orientación y atención del ciudadano a personal no capacitado para ello.
8. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.
9. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.
10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.
11. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.

12. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales.
13. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluyan dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración.
14. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas.
15. Entorpecer la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad.
16. Intimidar de alguna manera a quienes quieran acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el control de sus actos.

Referencias

- Abbagnano, N. (1960). *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica. <https://archive.org/details/abbagnano-nicola-diccionario-de-filosofia/page/n5/mode/2up?view=theater>
- Arboleda, E. (2021). *Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Legis.
- Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, 28 de octubre, 1976, CP: J. Valencia Arango, Radicación núm. 1482, [Col.]
- Constitución Política [CP] 20 de julio, 1991, GJ núm. 116 [Col.].
- Corte Constitucional [CC], 29 de julio, 1992, MP: E. Cifuentes Muñoz, Sentencia T-475/92, [Col.]
- Corte Constitucional [CC], 19 de septiembre, 1992, MP: A. Martínez Caballero, Sentencia T-521/92, [Col.]
- Corte Constitucional [CC], 10 de febrero, 1994, MP: E. Cifuentes Muñoz, Sentencia C-046/94, [Col.]
- Corte Constitucional [CC], 27 de abril, 1994, MP: H. Herrera Vergara, Sentencia T-208/94, [Col.]
- Corte Constitucional [CC], 13 de agosto, 2002, MP: M. Gerardo Monroy, Sentencia C-640/02, [Col.]
- Corte Constitucional [CC], 13 de noviembre, 2013, MP: L.E. Vargas Silva, Sentencia C-826/13, [Col.]

- Corte Constitucional [CC], 26 de marzo, 2014, MP: M. Victoria Calle, Sentencia C-178/14, [Col.]
- Decreto Ley 19 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. 10 de enero, 2012. DO núm. 48.308 (Col.)
- Guerrero, O. (enero - abril de 2009). La formulación de principios en la administración pública. *Revista de Ciencia Sociales Convergencia*. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1267/967>
- Herrera, A. (2011). Aspectos Generales del derecho administrativo colombiano. Universidad del Norte. https://www.academia.edu/39388148/ASPECTOS_GENERALES_DEL_DERECHO_ADMINISTRATIVO_COLOMBIANO_ASPECTOS_GENERALES_DEL_DERECHO_ADMINISTRATIVO_COLOMBIANO
- Kelsen, H (1979). *Teoría pura del derecho*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Ley 84 de 1873. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. 31 de mayo, 1873. DO núm. 2.867 (Col.).
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189. 30 de diciembre, 1998. DO núm. 43.464 (Col.).
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero, 2011. Diario Oficial No. 47.956. (Col.).
- López Olvera, M. A. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. En D. Cienfuegos Salgado y M. A. López Olvera (coord.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo* (pp. 173-197). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo>
- Rodríguez, L. (1985). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Temis.

Procedimientos administrativos y medios de control judicial

ROBER TRINIDAD ROMERO RAMÍREZ

EN ESTE CAPÍTULO SE ABORDARÁ EL ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO administrativo y de los medios de control judicial, para lo cual se desarrollan los siguientes temas: procedimiento administrativo común y principal; utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo; publicación, citaciones, comunicaciones y notificaciones; recursos administrativos; silencio administrativo; conclusión del procedimiento administrativo; revocatoria directa y medios de control judicial.

Al terminar, el lector estará en capacidad de comprender, entender y aplicar las diferentes actuaciones propias del procedimiento administrativo tanto desde la perspectiva del servidor público como del usuario de la administración pública, incluyendo los mecanismos

de control ante las propias autoridades y el control de legalidad de la actuación de la administración ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En desarrollo de la función administrativa, la administración debe realizar una serie de actuaciones, las cuales, en aplicación del principio de legalidad, deben estar debidamente regladas, por lo que la legislación establece un procedimiento administrativo en el cual se regulan las diferentes actuaciones administrativas que desarrolla la administración en ejercicio de sus funciones.

De igual manera, el ordenamiento jurídico reglamenta la posibilidad de revisar el acatamiento del principio de legalidad por parte de las autoridades administrativas, consagrando los mecanismos de control de legalidad, bien sea en sede administrativa, esto es, ante la misma administración o ante el órgano jurisdiccional competente, en este caso, la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

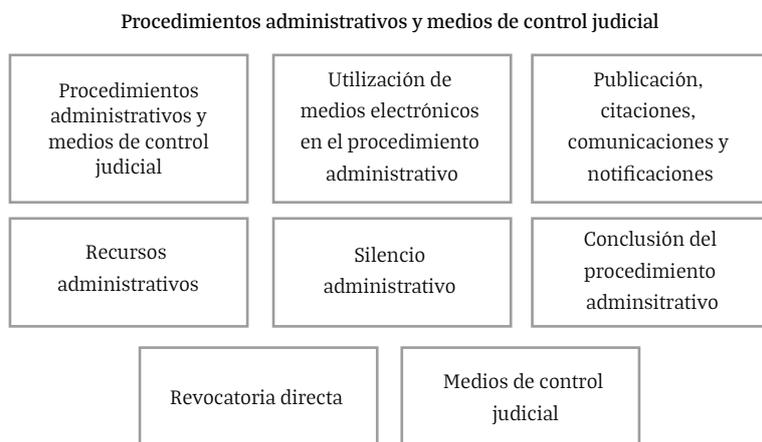


Figura 1. Ejes temáticos del quinto capítulo

Fuente: elaboración propia.

Procedimiento administrativo común y principal

El procedimiento administrativo común y principal se aplica a las actuaciones que adelanten “todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los

particulares, cuando cumplan funciones administrativas” (Ley 1437 de 2011 [CPACA], art. 2) autorizadas por la Ley. Están exentos “los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas” (CPACA, 2011, art. 1).

Por otro lado, se encuentran los procedimientos especiales que regula el mismo CPACA, así como los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales. Sin embargo, en lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones del procedimiento común y principal (CPACA, 2011, art. 34).

Formas de adelantar los procedimientos administrativos

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del CPACA (2011), “los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente o por medios electrónicos” y podrán iniciarse de oficio a petición de parte. Sin embargo, cuando las autoridades procedan de oficio, únicamente podrán adelantarse por escrito y por medio electrónico solo cuando lo autorice la ley.

Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones. De toda audiencia se dejará constancia de lo acontecido en ella. (CPACA, 2011, art. 35)

Formación y examen de expedientes

Las autoridades que desarrollen un procedimiento administrativo están obligadas a organizar en un solo expediente todos los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación, al cual se acumularán cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad. Dicha acumulación procede de oficio o a petición del interesado y tiene como finalidad evitar decisiones contradictorias por parte de una misma autoridad (CPACA, 2011, art. 36).

La norma antes citada dispone,

[...] si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas. (CPACA, 2011, art. 36)

En aplicación del principio de transparencia, consagrado en el numeral 8 del artículo 3 del CPACA, los expedientes son públicos y cualquier persona tendrá derecho a examinarlos y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, salvo los documentos que tengan el carácter de reservados, conforme a lo dispuesto en el artículo 24, y obren dentro de un expediente, con los cuales se hará cuaderno separado (CPACA, 2011, art. 36).

Deber de comunicar la iniciación de la actuación administrativa

Los principios de transparencia y debido proceso obligan a las autoridades a que inicien una actuación administrativa de oficio, a notificar a las personas que puedan resultar afectadas con la misma para garantizarles el ejercicio del derecho de audiencia y defensa.

Tal como lo dispone el artículo 37 del CPACA:

[...] cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.

Intervención de terceros

Cuando una persona que no sea parte en una actuación administrativa pueda resultar directamente afectada con la decisión, podrá intervenir como tercero, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 del CPACA. Además, en el artículo se dispone que en la intervención la persona que no es parte contará:

[...] con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de esta.
2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios.
3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general.

Conflictos de competencias administrativas

El conflicto de competencias administrativas se presenta cuando dos entidades se consideran incompetentes para conocer de un mismo asunto o cuando las dos entidades se consideran competentes y se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada.

La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. (CPACA, 2011, art. 39)

Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación

Tal como se dispone en el artículo 4 de la Ley 489 de 1998,

La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 del CPACA, se presenta conflicto de interés, “cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público”.

Las causales de impedimento y recusación se encuentran expresamente consagradas en el artículo 11 del CPACA. El impedimento lo declara el propio funcionario, mientras que la recusación la puede hacer cualquier persona.

Trámites de los impedimentos y recusaciones

El trámite de los impedimentos y recusaciones se encuentra regulado en el artículo 12 del CPACA, en los siguientes términos:

En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del

asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida.

El Consejo de Estado ha precisado que, en el caso de impedimentos y recusaciones de miembros de corporaciones públicas o cuerpos colegiados, serán resueltas por la misma corporación con exclusión del miembro recusado; no obstante, si el número de impedimentos y recusaciones se ve afectado por el quórum decisorio de la respectiva corporación, las mismas serán resueltas por la Procuraduría General de la Nación según las instancias precedentemente explicadas¹.

Pruebas en el procedimiento administrativo

En los procedimientos administrativos son admisibles todos los medios probatorios señalados en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

Las pruebas se podrán aportar, pedir y practicar de oficio o a petición de la parte interesada en cualquier estado de la actuación administrativa, sin requisitos especiales.

De igual manera, las pruebas se podrán controvertir en cualquier momento de la actuación administrativa, hasta antes de que se profiera una decisión de fondo. “Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales” (CPACA, 2011, art. 40).

.....
 1 Consejo de Estado. Sen de 2021 (27 de octubre). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (M.P. Luis Alberto Álvarez Parra). Número de Radicado 11001-03-28-000-2020-00047-00.

Corrección de irregularidades en la actuación administrativa y errores formales de los actos administrativos

En cualquier momento de la actuación administrativa y antes que se profiera la decisión que le ponga fin la autoridad, de oficio o a petición de parte, podrá corregir las irregularidades que se hayan presentado durante la misma, para ajustarla a derecho (CPACA, 2011, art. 41).

Ahora, si después de expedido un acto administrativo,

En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda. (CPACA, 2011, art. 45)

Alegatos de conclusión y decisión

Una vez practicadas todas las pruebas, tanto las pedidas por las partes como las decretadas de oficio, se le debe dar la oportunidad a las partes para que expongan sus alegatos. Seguidamente, la autoridad proferirá la decisión mediante acto definitivo, en la que se deberá resolver “todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos” (CPACA, 2011, art. 42).

Principio de proporcionalidad en las decisiones discrecionales

La Ley 1437 de 2011 implementa el principio de proporcionalidad en las actuaciones administrativas cuando se trate de decisiones discrecionales. Según el artículo 44 de esta ley, “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”.

Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo

Con el desarrollo de las telecomunicaciones, el uso de medios electrónicos en los diferentes procesos ha tenido un gran avance en las últimas décadas en el mundo. Colombia se integra a esa corriente de avanzada y por ello, el legislador, actuando de manera prospectiva, antes del inicio del presente milenio, expidió la Ley 527 de 1999, “por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.

En cuanto a la utilización de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos, desde la expedición de la Ley 1437 en el año 2011 se reglamentó dicha materia; sin embargo, ha sido con ocasión de las medidas de aislamiento decretadas a nivel mundial a raíz de la pandemia de la COVID-19 que nos hemos visto forzados a la utilización de estos medios electrónicos. El Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 que, en el artículo 4 autoriza la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos mientras permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno.

Finalmente, se expide la Ley 2080 de 2021, por medio de la cual se reforma la Ley 1437 de 2011. Entre las disposiciones reformadas, se encuentran algunas que reglamentan la utilización de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

Salvo regulaciones especiales y las disposiciones vigentes durante el estado de emergencia, en el derecho administrativo colombiano el uso gratuito de medios electrónicos en los procedimientos administrativos aún es potestativo y se ha consagrado como un derecho para garantizarle a los ciudadanos la igualdad de acceso a la administración; no obstante, a los ciudadanos se les debe permitir y garantizar el uso alternativo de otros medios (CPACA, 2011, art. 53).

Validez de los documentos públicos en medios electrónicos

Los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos tienen la misma validez y fuerza probatoria que le confiere el

Código General del Proceso a los documentos físicos. De igual manera, “las reproducciones efectuadas a partir de los respectivos archivos electrónicos se reputarán auténticas para todos los efectos legales” (CPACA, 2011, art. 55).

El artículo 57 del CPACA dispone que, “las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley”.

Archivos y expedientes electrónicos

La obligación que tienen las entidades que desarrollen una función pública de organizar sus archivos, en virtud de la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos), incluye a los archivos electrónicos.

“Cuando el procedimiento administrativo se adelante utilizando medios electrónicos, los documentos deberán ser archivados en este mismo medio”, asegurando “la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos, y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo” (CPACA, 2011, art. 58).

Tal como lo hemos explicado, el CPACA impone a las entidades que desarrollen una actuación administrativa adelantar un expediente en donde se incluyan todas las actuaciones que se desarrollen dentro de la misma, incluidas las actuaciones que se adelanten por medios electrónicos, para lo cual, en consecuencia, habrá que adelantar un expediente electrónico.

El expediente electrónico ha sido definido por el CPACA, en el artículo 59, como “el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. El expediente electrónico deberá garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad”².

Asimismo, las autoridades están obligadas a mantener los sistemas de información con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información, de los datos y, en general, de seguridad digital (CPACA, 2011, art. 61).

.....
2 Modificado por el artículo 11 de la Ley 2080 de 2021

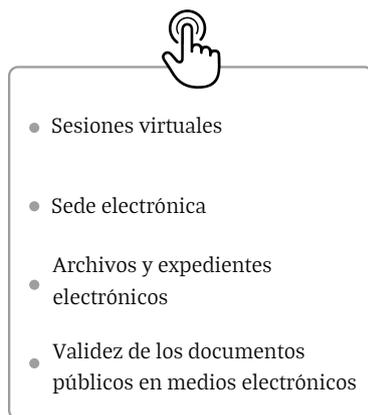


Figura 2. Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo
Fuente: elaboración propia.

Sede electrónica

Así como las autoridades y los particulares disponen de una sede física en donde pueden recibir un documento, de igual manera, la norma vigente impone la obligación a todas las autoridades de tener al menos una sede electrónica que, en términos más conocidos, equivale a decir, un correo electrónico.

La sede electrónica es definida por la Ley 1437 de 2011 como:

[...] la dirección electrónica oficial de titularidad, administración y gestión de cada autoridad competente, dotada de las medidas jurídicas, organizativas y técnicas que garanticen calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información y de los servicios, de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno nacional. (art. 60)³

Recepción de documentos electrónicos por parte de autoridades

Las autoridades deberán contar con un registro para la recepción de documentos electrónicos dentro de una actuación administrativa, que permita “llevar un estricto control y relación de los documentos electrónicos enviados y recibidos en los sistemas de información, a través de los diversos canales, incluyendo la fecha y hora de recepción” (CPACA, 2011, art. 61, num. 1).

De igual manera, conforme a lo reglado en los artículos 61 y 62 del CPACA, las autoridades deberán “emitir y enviar un mensaje acusando el recibo o salida de las comunicaciones electrónicas indicando la fecha de esta y el número de radicado asignado” (art. 61, num. 3). “El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación, será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad” (art. 62, num. 1).

Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o

³ Modificado por el artículo 12 de la Ley 2080 de 2021

remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio. (CPACA, 2011, art. 62, num. 2)

Sesiones virtuales

Las corporaciones públicas y los organismos colegiados en general, en desarrollo de una actividad administrativa “podrán deliberar, votar y decidir en conferencia virtual, utilizando los medios electrónicos idóneos y dejando constancia de lo actuado por ese mismo medio” (CPACA, 2011, art. 63), garantizando la seguridad de la información, lo que equivale a decir, garantizando condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad necesarias.

Publicación, citaciones, comunicaciones y notificaciones

En aplicación del principio de publicidad de la función administrativa, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política (1991) y desarrollado por el artículo 3, numeral 9 de la Ley 1437 del 2011, para que los actos administrativos surtan efectos jurídicos u obliguen a quien va dirigido, se requiere de su publicación, comunicación o notificación.

Una vez expedido el acto administrativo con las formalidades que este exija, se puede decir que el acto existe, pero solo será obligatorio a partir de su publicación, comunicación o notificación.

Por regla general, los actos administrativos de contenido general se publican y los actos de contenido particular y concreto se notifican, a excepción de los actos discrecionales, para los cuales bastará su comunicación. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular (CPACA, 2011, art. 65).

Publicación

La publicación de los actos administrativos de contenido general, así como de los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los del voto popular, se deberá realizar en el diario oficial, en las gacetas territoriales o en el órgano oficial de publicidad. Lo anterior incluye a los actos administrativos electrónicos a que se refiere el

artículo 57 del CPACA, conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (CPACA, 2011, art. 65, inc. 3)⁴

Notificación personal

Esta modalidad de notificación se aplica a las decisiones que pongan término a una actuación administrativa y se puede hacer al interesado, a su representante o apoderado o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse, mediante escrito que no requerirá presentación personal.

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo la notificación personal, la redacción de la norma (CPACA, 2011, art. 68) permite que se pueda citar al interesado por cualquier medio eficaz, de lo cual se entiende que es posible hacerlo mediante una llamada telefónica o un mensaje de texto y se dejará constancia en el expediente. De no haber otro medio más eficaz, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto administrativo se enviará una citación a la persona a notificar a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal (CPACA, 2011, art. 68).

“Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días” (CPACA, 2011, art. 68, inc. 2).

Si la persona comparece se procede a realizar la notificación personal, la cual se surte entregándole al interesado copia íntegra,

4 Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021.

auténtica y gratuita del acto administrativo con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación (CPACA, 2011, art. 67).

Notificación por medio electrónico

Conforme a lo dispuesto en los artículos 53A y 67 del CPACA (2011), esta forma de notificación personal solo procederá cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico. (CPACA, 2011, art. 67, inc. 6)

El Decreto Legislativo 491 de 2020, expedido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el Gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, estableció que, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto, en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización (Decreto Legislativo 491 de 2020, art. 4).

Notificación en estrados

Esta modalidad de notificación personal operará cuando las decisiones se adopten en audiencia pública, las cuales serán notificadas verbalmente en la misma audiencia, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas (CPACA, 2011, art. 67).

Publicación, citaciones, comunicaciones y notificaciones

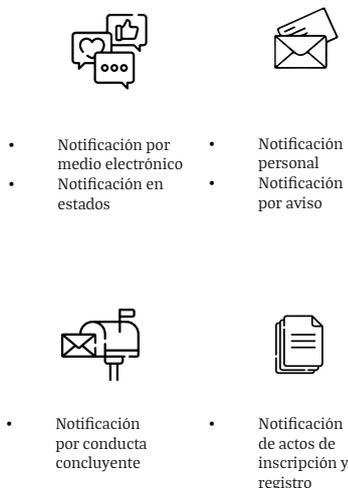


Figura 3. Publicación, citaciones, comunicaciones y notificaciones
Fuente: elaboración propia.

Notificación por aviso

Esta modalidad de notificación opera cuando el acto administrativo deba notificarse personalmente y el citado no comparece a recibir la misma o por cualquier otro motivo no ha sido posible llevar a cabo la notificación personal, en tales eventos, el artículo 69 del CPACA establece que,

Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

En el evento en que se desconozca la información sobre la persona que deba notificarse:

El aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal. (CPACA, 2011, art. 69)

Notificación por conducta concluyente

La notificación por conducta concluyente es una forma de notificación que se surte en dos eventos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72 del CPACA:

- Cuando la parte que deba ser notificada revele por cualquier medio eficaz que conoce el acto o la decisión administrativa.

- Cuando la persona que deba ser notificada, personalmente interponga los recursos que procedan contra el acto administrativo.

Notificación de actos de inscripción y registro

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. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación. (CPACA, 2011, art. 70)

Recursos administrativos

Los recursos administrativos son mecanismos de control de legalidad de los actos administrativos que se ejercitan ante la misma administración. Por regla general, los recursos proceden en contra de los actos administrativos de contenido particular definitivos, de tal manera que no proceden contra los actos de carácter general ni contra los de trámite, preparatorios o de ejecución, salvo los casos expresamente previstos en la norma.

Los recursos administrativos, por regla general, se conceden en el efecto suspensivo, lo que indica que el acto administrativo no surte efectos jurídicos antes de ser resueltos, lo que constituye una garantía no solamente para el afectado con el acto administrativo, quien tiene la oportunidad de que se revise la legalidad del acto antes de que surta efectos jurídicos, sino que, también, constituyen una garantía para la administración, quien tiene la oportunidad de revisar nuevamente la legalidad de su actuación, antes de que comience a surtir los efectos jurídicos, con lo cual se podría estar liberando de consecuencias jurídicas no solamente para el funcionario que lo expidió, sino para la misma entidad.

Cabe precisar que el término *vía gubernativa*, utilizado antes de la entrada en vigor del CPACA, desapareció de esta normatividad para utilizar la denominación de recursos administrativos, haciendo

referencia a los recursos de reposición, apelación y queja, a los cuales nos referiremos seguidamente.

El CPACA contempla, además, el recurso de insistencia, al cual nos referiremos en la unidad siguiente. Este procede cuando se ha negado la entrega de un documento aduciendo la calidad de reservado, tal como se consagra en el artículo 26 del CPACA.

Recurso de reposición

Conforme a lo dispuesto por el artículo 74 del CEPACA, el recurso de reposición lo puede interponer el afectado con el acto administrativo, ante el mismo funcionario que profirió el acto administrativo para que sea resuelto por él mismo. El objeto de este recurso es que el funcionario que expidió el acto administrativo lo aclare, lo modifique o lo revoque.

El término para interponer el recurso de apelación es en el momento de la notificación del acto administrativo o dentro de los diez (10) días siguientes a ella o al vencimiento del término de publicación, según el caso: “los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez” (CPACA, 2011, art. 76, inc. 1).

Recurso de apelación

El afectado con el acto administrativo puede interponer el recurso de apelación ante el mismo funcionario que profirió el acto administrativo para que sea resuelto por el inmediato superior administrativo o funcional de este. El objeto de este recurso es que el superior del funcionario que expidió el acto administrativo lo aclare, lo modifique o lo revoque.

La oportunidad para interponer el recurso de apelación, al igual que la reposición, es en el momento de la notificación del acto administrativo o dentro de los diez (10) días siguientes a esta o al vencimiento del término de publicación según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez (CPACA, 2011, art. 76).

Como se puede observar, los recursos de reposición y apelación comparten varias características, pues ambos se interponen ante el mismo funcionario, dentro del mismo término y con el mismo objeto, la diferencia está en quién resuelve el recurso.

El recurso de apelación se puede interponer directamente o en subsidio del recurso de reposición. En este último evento, el funcionario que expidió el acto administrativo, una vez interpuesto el recurso, resolverá la reposición y si mantiene su decisión, se deberá pronunciar sobre la concesión del recurso de apelación.

Por sustracción de materia, el recurso de apelación no procede cuando el funcionario que expidió el acto administrativo no tiene superior funcional y por expresa disposición del artículo 74 del CPACA, tampoco procede contra:

[...] las decisiones de los ministros, directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas, ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco procede contra las decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

Recurso de queja

Como se ha explicado, el recurso de apelación se interpone ante el mismo funcionario que expidió el acto administrativo, quien deberá concederlo y remitir la actuación a su superior administrativo o funcional, pero puede ocurrir que el funcionario ante quien se interponga el recurso de apelación lo rechace, para lo cual deberá expedir un acto administrativo ¿Cómo puede controvertirse ese nuevo acto administrativo? La respuesta es, mediante el recurso de queja.

El recurso de queja procede contra el acto administrativo que rechazó la apelación y tiene por objeto que se conceda la misma. Este recurso se interpone directamente ante el funcionario que deba conocer de la apelación en el momento de la notificación o dentro de los cinco (5) días siguientes a la misma y deberá estar acompañado de una copia del acto administrativo mediante el cual se rechazó la apelación.

Recibido el recurso de queja, el superior ordenará inmediatamente al funcionario que rechazó la apelación, la remisión del expediente

y decidirá lo que sea del caso. En el evento en que acceda a la queja, concederá el recurso de apelación y procederá a resolverlo (CPACA, 2011, art. 74).

Requisitos de los recursos administrativos

Los recursos administrativos pueden presentarse por escrito o a través de medios electrónicos. Si el acto administrativo se profiere en audiencia se podrá presentar verbalmente en la misma audiencia, no requieren presentación personal.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77 del CPACA,

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

“Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber” (CPACA, 2011, art. 77, inc. 9).

Para presentar un recurso administrativo no se requiere estar representado por abogado, pero, si desea hacerlo a través de apoderado,

Solo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses. (CPACA, 2011, art. 77, inc. 7)

“Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente” (CPACA, 2011, art. 77, inc. 8).

Trámite de los recursos administrativos

Si quien fuere competente para conocer de un recurso no quisiere recibirlo, este podrá presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal para que se ordene recibirlo y tramitarlo, además, deberá adelantar la investigación disciplinaria en contra del funcionario que se negó a recibirlo de acuerdo con su competencia (CPACA, 2011, art. 76).

El funcionario competente deberá rechazar el recurso si no cumple con los requisitos previstos en el artículo 77 del CPACA, a excepción del relacionado con las pruebas que pretenda hacer valer, pues no es obligatorio aportar o pedir pruebas. No obstante lo anterior, en los casos en que la administración haya conocido previamente el nombre y dirección del recurrente, no podrá rechazar el recurso, así lo dispuso la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-146/15 del 7 de abril de 2015, con ponencia del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Corte Constitucional, 2015).

“Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo” (CPACA, 2011, art. 79, inc. 1) y “deberán resolverse de plano” (CPACA, 2011, art. 79, inc. 2), lo que quiere decir que no se requiere adelantar trámite alguno previo.

No obstante lo anterior, cuando se haya solicitado la práctica de pruebas o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio, “si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días” (CPACA, 2011, art. 79, inc. 3).

“Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días” (CPACA, 2011, art. 79, inc. 4).

El recurrente podrá desistir del recurso en cualquier tiempo. El desistimiento debe ser expreso (CPACA, 2011, art. 81).

Decisión:

Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso. (CPACA, 2011, art. 80)

Grupos especializados para preparar la decisión de los recursos

La Ley 1437 de 2011 autoriza a las entidades para crear, en su organización, grupos especializados encargados de proyectar las decisiones de los recursos de reposición y apelación, sin afectar la competencia para resolver el recurso (CPACA, 2011, art. 82).

La Ley 2080 de 2021 adiciona dos incisos al citado artículo 82, mediante los cuales faculta al Gobierno nacional, así:

El Gobierno nacional podrá crear mesas de trabajo con carácter temporal o permanente, con funcionarios de distintas entidades públicas, para apoyarlas y asesorarlas en la decisión de los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos proferidos por las entidades del orden nacional de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. Las entidades territoriales de conformidad con el reglamento podrán dar aplicación a lo previsto en el presente inciso. (CPACA, 2011, art. 82, inc. 2)

Silencio administrativo

El ordenamiento jurídico colombiano le otorga efectos jurídicos a la falta de decisiones por parte de las autoridades en cuanto a las peticiones y recursos, bajo la figura de silencio administrativo, el cual puede ser negativo o positivo.

El espíritu de esta institución jurídica es garantizarles una respuesta a los ciudadanos ante sus peticiones, bien sea positiva o negativa, que les permita definir una situación jurídica y les permita acudir a otras instancias a reclamar sus derechos.

Silencio administrativo negativo

El silencio administrativo negativo se presenta cuando han “transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva” (CPACA, 2011, art. 83, inc. 1) y el efecto es que se entenderá que la respuesta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión. (CPACA, 2011, art. 83, inc. 2)

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda. (CPACA, 2011, art. 83, inc. 3)

La regla general, de acuerdo con la reglamentación vigente, es que el silencio administrativo sea negativo, lo que equivale a decir que se entiende que su petición ha sido negada. En nuestro parecer, esta reglamentación se aparta de la concepción del Estado social de derecho que se caracteriza por la prevalencia de la dignidad humana y las garantías de los derechos de las personas, busca proteger ante todo al individuo, sin embargo, la norma termina dándole prelación a los intereses de las autoridades y, lo que es peor, premiando la pereza y la negligencia de la administración. En un Estado social de derecho, la regla general es que el silencio administrativo debe ser positivo y que la falta de respuesta de la entidad favorezca a la persona, al ciudadano.

Silencio administrativo positivo

Existirá silencio administrativo positivo cuando ante la falta de respuesta de la autoridad a una petición se entiende que la misma es positiva, a favor del peticionario. En Colombia y de acuerdo con el CPACA (2011, art. 84, inc. 1), este solamente operará en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales.

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta serán los fijados en cada caso particular y comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso (CPACA, 2011, art. 84, inc. 2).

El CPACA (2011, art. 14, núm. 1) consagra uno de los casos de derecho administrativo positivo al establecer que,

Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se

ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

De igual manera, la Ley 80 de 1993 (art. 25, num. 16) consagra otro caso de silencio administrativo positivo al establecer que,

En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta Ley.

El artículo 158 de la Ley 142 de 1994, subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, consagra otro caso de silencio administrativo positivo cuando se trata de peticiones y quejas presentadas ante entidades o persona vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios, las cuales tienen término para resolverlos de quince (15) días contados a partir de la fecha de su presentación y si no los responden, se entenderá que la petición ha sido resuelta en forma favorable al usuario.

Silencio administrativo en recursos

En cuanto a los recursos administrativos, la regla general también es el silencio administrativo negativo, para lo cual el CPACA (2011, art. 86) establece que,

[...] transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, encontramos en el mismo CPACA (2011, art. 52) un caso de silencio administrativo positivo en cuanto al recurso que se interponga en contra de los actos administrativos sancionatorios, los cuales deberán resolverse en el término de un año, contado a partir del día siguiente a su interposición, so pena de que se entenderán fallados a favor del recurrente.

De igual manera, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, consagra otro caso de silencio administrativo positivo en cuanto al recurso, cuando se trata de recursos interpuestos ante entidades o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios, las cuales tienen término para resolverlos de quince (15) días contados a partir de la fecha de su presentación y si no los responden, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en forma favorable.

Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo

Para invocar el silencio administrativo positivo, el interesado deberá protocolizar ante cualquier notaría, la constancia o copia de la petición elevada ante la autoridad, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió y del correspondiente acto administrativo (CPACA, 2011, art. 85).

Conclusión del procedimiento administrativo

Firmeza de los actos administrativos

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 del CPACA (2011), los actos administrativos adquieren firmeza jurídica en los siguientes casos:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Cuando se hayan interpuesto recursos, desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Si no fueron interpuestos recursos, desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponerlos.
4. Cuando se renuncia expresamente a los recursos procedentes, desde el día siguiente al de la renuncia.
5. Cuando se desista de los recursos, desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento.
6. Cuando se invoque el silencio administrativo positivo, desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85. (CPACA, 2011)

Presunción de legalidad de los actos administrativos

Una vez que el acto administrativo adquiere firmeza se presume legal y, por lo tanto, será obligatorio mientras no haya sido anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto, podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional (CPACA, 2011, art. 89); no obstante lo anterior, cuando los actos administrativos fueren suspendidos, “no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar” (CPACA, 2011, art. 88).

La presunción de legalidad se cae cuando hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia debidamente ejecutoriada.

Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo

La pérdida de ejecutoria de un acto administrativo hace referencia a la pérdida de obligatoriedad, lo que implica que el acto no podrá ser ejecutado. La pérdida de ejecutoria se configura en los siguientes casos, conforme a lo que se dispone en el artículo 91 del CPACA (2011):

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

Revocatoria directa

La revocatoria directa es una institución jurídica que le permite a la autoridad que expidió un acto administrativo o al superior funcional de este, dejarlo sin efectos legales, lo que implica, sacarlo del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, cesan sus efectos legales.

La revocatoria directa puede ser declarada oficiosamente o a petición de parte y procede tanto respecto de actos administrativos de contenido particular y concreto como de actos de contenido o carácter general, en este último caso, también opera la figura de la derogatoria, la cual tiene los mismos efectos, es la que normalmente se utiliza.

Contra la decisión que resuelva una solicitud de revocatoria directa no procede recurso alguno.

La petición de revocatoria de un acto administrativo ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo (CPACA, 2011, art. 96).

Causales de revocación

El artículo 93 de CPACA (2011) consagra de manera expresa las causales por las cuales las autoridades deberán derogar los actos administrativos, las cuales son tres:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Improcedencia de la revocatoria directa

No procede la revocatoria directa de los actos administrativos a solicitud de parte por la causal del numeral 1 del artículo 93, cuando el petionario haya interpuesto los recursos administrativos. Tampoco procederá cuando haya operado la caducidad para el control judicial de dichos actos (CPACA, 2011, art. 94).

Oportunidad

La revocatoria directa de los actos administrativos podrá cumplirse en cualquier tiempo, aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda (CPACA, 2011, art. 95).

La autoridad competente deberá resolver las solicitudes de revocatoria directa dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de esta.

El párrafo del artículo 95 del CPACA (2011), permite que,

En el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados. Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto.

Revocatoria de actos de contenido particular

Para revocar un acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto, o reconocido un derecho de igual categoría, se requiere el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular (CPACA, 2011, art. 97).

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (CPACA, 2011, art. 97).

En estos casos, la administración demanda su propio acto, lo que se conoce doctrinariamente como la acción de lesividad.

Medios de control judicial

Hasta ahora hemos estudiado el control de legalidad de los actos administrativos, que se ejercita en sede administrativa, esto es, ante la propia administración. Ahora estudiaremos el control de legalidad, que se ejerce ante un órgano y una rama distintos como es la rama judicial y, concretamente, ante la jurisdicción especial de lo contencioso administrativo, de allí su denominación de control de legalidad en sede judicial.

Este control de legalidad se ejerce a través de los medios de control, sin embargo, el mismo código utiliza para describirlos, en algunas de sus disposiciones, el término *pretensiones*, como se puede ver en el artículo 140 del CPACA, a lo cual se le suma el hecho de que algunos de los medios de control que se desarrollan ante esta jurisdicción en su norma de origen reciben la denominación de acciones, lo que nos lleva a advertir que, en materia contenciosa administrativa, medios de control, acciones contenciosas administrativas comportan la misma institución jurídica.

Nulidad por inconstitucionalidad

A través de este medio de control consagrado en el artículo 135 del CPACA (2011):

Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

Mediante este medio de control, “también podrán demandar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional” (CPACA, 2011, art. 135, inc. 2). No obstante, la Corte Constitucional, mediante un fallo de

exequibilidad condicionada, ha precisado que no puede ventilarse por este medio de “control constitucional de los actos de carácter general, expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional, con contenido material de Ley”⁵ (Corte Constitucional, C-400 de 2013).

Nulidad

También denominado nulidad simple u objetivo de nulidad. Mediante el mismo se puede demandar tanto contra actos administrativos de carácter general como contra actos de contenido particular y concreto, siempre y cuando no se persiga como finalidad el restablecimiento del derecho afectado con el acto administrativo o la reparación de un daño causado con el mismo, pues su finalidad es la defensa del ordenamiento jurídico, del principio de legalidad.

Cualquier persona podrá demandar la nulidad de un acto administrativo mediante este medio de control, no se requiere de abogado y se puede iniciar en cualquier tiempo, es decir, no opera la caducidad.

El artículo 137 del CPACA (2011) consagra de manera expresa casos en los que se puede demandar a través de este medio de control actos de contenido particular y concreto:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la Ley lo consagre expresamente.

Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, el medio de control se convierte en nulidad y restablecimiento del derecho y se tramitará conforme a las reglas de este. (CPACA, 2011, art. 137)

.....
 5 Sentencia C-400-13 de 3 de julio de 2013, Magistrado Ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Las causales por las cuales se puede demandar la nulidad de un acto administrativo se encuentran taxativamente consagradas en el artículo 137 (CPACA, 2011), las cuales son:

1. Cuando el acto administrativo haya sido expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse.
2. Cuando el acto ha sido expedido por una persona que no tenga la competencia asignada por la Ley o el reglamento
3. Expedición o en forma irregular, esto es sin el cumplimiento de las formalidades establecidas en la Ley o el reglamento
4. Cuando en la expedición del acto se desconozca el derecho de audiencia y defensa
5. Cuando los motivos que se aducen para expedir el acto administrativo son falsos, no son ciertos.
6. Cuando exista desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió el acto, aquí se configura lo que se ha venido denominando la desviación de poder.

Nulidad y restablecimiento del derecho

Este medio de control se utiliza para demandar tanto actos de carácter general como actos de contenido particular, siempre y cuando se busque obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño causado con el acto administrativo (CPACA, 2011, art. 138).

Solo podrá demandar la nulidad y el restablecimiento del derecho de un acto administrativo, la persona afectada o que demuestra tener un interés particular y se requiere de abogado para presentar la demanda. El término de caducidad, esto es, el término en el que se podrá iniciar este medio de control, es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la fecha en la que el acto administrativo quede en firme (CPACA, 2011, art. 164).

Para poder demandar se deben agotar previamente unos requisitos de procedibilidad, como lo es intentar una conciliación prejudicial. Se exceptúa cuando el demandante sea una entidad pública.

De igual manera, se deberá previamente interponer los recursos administrativos procedentes. Sin embargo, los recursos de reposición y queja no son obligatorios y tampoco será obligatorio cumplir con este requisito cuando la entidad no haya dado la oportunidad de

interponerlos o cuando se trate de actos presuntos, producto del silencio administrativo al que nos referimos acá.

Nulidad electoral

El medio de control de nulidad electoral es la vía procesal para demandar la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, “así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas” (CPACA, 2011, art. 139, inc. 1).

Las causales de nulidad indicadas en el artículo 137 son las mismas, no solamente para este medio de control, sino para la nulidad y el restablecimiento del derecho. Sin embargo, el CPACA en el artículo 275 consagra unas causales específicas para los actos administrativos de contenido electoral.

Este medio de control puede ser ejercido por cualquier persona dentro de los 30 días siguientes a la fecha en la cual quede en firme el acto administrativo, sin necesidad de abogado.

Reparación directa

Tal como se dispone en el artículo 140 del CPACA (2011), mediante este medio de control se demandará la reparación del daño causado con un hecho, una omisión, una operación administrativa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de esta. La citada norma contiene una redundancia innecesaria cuando reitera “o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”, pues se tratan de operaciones administrativas.

“Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública” (CPACA, 2011, art. 140, inc. 3).

El medio de control de reparación directa lo podrá promover solo la persona afectada con el daño antijurídico, para lo cual requerirá de abogado habilitado y el término de caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante

del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Cuando el daño esté relacionado con un delito de desaparición forzada, el término

Se contará a partir del día siguiente a la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición. (CPACA, 2011, art. 164, num. 2, literal i)

Controversias contractuales

Este medio de control lo puede promover cualquiera de las partes de un contrato del Estado, con el objeto de que,

[...] se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. (CPACA, 2011, art. 141, inc. 1)

Cabe advertir que mediante este medio de control se pueden demandar solo los actos contractuales, esto es, los actos administrativos proferidos a partir de la celebración del contrato y con ocasión al mismo. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato con ocasión de la actividad contractual podrán demandarse en los términos de los artículos a través de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, explicados precedentemente.

Las causales de nulidad de los contratos se encuentran consagradas en los artículos 44 (absolutas) y 46 (relativas) de la Ley 80 de 1993.

El ministerio público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes. (CPACA, 2011, art. 141, inc. 3)

Repetición

Mediante este medio de control o acción de repetición como se encuentra regulado en la Ley 678 de 2001

Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o exservidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado. (CPACA, 2011, art. 142, inc. 1)

Lo anterior equivale a decir que la entidad debe, mediante este medio de control, cobrarle al servidor o particular lo que tuvo que pagar por su conducta dolosa o gravemente culposa. Cabe advertir que no basta con que la entidad condenada haya realizado el reconocimiento de la indemnización, es necesario que efectivamente haya efectuado el pago.

Pérdida de investidura

Este medio de control (CPACA, 2011, art. 143) podrá ser promovido por la mesa directiva de las corporaciones públicas de elección popular o por cualquier persona en contra de los senadores, representantes a la Cámara, diputados, concejales y ediles o miembros de la JAL, en cualquier tiempo. Las causales de pérdida de investidura para los congresistas se encuentran consagradas expresamente en los artículos 110 y 183 de la Constitución Política (1991) y para los demás miembros de corporaciones públicas, en las respectivas leyes. La pérdida de investidura implica una separación inmediata del servidor público de su condición y no podrá ser elegido ni designado en ningún cargo de elección popular.

Otros medios de control

El CPACA regula, además, otros medios de control que se pueden ventilar a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. Estos son:

- Protección de derechos e intereses colectivos, artículo 144.
- Reparación de los perjuicios causados a un grupo, artículo 145.
- Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, artículo 146.
- Nulidad de cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción, artículo 147.

El control de vía de excepción no es un medio de control, es un mecanismo de control de legalidad de los actos administrativos que le permite al juez, de oficio o a petición de parte:

En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo solo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte. (CPACA, 2011, art. 148)

Referencias

- Constitución Política [CP] 20 de julio, 1991, GJ núm. 116 [Col.]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional [CC], 3 de julio, 2013, MP: Nilson Pinilla Pinilla, Sentencia C-400/13, [Col.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-400-13.htm>
- Decreto 2150 de 1995. Por el cual se adopta el Estatuto Interno del Fondo Rotatorio de la Policía”. 16 de septiembre, 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71095>

- Decreto 417 de 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. 17 de marzo, 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>
- Decreto 491 de 2020. Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. 28 de marzo, 2020. (Col.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111114>
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre, 1993. DO núm. 41.094 (Col.). http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio, 1994. DO núm. 41.433 (Col.). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre, 1998. DO núm. 43.464 (Col.). http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Ley 594 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones. 20 de julio, 2000. DO núm. 44.093 (Col.). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0594_2000.html
- Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. 3 de agosto, 2001. DO núm. 44.509 (Col.). http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0678_2001.html

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero, 2011. DO núm. 47.956 (Col.). http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. 12 de julio, 2012. DO núm. 48.489 (Col.). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html

Ley 2080 de 2021. Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. 25 de enero, 2021. DO núm. 51.568 (Col.). http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html

Rodríguez, L. (2021). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (21.^a ed.). Editorial Temis.

Palacio Hincapié, J. A. (2021). *Derecho Procesal Administrativo* (11.^a ed.). Editorial Jurídica Sánchez R.

Derecho de petición y reglas de transparencia

GILBERTO RAMOS BELLO

EN EL ANTIGUO RÉGIMEN, UN CIUDADANO PODÍA ELEVAR PETICIONES al rey por muy variadas razones: solicitar un cargo, una renta, una prebenda o un privilegio. Los archivos españoles están llenos de solicitudes que constituyen una valiosa fuente para estudiar las sociedades de la época moderna. Otra cuestión es si una petición podía acarrear algún tipo de acción o represalia por parte del poder sobre el peticionario.

El derecho de petición y su garantía se incorporaron a las Declaraciones de Derechos y las Constituciones de las revoluciones liberales. En principio, el derecho era individual y no colectivo. El precedente quedó establecido en el Bill of Rights de 1689, culminación de la Revolución inglesa. Se reconocía el derecho de los súbditos a presentar peticiones al rey, siendo ilegal cualquier acción contra los peticionarios, es decir,

que se garantizaba dicho derecho al prohibir que se pudiera abrir algún tipo de procedimiento legal contra el peticionario.

En las Declaraciones norteamericanas, como las de Delaware o de Maryland, se puede leer que todos los hombres tenían derecho a solicitar al legislativo la reparación de agravios. En Francia, el artículo 32 de la Declaración de Derechos de la Constitución de 1793 reconocía que no se podía prohibir ni suspender, ni tan siquiera limitar el derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública.

En la España del siglo XIX solamente estaba reconocido el derecho de petición individual. La Constitución de Cádiz establecía una fórmula más específica, ya que en el artículo 373 se decía que todo español tenía el derecho a representar a las Cortes o al rey para reclamar la observancia de la Constitución. Más claramente aparece el derecho de petición en el artículo tercero de la Constitución de 1837, al afirmar que todo español tenía derecho a dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al rey, como determinasen las Leyes. Formulado de forma idéntica aparece en las Constituciones de 1845, 1869 y 1876. El proyecto de Constitución Federal de 1873 sí reconocía el derecho a dirigir peticiones, individual y colectivamente a las Cortes y a las demás autoridades de la República, siendo la primera vez que se hacía este reconocimiento como derecho colectivo en la historia del constitucionalismo español. (Montagut, 2020)

Con la firma de la carta magna en el año 1215, inicia un proceso evolutivo hacia la defensa de los derechos inherentes al ser humano tales como el derecho de petición, las ideas revolucionarias de pensadores como Locke, Rousseau y Montesquieu, desatan en la población ideas de libertad, igualdad y democracia las cuales terminan por provocar las denominadas revoluciones liberales del siglo XVIII, la primera en Filadelfia con la firma de la primera constitución escrita del mundo, y la segunda denominada Revolución Francesa gestora de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; estos movimientos replicaron en todo el mundo trayendo consigo mejores condiciones para los ciudadanos; de la misma manera, nuestro continente inicia su proceso liberador. (Franco, 2011)

El Derecho de petición en Colombia se desarrolla desde la Constitución de 1830, pero hasta mucho después de promulgada la Constitución de 1886 este obtiene aplicación por medio de la Ley 2733 de 1959 (Franco, 2011).

La derogada Constitución de 1886 en su artículo 45 establecía que “toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular y el de obtener pronta respuesta”. Este texto resulta muy similar al actual artículo 23 de la Carta, salvo que ahora se hace explícita la potestad del legislador para reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales (artículo 23 de la Constitución de 1991) (Polo, 2020), “más adelante con el advenimiento del decreto Ley 01 de 1984 su aplicación toma mayor importancia” (Franco Hermida, 2011).

La identidad de los textos constitucionales muestran que este derecho viene siendo reconocido desde hace más de un siglo en Colombia, con mayor razón si se tienen en cuenta el antecedente de la Constitución de Rionegro de 1863, que en su Artículo 12 consagró expresamente y con locuciones similares a la actual Constitución “el derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquier asunto de interés general o particular”. El modelo de gobierno introducido por la Constitución de 1991 exige mayor dinamismo por parte del Estado, motivo por el cual, se promulga la Ley 1437 de 2011, normativa considerada eficiente en la defensa del derecho fundamental de petición en nuestro país. (Polo, 2020)

La Constitución Política de Colombia de 1991 introdujo, en el Estado social de derecho, el derecho de petición (artículo 23) como núcleo fundamental del actuar de las autoridades y el ejercicio ciudadano, sobre el cual se realiza la actividad administrativa.

El problema fundamental que aborda este capítulo tiene que ver con que la Corte Constitucional colombiana ha afirmado que el derecho de petición es un derecho fundamental determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan (Corte Constitucional, T-998 de 2006).

De este postulado se puede afirmar que un ciudadano puede formular una petición respetuosa ante la autoridad administrativa, para que esta se pronuncie de fondo y a través de mecanismo legal, dado el

caso de vulneración de su legítimo derecho y para que la administración dé respuesta oportuna.

En estas circunstancias, el capítulo aborda el derecho de petición en lo atinente a su clasificación, según su interés, en cuanto a la finalidad, las que buscan expresar inconformidades, las que solicitan el reconocimiento de derechos vitales irrenunciables, peticiones procesales administrativas, las que se formulan entre autoridades administrativas, etc.

Con el objeto de comprender los aspectos fundamentales relativos al derecho de petición, es necesario dejar sentado que este tiene dos componentes fundamentales o dos momentos y actuaciones, tal cual ha sido planteado y desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-553 de 1994. La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, considera estos dos momentos como se explica a continuación.

El primero es el derecho mismo de pedir (de formular peticiones respetuosas), sobre el cual la protección ha avanzado más allá de garantizar la posibilidad de pedir, evolucionando hacia buscar la consolidación de unas garantías de acceso a formas rápidas y sin trabas del ejercicio de la petición misma (medios electrónicos, por ejemplo).

Por esto, la Corte Constitucional, en la sentencia T-1126 de 2002, sienta la doctrina constitucional de que el segundo componente es aquel que permite o busca que el ejercicio del primer componente cobre fruto, obteniendo la respuesta a la petición. Se trata del deber de dar respuesta, que es el contenido obligacional del Estado.

Siguiendo este orden de ideas, “A partir del avance de la jurisprudencia constitucional se ha establecido un contenido más amplio de este deber de la administración, imponiéndole que la respuesta debe ser íntegra, de fondo, completa y congruente” (Jácome, 2020, p. 19).

Desde esta perspectiva, se abordan los siguientes temas de interés de estudio: conceptos generales del derecho de petición (antecedentes históricos), características del derecho de petición y su incidencia como derecho fundamental en el derecho administrativo colombiano, clasificación del derecho de petición según su interés, en cuanto a la finalidad, las que buscan expresar inconformidades, las

que solicitan el reconocimiento de derechos vitales irrenunciables, peticiones procesales administrativas, las que se formulan entre autoridades públicas, elementos estructurales del derecho de petición, derecho de petición colectivo como instrumento que materializa la participación ciudadana, reconocimiento del derecho de petición por la ciudadanía colombiana, el derecho de petición en el silencio administrativo, el derecho de petición en la revocatoria directa, desarrollos jurisprudenciales y normativos introducidos al derecho de petición en Colombia, jurisprudencia, desarrollo normativo, cambios (Ley 1755/2015-Ley 1437/2011). Los términos para responder peticiones, incidencia de la pandemia al respecto del derecho de petición, el derecho a la información pública, marco normativo nacional e internacional sobre la transparencia y los estímulos al buen gobierno, Ley de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, los principios de la Ley de transparencia, la defensa de los derechos y la transparencia como obligaciones de los mandatarios locales, normas de transparencia (Compendio normativo), Ley 1712/ 2014 y la transparencia en la gestión pública.

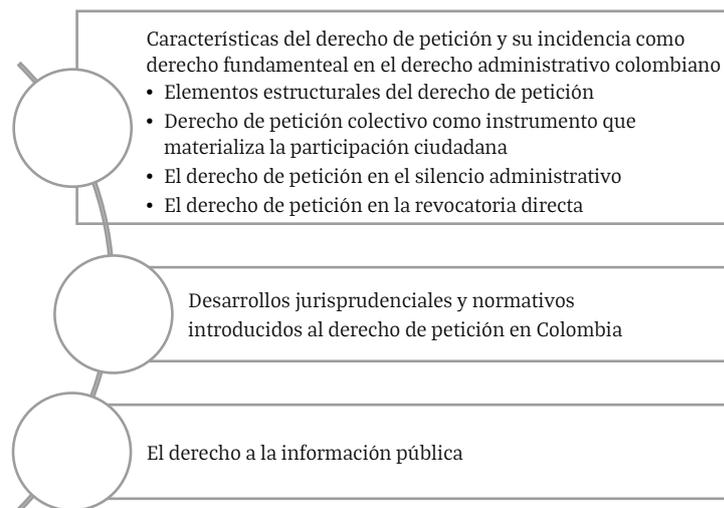


Figura 1. Ejes temáticos del sexto capítulo

Fuente: elaboración propia.

Características del derecho de petición y su incidencia como derecho fundamental en el derecho administrativo colombiano

Con base en la Constitución política de Colombia, Parra Hende afirma que el derecho de petición

[...] es un derecho fundamental, al cual debe considerársele como el principal mecanismo jurídico con el que cuentan los ciudadanos para acceder a todas las ramas poder público.

La institución jurídica del derecho de petición tiene su origen para el caso de Colombia en el derecho público; el derecho de petición es necesario para el Estado por ser el principal canal de comunicación entre la administración y la ciudadanía; tanto así, que ha trascendido a la órbita de lo privado como el principal canal de comunicación entre los ciudadanos y los particulares que tienen a su cargo funciones públicas o administrativas que el Estado ha delegado en su favor. (Parra Hende, 2017)

La Constitución política establece el derecho de petición en el título II, “De los derechos, las garantías y los deberes como un derecho fundamental”. Al ser catalogado de esta forma en la Constitución Política de 1991, se reconoce su importancia como mecanismo de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, derecho fundamental que es protegido por medio de la acción de tutela.

La Sentencia T-044 de 2019 determinó las tres (3) características esenciales del derecho de petición:

- *La prontitud.* La respuesta debe efectuarse en el menor tiempo posible sin exceder los términos legales.
- *La respuesta de fondo.* La contestación debe ser clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa, de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, evitando pronunciamientos evasivos o elusivos; congruente, que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que atienda la cuestión en su totalidad.
- *La notificación.* No basta con solo emitir la respuesta, en la medida que debe ser puesta en conocimiento del interesado.

Ahora bien, por ser considerado el derecho de petición como fundamental, la Ley Estatutaria 1755 de 2015 lo reguló de la siguiente

manera: “por regla general, toda petición debe resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Sin embargo, estableció un término especial tratándose de peticiones sobre: i) documentos e información (10 días); y ii) consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo (30 días)”.

Clasificación del derecho de petición¹

El derecho de petición presenta varias clasificaciones según se trate

Según su interés

El derecho de petición puede ser de interés particular, que son las que se presentan para satisfacer necesidades de tipo individual del ciudadano peticionario, de interés general, las cuales tienen por objeto satisfacer necesidades de la ciudadanía en general y las peticiones que se presentan en interés colectivo pueden tener por objetivo satisfacer intereses individuales de un número plural de ciudadanos o el interés general de la ciudadanía.

En cuanto a la finalidad

Las peticiones pueden ser de solicitud de información, de solicitud de documentos o de simple consulta (Ley 1437 de 2011, Art. 14, núm. 1; Ley 1755 de 2015).

Las que buscan expresar inconformidades

Estas peticiones son las de queja, reclamo y denuncia. La petición de queja es por excelencia la manifestación del descontento, inconformidad y malestar del administrado con la autoridad a la que se dirige o con los agentes que la representan. El derecho de petición en reclamo está dirigido específicamente a comunicar deficiencias en la prestación de un servicio, esta clase de derecho de petición se da en los servicios públicos domiciliarios, en los servicios de seguridad social y en los servicios financieros. La petición de denuncia es la manifestación de la existencia de una falla en la prestación de un servicio por parte del

1 Veremos enseguida cómo se aborda en la doctrina las diversas clasificaciones del derecho de petición según Parra (2017).

Estado o de sus agentes, lo cual sirve como medio de depuración para hacer cumplir el ordenamiento y la moralidad pública.

Las que solicitan el reconocimiento de derechos vitales irrenunciables

Estas peticiones sirven para que la administración reconozca derechos como el derecho a la pensión, el reconocimiento de mínimo vital, en los casos de personas en situación de pobreza extrema y víctimas de desplazamiento; también en casos en que se solicite hacer extensiva a terceras sentencias proferidas por el Consejo de Estado por parte de autoridades, salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria.

Peticiones procesales administrativas

En materia de procedimiento administrativo existen las peticiones en las que se solicitan o se aportan pruebas; también se puede petitionar para solicitar que se actúe de determinada forma a consecuencia del silencio administrativo positivo o negativo; se puede solicitar la revocatoria directa de actos administrativos. La petición también es requisito de procedibilidad para constitución en renuencia de la autoridad administrativa, previa interposición de la acción de cumplimiento. También se puede solicitar el levantamiento de reserva de determinada información y hacer consultas.

Las que se formulan entre autoridades públicas

Estas peticiones las hacen las autoridades para requerir información, coordinar esfuerzos en sus actividades, hacer consultas y solicitar convenios. Encontramos en esta clasificación las peticiones de traslado por competencia, las peticiones de revocatoria de actos administrativos y, por último, encontramos el derecho de petición parlamentario, el cual se desarrolla en la Ley 5 de 1992.

Elementos estructurales del derecho de petición

Antes de abordar el tema de los elementos esenciales del derecho de petición, es pertinente saber cuáles son los elementos del núcleo esencial del derecho de petición. La Corte Constitucional ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición está protegido y garantizado mediante la pronta y oportuna resolución de lo que se solicita, incluyendo una respuesta de fondo y su notificación al peticionario, sin que esto necesariamente indique una respuesta afirmativa a la solicitud, el

incumplimiento de cualquiera de estos tres elementos representa una vulneración por parte de las autoridades o el particular.

Estos elementos intangibles del núcleo esencial del derecho de petición están descritos textualmente de la siguiente manera en las sentencias C-951 de 2014 y C-818 de 2011:

- i La pronta resolución constituye una obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto.
- ii La respuesta de fondo hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según esta Corte, para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) claridad, esto es, que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) precisión, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano, c) congruencia, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) consecuencia en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada.
- iii La notificación de la decisión atiende a la necesidad de poner al ciudadano en conocimiento de la decisión proferida por las autoridades, ya que lo contrario, implicaría la desprotección del derecho de petición (Corte Constitucional de Colombia, C-007 de 2017).

Acorde con lo anterior, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-818 de 2011, sintetizó textualmente, de la siguiente manera, los elementos fundamentales del derecho de petición en concordancia con el artículo 23 de nuestra Constitución Política:

- i Toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular. En relación con este elemento, la jurisprudencia ha advertido que la titularidad del derecho no se agota en las personas naturales, sino que se extiende a las jurídicas.
- ii Puede ser presentado de forma escrita o verbal. En efecto, el ordenamiento constitucional colombiano ampara las expresiones verbales del derecho de petición y no otorga trato diferente al de las solicitudes escritas, que deben atenderse de la misma manera por las entidades públicas” (artículo 15 de la Ley 1755 de 2015).

- iii Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Del texto constitucional solo se desprende un requisito para la presentación de solicitudes, que las mismas sean respetuosas. Según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición solo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La sentencia C-951 de 2014.
- iv La informalidad en la petición. Este elemento implica varias facetas del derecho de petición. La primera tiene que ver con que no es necesaria la expresa invocación del derecho o del artículo 23 de la Constitución, para que las autoridades o particulares así lo entiendan, la segunda faceta de la informalidad en la petición tiene que ver con que su ejercicio es, por regla general, gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor, si se es menor de edad.
- v Prontitud en la resolución de la petición. La oportunidad en la respuesta a la petición es de la esencia del derecho, toda vez que si esta se produce en forma tardía haría nugatoria la pronta resolución que exige la disposición constitucional.
- vi El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Según se desprende del inciso segundo del artículo 23 constitucional.

Derecho de petición colectivo como instrumento que materializa la participación ciudadana

En 1991 surge la séptima papeleta como un movimiento participativo ciudadano, a través del proceso constituyente colombiano, con el fin de que no solo se hiciera una reforma a la Constitución de 1886, sino que dieran lugar a una nueva Constitución política: la Constitución Política colombiana de 1991; una de las características principales de esta nueva carta constitucional es el aumento de la participación ciudadana en la vida pública y en la toma de decisiones políticas.

La Constitución de 1991, desde su primer artículo y en los artículos 40 y 103, manifiesta la participación como uno de los elementos nucleares del texto de nuestra carta magna, principio que no solo se declara en los artículos indicados, sino en diversas leyes que lo desarrollan.

En cuanto a la democracia participativa, la Sentencia T-596/02 (expediente T-496339) refiere que

En una democracia participativa el derecho a acceder a la información constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político”, de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política, así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa.

De esta manera, el derecho de petición se convierte en un instrumento jurídico que facilita los mecanismos para que la ciudadanía pueda acceder a la información pública y poder ejercer su derecho a la participación democrática.

Así mismo, la Ley estatutaria 134 de 1994 “regula la iniciativa popular y legislativa sobre los mecanismos de participación ciudadana”, como lo son: “el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto”, siendo este último uno de los recursos más importantes para la participación ciudadana.

Con la Ley estatutaria 1757 de 2015, se reglamenta el Cabildo abierto para de esta manera incentivar la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación democrática, la cual establece “disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, y cuyo objeto es: “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político” (artículo 1). Esto, para el beneficio de los derechos colectivos de la ciudadanía.

Del mismo modo, la Ley 1757 de 2015 reconoce en sus artículos 48, 62, 68 y el parágrafo 1º del 70, la participación ciudadana, siendo puntualmente el derecho de petición el mecanismo por el cual la ciudadanía puede hacer peticiones y solicitudes respetuosas relacionadas con sus inconformidades, sus criterios y necesidades, acerca de las políticas públicas que se están desarrollando y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En conclusión, el derecho fundamental de petición es el mecanismo legal por medio del cual se garantiza a la ciudadanía usar su derecho de acceder a la información pública, a la participación política y su consecuente derecho de acceder a los mecanismos de control, convirtiéndose en un instrumento que materializa la participación ciudadana.

Reconocimiento del derecho de petición por la ciudadanía colombiana

Según los resultados del boletín técnico de la encuesta de Cultura política realizada en 2019 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), concluyó que

[...] el instrumento de protección de derechos que más conocen o han oído hablar los ciudadanos de las cabeceras municipales mayores de 18 años es la acción de tutela con un (86,0 %) seguido del derecho de petición con el (82,3 %), y en un menor porcentaje la población conoce o ha oído hablar de las acciones de grupo, tanto para cabeceras con un (23,3 %) como centros poblados y rural disperso (13,8 %). (DANE, 2019)

De lo anterior podemos concluir que, si bien es cierto que los ciudadanos reconocen el derecho de petición como elemento fundamental para la protección de sus derechos y presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, aun siendo este un mecanismo efectivo de participación ciudadana y control político, se encuentra desplazado por la acción de tutela, considerada por los colombianos como un mecanismo más efectivo para hacer valer sus derechos.

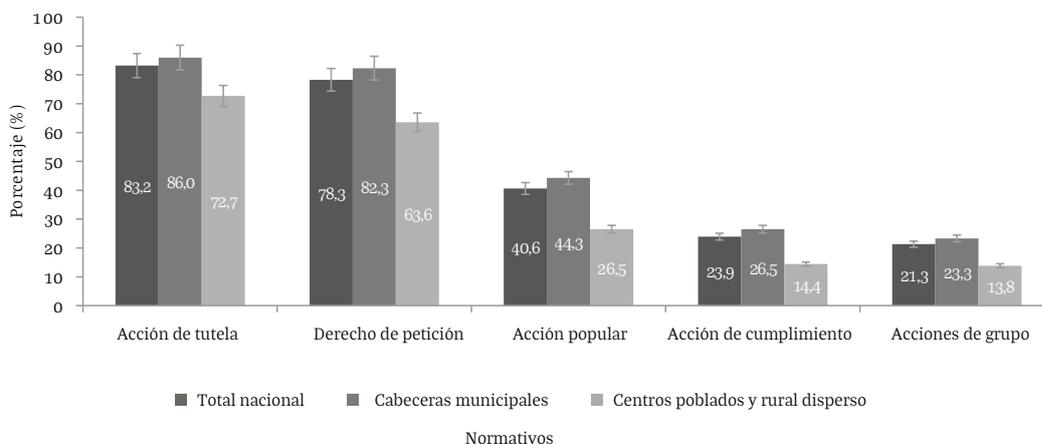


Figura 2. Porcentaje de personas de 18 años y más que conocen o han oído hablar de los instrumentos de protección de derechos. Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso

Fuente: DANE, ECP-2019, tomado de DANE (2019).

Nota: “Población de referencia total de personas de 18 años y más: total nacional, 34.056 (en miles); cabeceras municipales, 26.936 (en miles); centros poblados y rural disperso, 7.120 (en miles)”.

El derecho de petición en el silencio administrativo

El derecho de petición es la vía más expedita para que cualquier ciudadano se comunique con la administración, así lo consagró nuestra Constitución Política de 1991 (Art. 23°) y al tener tal rango, el desarrollo legal del mismo nos muestra toda una coyuntura de acciones, consecuencias y obligaciones para quienes en el ejercicio de sus labores tienen el papel de actores de la administración para resolver.

Cuando en el entorno jurídico-administrativo se habla del Silencio Administrativo ante una acción presentada, estamos diciendo que hay ausencia de respuesta de parte de quien tiene la obligación de resolver esa petición (artículos 83° y 84° de la Ley 1437 de 2011; Art. 14° Ley 1755 2015).

Los términos de respuesta fijados por la ley varían según sea la actuación administrativa.

Silencio administrativo negativo: se constituye en la generalidad y se considera como negada para el accionante la petición elevada; no obstante, puede corresponder el silencio administrativo negativo a la negligencia por parte de la administración (sin eximirla de su obligación de dar respuesta, so pena de responsabilidades disciplinarias). En cualquiera de los dos casos de silencio administrativo negativo, la ley contempla los recursos de los que dispone el accionante para obtener resolución por parte de la administración. En la academia es conocido este silencio como un *acto administrativo ficto o presunto* (artículos 83 de la Ley 1437 de 2011; art. 14°, Ley 1755 2015).

Silencio administrativo positivo: se constituye en la regla de excepción, ya que se presenta o interpreta en los casos expresos que señale la Ley. Este silencio es una aceptación de la petición elevada o presentada por el accionante concediéndole la razón (artículos 84 de la Ley 1437 de 2011). El silencio administrativo positivo también tiene una connotación sancionatoria por no haber cumplido respuesta en los tiempos, sin eximir de su responsabilidad a la administración o funcionario, so pena de responsabilidades disciplinarias y/o pecuniarias.

El ejemplo más común en la aplicación reglada para el silencio administrativo positivo es la Ley 142 de 1994, correspondiente a los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Figura 3. Efectos del silencio administrativo

Fuente: elaboración propia.

Una vez cumplido el plazo de respuesta y tras considerarse dicha ausencia de respuesta (según disposición legal) como positiva o favorable para el administrado, se debe materializar el acto a través de la protocolización ante notaría, cuyo soporte será el radicado de la petición con fecha del recibido por la entidad ante la cual se haya elevado dicho documento, acompañado por la elaboración de declaración juramentada donde señale que “No ha recibido resolución alguna al respecto”. De esta manera, se formaliza el silencio administrativo positivo (art. 85, procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo, CPACA).

El derecho de petición, en la revocatoria directa

El derecho de petición también incide en esta figura jurídica, ya que los ciudadanos que se sientan afectados por los efectos de un acto administrativo podrán acceder a la figura denominada *revocatoria directa*, a través de petición iniciada ante la misma autoridad que lo profirió o ante su superior jerárquico, con el fin que se revoque la decisión que les afecta.

Expresa el profesor Juan Ángel Palacio Hincapié, en su obra *Derecho Procesal Administrativo*, que “en ese orden, la *revocatoria directa* no es más que aquella facultad o privilegio de la administración de retirar del ordenamiento jurídico un acto suyo por razones de legalidad, conveniencia u oportunidad, sujetándose para tal efecto a unos principios, requisitos y procedimientos estatuidos por el legislador” (2017, p. 90).

La *revocatoria directa* es la herramienta que posee la administración y el Estado en general, para sacar del mundo jurídico los actos administrativos cuando se presenten las causales indicadas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, así:

Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Esta revocatoria opera de oficio, esto es, cuando la misma administración motiva e inicia este procedimiento, pero, también, a solicitud del mismo administrado que se ve afectado con el acto a través del ejercicio del derecho de petición.

Desarrollos jurisprudenciales y normativos introducidos al derecho de petición en Colombia

En esta sección se aborda el estudio sobre los diferentes criterios vigentes por las altas cortes del Estado colombiano sobre el derecho de petición y su incidencia en la función administrativa.

El derecho de petición es un derecho fundamental

La Corte Constitucional, sobre el particular, ha señalado que el derecho de petición es un derecho fundamental:

[...] determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. (Corte Constitucional, T-998 de 2006)

Antes, la Corte hubo expuesto que “El derecho de petición es uno de los instrumentos fundamentales para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa” (Corte Constitucional, T-495 de 1992); y, además, porque mediante él se pueden hacer valer muchos derechos constitucionales como el derecho a la información, el derecho a la participación política y el derecho a la libertad de expresión.

Con posterioridad, el alto tribunal constitucional precisó lo siguiente: “El derecho de petición es una manifestación directa del derecho de información que le asiste a todo ciudadano, así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, como la igualdad, el debido proceso, el trabajo, el acceso a la administración de justicia, entre otros” (Corte Constitucional, T-574 de 2009), a la vez que guarda estrechos vínculos con el derecho a la intimidad, en cuanto es oponible a las peticiones que presenten otros ciudadanos que puedan afectar su dignidad humana y su intimidad.

Reiterativamente, la Corte Constitucional ha manifestado el criterio que el derecho de petición es un derecho fundamental, cuando dijo:

La naturaleza fundamental del derecho de petición, se deriva de la estrecha vinculación que presenta el mismo con el logro de los fines esenciales del Estado consagrados en la Carta Política, al igual que con el cumplimiento por parte de las autoridades de las funciones para las cuales han sido instauradas y con la actuación de los particulares de conformidad con la Constitución y las Leyes. (Corte Constitucional, T-118 de 1998).

En la actualidad, la posición de la Corte Constitucional, con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, ha efectuado una gran diferenciación entre lo que es núcleo esencial del derecho de petición y los elementos estructurales del mismo. Expresó para el efecto:

En suma, el derecho de petición reconocido en el artículo 23 de la Constitución y desarrollado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 es un derecho fundamental en cabeza de personas naturales y jurídicas cuyo núcleo esencial está compuesto por: (i) la pronta resolución; (ii) la respuesta de fondo; y (iii) la notificación de la respuesta. A su vez, sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la posibilidad de que la solicitud sea presentada de forma escrita o verbal; (iii) el respeto en su formulación; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la habilitación al Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privada para garantizar los derechos fundamentales. (Corte Constitucional, C-007 de 2017)

Las altas cortes del Estado colombiano se han pronunciado sobre el derecho de petición en relación con la función administrativa, cuando manifestó:

El derecho de petición no procede para poner en marcha el aparato judicial o para solicitar a un servidor público que cumpla sus funciones jurisdiccionales, ya que esta es una actuación reglada que está sometida a la Ley procesal. Ahora bien, en caso de mora judicial puede existir transgresión del debido proceso y del derecho de acceso efectivo a la justicia; pero no del derecho de petición. Dentro de las actuaciones ante

los jueces pueden distinguirse dos. De un lado, los actos estrictamente judiciales y, de otro lado, los actos administrativos. Respecto de éstos últimos se aplican las normas que rigen la administración, esto es, el Código Contencioso Administrativo. Por el contrario, las peticiones en relación con actuaciones judiciales no pueden ser resueltas bajo los lineamientos propios de las actuaciones administrativas, como quiera que “las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquél [del proceso] en asuntos relacionados con la litis tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso”. (Corte Constitucional, T-377 de 2000)²

Por otro lado, la actuación de los menores de edad sin requerir autorización por parte de sus mayores, para ejercer el derecho de petición ante cualquier entidad dedicada a su protección o formación, para el efecto la Corte Constitucional ha considerado simplemente que los menores son personas y como tal el derecho de petición puede ser formulado o reconocido a toda persona para la defensa de sus derechos fundamentales (Corte Constitucional, T-343 de 1993; T-213 de 1994; T-456 de 1995 y T-409 de 1998).

En lo referente a los jueces de la República, que son consideradas autoridad, el Consejo de Estado ha expuesto reiteradamente la total improcedencia del derecho de petición frente a las autoridades judiciales, considerando al efecto la gran diferenciación entre los actos de carácter estrictamente judicial y los administrativos que pueda tener a su cargo el juez³.

.....

2 Esta postura fue ratificada en la Sentencia T-172 del 2016, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, de la Corte Constitucional; y por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia 25 de mayo del 2017, con Ponencia de la Magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto.

3 Este criterio ha sido ratificado en las siguientes sentencias de fechas 22 de octubre del 2015 y 30 de junio del 2015, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Primera con Ponencia de la Magistrada María Claudia Rojas Lasso y de la Sección Segunda, de 18 de febrero del 2016, con ponencia del Magistrado Gabriel Valbuena Hernández.

En relación con las limitaciones del derecho de petición frente a la fuerza pública y ante organismos internacionales, en la jurisprudencia no existen antecedentes acerca de cuáles son los asuntos que se relacionen con el servicio de los cuerpos armados, que no pueden ser objetos de peticiones.

Solo el artículo 219 constitucional establece perentoriamente la limitación del derecho de petición para los miembros de la Fuerza Pública, a quienes prohíbe “ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la Ley”.

Ahora, frente a los Organismos Internacionales, ha manifestado:

Por su naturaleza jurídica de sujetos del derecho internacional, agencias u organizaciones internacionales –como ACNUR– no son sujetos del deber de resolver peticiones que las personas presentan a las “autoridades” –o los particulares, excepcionalmente–, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política. Además, de conformidad con tratados internacionales ratificados por Colombia, agencias u organizaciones internacionales –como ACNUR– gozan de inmunidad de jurisdicción y no tienen el deber de comparecencia en procesos judiciales que se adelanten en su contra ni procede contra ellos medida coercitiva alguna de allí derivada. (Consejo de Estado, Sentencia de 18 de julio de 2016)⁴.

Desarrollo normativo

Según el profesor Polo (2020):

En el plano normativo legal, fue la Ley 4^a de 1913 o Código de Régimen Político y Municipal la que, por primera vez en nuestro medio, permitió dar aplicación efectiva al derecho de petición, al señalar, en su

.....
4 Corte Constitucional, Sentencia T-093 del 16 de febrero de 2012. Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo. En similar posición judicial el Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de junio de 2016, Magistrado ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

artículo 334, las bases para que el gobierno pudiese reglamentar la manera de proceder en los asuntos administrativos de carácter nacional. Posteriormente, la Ley 167 de 1941 incorporó disposiciones en materia de recursos en sede administrativa (arts.77 a 81), las que luego fueron ampliadas en el Decreto 2733 de 1959, dictado para reglamentar el derecho de petición. De ahí, esas normas pasaron al Código Contencioso Administrativo, el Decreto 01 de 1984, parcialmente modificado por la Ley 57 de 1985, disposiciones que han venido a ser sustituidas o recogidas por la Ley 1.437 de 2011, mediante la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Una buena síntesis histórica del devenir normativo del derecho de petición la encontramos en la sentencia C-951 de 2014, en la que puede leerse: “El derecho de petición, objeto de regulación por el proyecto de Ley estatutaria bajo control, es un derecho constitucional fundamental cuyo origen se remonta al Bill of Rights aprobado en 1689, catálogo de derechos dentro del cual en el artículo 5° se incorporó el derecho de los súbditos de presentar peticiones ante el rey de Inglaterra. Las primeras constituciones en reconocer este derecho fundamental fueron la de Francia de 1791 y de manera simultánea, la Constitución de los Estados Unidos de América a través de la primera enmienda constitucional efectuada en 1791. En Colombia, la primera expresión normativa del derecho de petición la encontramos en el artículo 56 la Constitución federal de 1858 (Confederación Granadina), al consagrar: “El derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquier asunto de interés general o particular”. Esta disposición fue reproducida en los mismos términos en el catálogo de derechos individuales contemplados en el artículo 15 de la Constitución de 1863 (Estados Unidos de Colombia).

Finalmente, el artículo 45 de la Constitución Política de 1886 dispuso que “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.” Esta disposición fue objeto

de desarrollo legal por virtud del artículo 334 de la Ley 4ª de 1913, del Decreto 2733 de 1959, el Decreto 01 de 1984 y la Ley 57 de 1985.

Con el argumento indiscutible de que el derecho de petición es fundamental, de aplicación inmediata y que la regulación de los derechos fundamentales está reservada a la Ley estatutaria, la Corte Constitucional mediante sentencia C-818 de 2011, declaró la inexecutable de los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 de 2011, a través de los cuales, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se regulaba el derecho de petición ante las autoridades y ante las organizaciones e instituciones privadas, en razón de que este Código había sido expedido mediante una ley ordinaria, cuando debió ser mediante una ley estatutaria. Los efectos del fallo fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014 para evitar las graves consecuencias que produciría la inexecutable inmediata y para dar oportunidad al Congreso de expedir una nueva ley estatutaria.

En acatamiento de la disposición pretoriana de la Corte Constitucional, el Congreso de Colombia, procedió a regular nuevamente este derecho fundamental; esta vez, por medio de una ley estatutaria, como correspondía. La Corte Constitucional, previa la revisión de constitucionalidad requerida, mediante la sentencia C-951 de 2014, dio su beneplácito al texto aprobado por el legislador, si bien declaró, bajo condición, exequibles algunas expresiones contenidas en el articulado.

El texto definitivo promulgado por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1.755 del 30 de junio de 2015, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial No. 49.539. El artículo Primero de esta Ley establece” Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente...”

Cambios (Ley 1755/2015 - Ley 1437/2011)

Tabla 1. El derecho de petición (D. P.) y respuesta
Sinopsis del derecho de petición

Formulación del D. P	Modalidades	Términos para resolverlas	Aspectos relacionados
<p>Cualquier actuación que se inicie ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición. Es informal. No se presenta derechos de petición, sino solicitudes en ejercicio del D. de P. El D. de P. se les limita a los miembros de la fuerza pública: No se pueden dirigir peticiones, salvo que se relacionen con el servicio y la moralidad.</p>	<p>Son modalidades del D. P. las solicitudes de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento de derechos, 2. Intervención de una autoridad, 3. Resolución de una situación jurídica particular, 4. Presentación de un servicio 5. Reconocimiento de un derecho, 6. Requerir información, 7. Consultar, examinar y requerir copias de documentos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para resolver las situaciones el término general es de 15 días. 2. Se somete a términos especiales: 3. Peticiones de documentos y de información: 10 días. 4. Consultas sobre materias a cargo de autoridad: 30 días 5. Las peticiones relativas a la información o documentos que una autoridad formule a otra deberán resolverse en 10 días. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La desatención y el incumplimiento de términos generan sanción disciplinaria. 2. Se entenderán que han sido aceptadas las peticiones de documentos o información que no se resuelva dentro de los 10 días siguientes a su presentación. La administración no podrá negar la entrega y deberá suministrar las copias dentro de los 3 días siguientes.
<p>Se limita, así mismo, y para todos, ante organismos internacionales. El ejercicio del D. de P. es gratuito y no requiere abogado. Las peticiones son reiterativas cuando se presenta una y otra vez, o análogas cuando las presentan diversas personas, en número superior a 10. Merecen un tratamiento distinto en su respuesta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Formular consultas, quejas, denuncias y reclamos, 9. Interponer recursos. 	<p>Atención prioritaria: debe darse prioridad a las peticiones de reconocimiento de un derecho cuando se requiera evitar un perjuicio irremediable. Cuando esté en peligro la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, se adoptará de urgencias las medidas necesarias. También cuando la petición la formule un periodista para el ejercicio de su autoridad.</p>	<p>Cuando la excepción, la autoridad no pudiere resolver dentro de estos términos, deberá informarlo al interesado, antes de vencerse el plazo e indicarle el plazo en que lo hará, que no puede superar el doble de lo inicialmente previsto. Cuando la autoridad carece de competencia para decidir, con plazo de 5 días debe remitirla al competente. Dentro de ese mismo lapso lo informará el peticionario, con copia de oficio remisorio.</p>

Presentación de las peticiones

Legitimación para presentar peticiones	Forma de presentación	Carácter y contenido de la petición	Aspectos relacionados
Se encuentra legitimada cualquier persona, sin distinción de edad, sexo, religión, nacionalidad. Los menores no requieren ser representados por abogados o sus padres. Las personas jurídicas actúan a través de sus representantes legales.	Las peticiones se presentan: 1. Verbalmente 2. Por escrito 3. A través de cualquier medio idóneo para la comunicación. Ninguna autoridad o entidad privada puede negarse a	La petición debe ser respetuosa, y contener, a lo menos: 1. Designación de la autoridad a la que se dirige; 2. Nombre y apellido del peticionario. Si están inscritos en el registro mercantil deberá indicar su dirección electrónica; es posible entregar el número de fax o la dirección electrónica. 3. Las razones o motivos de hecho y de derecho en que se funda la petición; 4. La relación de documentos que se desea acompañar, y 5. La firma del peticionario. Las peticiones anónimas deben ser admitidas y resueltas cuando exista justificación seria para el mantenimiento de la reserva de la identidad del peticionario.	Las autoridades podrán disponer, por vía general, que ciertas solicitudes se presenten por escrito. Las autoridades podrán facilitar, sin costos para los peticionarios, formularios o modelos estandarizados para facilitar el diligenciamiento. Esto no limita el derecho de los interesados de aportar pruebas o argumentos que no se contemplan en los formatos, o que pueda presentarlos por fuera de ellos. Los conceptos emitidos por las autoridades en respuesta a las peticiones realizadas en el ejercicio del derecho o formular consultas, carecen de obligatoriedad, por no constituir actos administrativos.

Revisión y trámite

Revisión inicial	Revisión durante la actuación	Desistimiento	Aspectos relacionados
La autoridad debe revisar integralmente la petición. El peticionario debe acompañar los documentos e informaciones requeridos por Ley. Si faltan, así se le indicará; si insiste en que se le reciba la solicitud, se dejará constancia de los requisitos o documentos que hagan falta. No se puede devolver peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas, por falta de requisitos o documentos no previstos en la Ley, que no sean necesarios para resolver la solicitud o que se encuentren en sus archivos. Si la solicitud es irrespetuosa, deberá ser rechazada.	Ya radicada una solicitud, es posible advertir que: 1. La documentación está incompleta; o que 2. El peticionario deba realizar una gestión necesaria para adoptar la decisión de fondo; pero que, 3. En virtud del principio de eficacia, la actuación pueda adelantarse sin oponerse a la Ley. En tales casos, dentro de los 10 siguientes a la radicación se requerirá al peticionario para que la complete, en el término de un mes.	Aportados los documentos o la información requerida, se reactivará el término para resolver la petición. Desistimiento tácito. Vencido el plazo sin que el peticionario haya atendido el requerimiento como se le indicó, se entenderá que desiste de la petición, salvo que previamente haya solicitado ampliación del plazo. Desistimiento expreso. El interesado podrá desistir voluntariamente en cualquier tiempo de sus gestiones.	Al detectar el desistimiento, la autoridad dispondrá el archivo del expediente. En los eventos de desistimiento, sea tácito o expreso, el interesado podrá presentar nuevamente la solicitud con el lleno de requisitos legales. Si el desistimiento fuere expreso, la actuación podrá continuar, de oficio, si la autoridad lo considera necesario por razones de interés público.

Acceso a documentos públicos

Libre acceso a la información pública	Documentos reservados	Imposibilidad y rechazo de peticiones sobre informaciones y documentos sujetos a reserva	Aspectos relacionados. Insistencia del peticionario en caso de reserva
Los particulares tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo en los casos de reserva establecida por a la Ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Gozan de reserva, conforme a la Constitución y la Ley, los documentos y las informaciones relacionadas con: • La defensa y la seguridad nacional; • Las instrucciones en materia diplomática; • Los derechos a la privacidad y a la intimidad de las personas; 	La reserva no es oponible a las autoridades judiciales, legislativas o administrativas, cuando las peticiones serán para el debido ejercicio de sus funciones. La petición que rechace la petición de suministro de información o documentos por motivos de reserva será motivada y deberá ser notificada al peticionario.	El peticionario interesado en informaciones o documentos cuya solicitud le sea rechazada por la autoridad, amparada en la reserva, podrá insistir en la misma, mediante escrito presentado dentro de los 10 días siguientes a la notificación de rechazo. La documentación respectiva se enviará al correspondiente tribunal administrativo,
	<ul style="list-style-type: none"> • Las condiciones financieras de operaciones de crédito y tesorería, por seis (6) meses desde la realización de operación; • La información financiera y comercial de las personas; • El secreto comercial o industrial y los planes de desarrollo de las empresas de servicios públicos; • El secreto profesional; y • Los datos genéticos humanos. 	Contra esta decisión solo proceder la insistencia del peticionario, para ante la jurisdicción contencioso administrativo.	que cuenta con 10 días para resolver, salvo los casos de interrupción previstos en la Ley.

Derecho de petición ante organizaciones privadas

Finalidad	Destinatarios	Tratamiento común	Otros aspectos
Garantizar los derechos fundamentales de las personas. Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, son parte de sanción y/o multa.	Con o sin personería jurídica, son sujetos pasivos del d. de P. las organizaciones privadas. Corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes. También podrá ejercer el D. de P. ante personas naturales, cuando el peticionario se encuentre frente a ellas en situaciones de indefensión, de subordinación o cuando la persona natural ejerza sobre la posición dominante.	Pese a que se rijan por el derecho privado, quedan sometidas a las disposiciones comunes del D. de P.: <ul style="list-style-type: none"> • Las cajas de compensación familiar, • Las instituciones del sistema de seguridad social integral, Las entidades del sector financiero y bursátil y • Las empresas de servicios públicos. 	Organización interna: las disposiciones sobre el D. de P. sobre entidades públicas y privadas, se aplica a las Organizaciones privadas: estas, deben expedir un reglamento sobre la manera de atender las peticiones y resolver los reclamos. Los funcionarios de la procuraduría, de la defensoría del pueblo y los personeros deben prestar asistencia eficaz e inmediata a los peticionarios para garantizarles del ejercicio del D. de P., intervenir ante las autoridades para exigirle el cumplimiento de sus deberes legales, y recibir, si es del caso, las peticiones o quejas.

Peticiónes verbales (datos relevantes del decreto 1166 del 2016) Naturaleza	Recepción y radicación	Respuesta	Aspectos relacionados
<p>Son las peticiones presentadas verbalmente en forma presencia, también, por vía telefónica o por medios electrónicos o tecnológicos.</p> <p>Reglamentación. Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones verbales y la manera de atenderlas. Por vía general podrán disponer que peticiones deben presentarse por escrito. No se podrá negar la recepción y radicación de una solicitud verbal, en concepto de faltarle un documento escrito.</p>	<p>Oficina centralizada de recepción. Las autoridades deben centralizar en una oficina, la recepción y radicación de las peticiones verbales.</p> <p>Turnos. Se podrá establecer turnos para la atención ordenada de las peticiones.</p> <p>Constancia. Se dejará constancia de la presentación de la petición, de la cual se podrá expedir copia al interesado, si lo solicita, con indicación de número de radicación, fecha y hora del recibo, el nombre del peticionario, lo que pide, las razones en que fundamenta su petición y la relación de los documentos que persiste.</p>	<p>La respuesta debe darse en los plazos establecidos por la Ley.</p> <p>Las respuestas o las solicitudes verbales serán también verbales. En la constancia de radicación se indicará cuál fue la respuesta suministrada.</p> <p>Las respuestas a las solicitudes de acceso a la información deberán darse por escrito.</p> <p>Si la petición se dirige a una entidad o funcionario que carezca de competencia para resolverla, así se le indicará al peticionario, orientándolo acerca de ante quién debe acudir.</p> <p>Pero si el solicitante insiste, se deberá recibir y radicar la petición.</p>	<p>Para efectos de inclusión social de personas en condición de vulnerabilidad, por razones de discapacidad, género y edad, podrán adoptarse medidas especiales de prioridad y apoyo a los peticionarios, como traductores e intérpretes, sistemas de grabación, etc.</p> <p>Accesibilidad. Las autoridades deberán divulgar, en lugar visible al público y en su sede electrónica, los procedimientos de recepción, radicación y trámite de las solicitudes verbales.</p>

Fuente: tomada de Polo (2020).

Los términos para responder peticiones

Veremos a continuación los términos con que cuentan las autoridades para dar oportunas respuestas a la formulación de peticiones respetuosas por parte de los ciudadanos.

La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 14 regula lo pertinente en los siguientes términos:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

De lo anterior se desprende que la oportunidad de dar respuesta por parte de las autoridades sigue deferida a la Ley. “La respuesta será oportuna cuando se produzca antes del vencimiento de los términos o plazos señalados por la Ley; vencido este plazo sin que se haya producido y notificado respuesta, se patentiza la violación del derecho de petición”⁵.

Esta particularidad se complementa a través de la Ley 962 de 2005, artículo 8°, que a su tenor reza:

Artículo 8.º Entrega de información. A partir de la vigencia de la presente Ley, todos los organismos y entidades de la Administración Pública deberán tener a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por medio telefónico o por correo, la siguiente información, debidamente actualizada:

Normas básicas que determinan su competencia.

.....

5 Sobre la oportunidad en la respuesta del derecho de petición y otros aspectos inherentes al núcleo del derecho de petición, véase la Sentencia del 30 de enero del 2014, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Magistrado Ponente Eduardo Gómez Aranguren.

Funciones de sus distintos órganos.

Servicios que presta.

Regulaciones, procedimientos y trámites a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad, precisando de manera detallada los documentos que deben ser suministrados, así como las dependencias responsables y los términos en que estas deberán cumplir con las etapas previstas en cada caso.

Localización de dependencias, horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que las personas puedan cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos ante ellos.

Dependencia, cargo o nombre a quién dirigirse en caso de una queja o reclamo.

Sobre los proyectos específicos de regulación y sus actuaciones en la ejecución de sus funciones en la respectiva entidad de su competencia.

En ningún caso se requerirá la presencia personal del interesado para obtener esta información, la cual debe ser suministrada, si así se solicita por cualquier medio a costa del interesado.

Incidencia de la pandemia en relación con el derecho de petición

En Colombia, a partir del 17 de marzo del 2020, a causa de la llamada pandemia de coronavirus COVID-19, entró en vigor el Decreto 417 del 2020, por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica. En este decreto y con el propósito de evitar un mayor colapso en el sistema de salud, se daban medidas estratégicas de: contención a la libre circulación de los individuos, aforos limitados, cierre de algunos lugares públicos, difusión de los protocolos de bioseguridad como uso obligatorio de tapabocas, lavado de manos, distanciamiento social (mínimo 2 m), entre otras prácticas que se exigían, cada una con la finalidad de evitar mayor número de contagios por COVID-19. Ante la emergencia sanitaria que se declaró, también empezaron a sufrir modificaciones las entidades del Estado y la llamada prestación de los servicios públicos. Es entonces cuando proyectos que se venían gestando sin ninguna prisa, al interior de instituciones como “La digitalización de personas” se exigen entrar en funcionamiento y, de esta manera, crear y ofrecer disposiciones en materia para la descongestión de los procesos tramitados antes las jurisdicciones. Como un

ejemplo de estas incidencias de la pandemia con respecto al derecho de petición encontramos la Ley 2080 de 2021, que en su artículo 1.º modifica los numerales 1 y 9, adiciona los numerales 10 y 11, y modifica el artículo 5.º de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (conocida como la Ley del CPACA). Su objetivo es preservar el derecho de petición como derecho fundamental en todos y cada uno de sus elementos nucleares; a pesar de las circunstancias de confinamiento obligatorio, se pronuncia especialmente tres (3) aspectos para tener en cuenta:

1. Pide a las entidades estatales que, a través de sus páginas web, indiquen a los usuarios los canales de comunicación, información y herramientas tecnológicas a implementar para el registro y respuesta de las peticiones a elevar o ya se hayan elevado.
2. Se convierte en generalidad la respuesta por correo electrónico, que antes era excepcional y debía tener autorización del usuario para que le fuera enviada por este medio electrónico.
3. Se aumentan los periodos en términos de respuestas o soluciones, quedando así:
 - Pasan de 15 a 30 días en peticiones de interés general.
 - Pasan de 10 a 20 días en peticiones de documentos e información.
 - Pasan de 30 a 35 días en peticiones que requieran consulta.

Estos términos tienen su sustento legal en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. (Decreto 491 del 2020)

El artículo 5 del Concepto 162741 del 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública, a su tenor, reza:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la

vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término, señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

El derecho a la información pública

En el ABC, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, describen que:

El acceso a la información pública es un derecho fundamental, reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos- en su artículo 13, el cual recalca la obligación de los Estados de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder. Así mismo, establece el derecho que tenemos todos los ciudadanos de buscar, solicitar, recibir y divulgar aquella información pública, en manos de los órganos, entidades y funcionarios que componen el Estado.

[...]

En gran medida, el reconocimiento del acceso a la información como derecho autónomo e independiente procede de la gran demanda

ciudadana por conocer las actuaciones de los gobiernos, controlar la corrupción, conocer los bienes y servicios a los que los ciudadanos tienen derecho y más recientemente, como mecanismo para conocer la verdad con respecto a violaciones graves de derechos humanos. Sin embargo, no se limita a esto. El acceso a la información es un ejercicio diario que los ciudadanos llevan a cabo para acercarse a la administración pública, conocer información general y de interés, y garantizar otros derechos. (Muñoz, 2015)

Marco normativo nacional e internacional sobre la transparencia y los estímulos al buen Gobierno.

Para comprender parte de los desarrollos legales y, en especial, del derecho de acceso a la información pública, es necesario recrear el contexto internacional que los soporta, parte de estas iniciativas locales provienen de dinámicas internacionales, ya sea desde la perspectiva de los órganos multilaterales de cooperación o banca, o de organismos encargados de la promoción de derechos humanos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA).

[...]

Vale la pena recordar que los tratados internacionales generales contienen el derecho a la información y expresión y que, a partir de estos, se fundamenta la reflexión sobre la importancia de su desarrollo. Ejemplos de esto son el artículo 13 de la Convención Americana y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Individuales, Civiles y Políticos.

[...]

Respecto a esto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho de acceso a la información se “ampara en el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006). (Ávila Torres, 2014)

De manera concreta, tenemos otras manifestaciones internacionales en diferentes declaraciones y principios como las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la OEA, la Declaración de Chapultepec; los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la

Libertad de Expresión y el Acceso a la Información; los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano; la Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información; la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, entre otros documentos no vinculantes. Además, Colombia se ha vinculado con iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Los acuerdos firmados y ratificados por el país incluyen la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su Implementación (Mesicic).

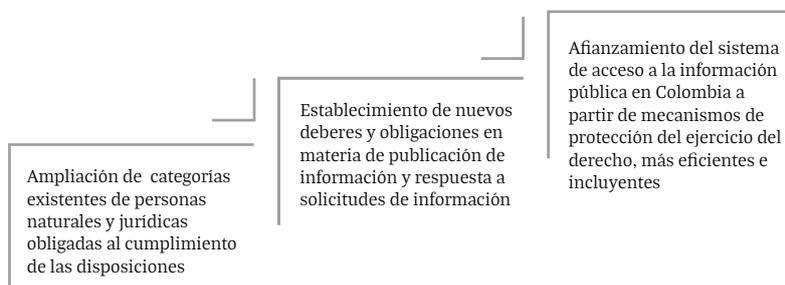


Figura 4. Disposiciones encaminadas a proteger el derecho de acceso a la información pública

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la Constitución Política de 1991 plantea diversas normas relacionadas con los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, a presentar quejas o reclamos, a participar en los asuntos públicos y promover la moralidad administrativa.

De igual manera, se destaca la creación de documentos importantes para el análisis de la normatividad existente, al respecto, tenemos el informe sobre *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales* (Organización de los Estados Americanos, 2011), que es aplicado en la ley colombiana con la Ley 1712 de 2014 o de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, que es la herramienta normativa que regula el ejercicio del mencionado derecho (Ávila Torres, 2014, pp. 29-31).

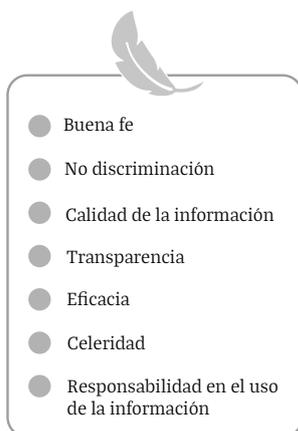


Figura 5. Principios de la Ley de transparencia

Fuente: elaboración propia.

Ley de transparencia y el derecho de acceso a la información pública. (Ley 1712 de 2014).

Principios de la Ley de transparencia

Principios de la transparencia y acceso a la información pública (Ley 1712/2014, Art. 3).

La Ley 1712 de 2014 o de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional es la herramienta normativa que regula el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en Colombia. Tiene como objetivo que la información en posesión, custodia o bajo control de cualquier entidad pública, órgano y organismo del Estado colombiano, persona natural o jurídica de derecho privado que ejerza función pública delegada, reciba o administre recursos de naturaleza u origen público o preste un servicio público, esté a disposición de todos los ciudadanos e interesados de manera oportuna, veraz, completa, reutilizable y procesable y en formatos accesibles.

Tabla 2. Principios de la transparencia y acceso a la información pública

Principio	Concepto
Máxima publicidad de titular universal	“Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente Ley” (Ávila Torres, 2014).
Transparencia	Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta Ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la Ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley.
Buena fe	En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.
Facilitación	En virtud de este principio, los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio	Concepto
No discriminación	De acuerdo con el cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.
Gratuidad	El acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.
Celeridad	Busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.
Eficacia	Impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.
Calidad de la información	Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.
Divulgación proactiva de la información	El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.
Responsabilidad en el uso de la información	En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.

Fuente: elaboración propia.

Referencias

- ABC del derecho de petición en Colombia. https://www.minjusticia.gov.co/servicio-ciudadano/Documents/ABC_Derecho%20de%20Peticio%C2%B4n_cartilla.pdf
- Ávila Torres, J. (2014). *La transparencia y el buen gobierno: una perspectiva desde los derechos humanos y las obligaciones de los gobiernos locales*. Editorial Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14314/4/La-transparencia-y-el-buen-gobierno.pdf>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 18 de julio de 2016, Magistrado Ponente Gabriel Valbuena Hernández. Este criterio ha sido ratificado en las siguientes sentencias de fechas 22 de octubre de 2015 y 30 de junio de 2015, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Primera con Ponencia de la Magistrada María Claudia Rojas Lasso y de la Sección Segunda, de 18 de febrero de 2016, con ponencia del Magistrado Gabriel Valbuena Hernández.
- Corte Constitucional [CC]. Sentencia C-007 de 8 de enero de 2017. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, Expediente D-11519.
- Defensoría del Pueblo. (1999). *Preguntas y respuestas, derecho de petición*. Imprenta nacional.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019). *Boletín técnico. Encuesta de Cultura Política (ecp)*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_19.pdf
- Franco Hermida, W. (2011). *El derecho de petición frente al nuevo Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de enero 18 de 2011)*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional]. Repositorio Universidad Nacional de Colombia. <https://repository.unal.edu.co/handle/unal/11324>
- Jácome Vergel, D. (2020). *El Núcleo esencial del derecho de petición* (1.ª ed.). Editorial Ibáñez.

- Ley 2080 del 2021. Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. DO núm. 51.568 (Col.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590>
- Malo, M. (1989). *El derecho de petición de informaciones*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Marín Cortes, F. (2017). *Derecho de petición y procedimiento administrativo* (22.ª ed.). Editorial Librería Jurídica Sánchez.
- Montagut, E. (2021, 26 de marzo). La historia del derecho de petición. *El obrero*. <https://elobrero.es/component/k2/50510-la-historia-del-derecho-de-peticion.html>
- Parra Hende, P. V. (2017). *El derecho de petición: su origen, sus implicaciones y su reciente evolución normativa y jurisprudencial en Colombia*. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13696/Monograf%C3%ADa%20de%20grado%20de%20Pedro%20Vicente%20Parra%20Hende.pdf?sequence=1>
- Pinilla Páez, H. y Sánchez Barrios, T. (2021). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (7.ª ed.). Editorial Librería Jurídica Sánchez
- Polo, J. (2020). *El derecho constitucional de petición, nueva regulación*. Editorial Ibáñez.
- Rodríguez Rodríguez, L. (2021). *Derecho administrativo* (21.ª ed.). Tomo II. Editorial Temis.
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Vidal Perdomo, J. y Molina Betancur, C. (2019). *Derecho administrativo* (15.ª ed.). Editorial Legis. <https://librosdigitales.legis.co/reader/derecho-administrativo-15a-ed-1601052011?location=4>

Glosario

Acción de lesividad: doctrina en la que la administración demanda su propio acto administrativo.

Acto administrativo: es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración capaz de producir efectos jurídicos.

Acto administrativo presunto: el que es producto del silencio administrativo, bien sea negativo o positivo.

Actos definitivos: son actos definitivos los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Actuación administrativa: “conjunto de decisiones y operaciones que emanan de las autoridades estatales, cuando se ocupan mediante el ejercicio de su potestad de mando, de cumplir con los cometidos estatales, prestar satisfactoriamente los servicios a su cargo y hacer efectivos los derechos e intereses legalmente reconocidos a los administrados” (Gobernación de Cundinamarca, 2020).

Autoridades: “todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas” (MinTIC, 2020, p. 6)

Autoridad administrativa: está encargada de la administración pública, su principal representante es el poder ejecutivo.

Buena fe: “el principio de buena fe es un concepto jurídico indeterminado. Esto significa que no se encuentra definido o reglado, sino que es un comportamiento que se espera de una persona, pero sin concretar cómo debe ser. En términos generales, la buena fe significa actuar éticamente y con una actitud socialmente aceptada” (Trujillo, 2020).

Caducidad: es el término que establece la norma para poder iniciar una acción o formular una pretensión. Según el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, es la “Decadencia de derechos por su falta de ejercicio en el término establecido en la ley o determinado por la

voluntad de las partes contractuales. La caducidad implica la pérdida de fuerza de una ley o un derecho por transcurso del plazo para su ejercicio. Tiene el efecto de extinguir el derecho de forma automática. La caducidad no se puede renunciar. Se aprecia de oficio, no hace falta alegarla” (Real Academia Española, 2023b).

Deberes: “Aquello a lo que las personas están obligadas bien sea por razones de orden moral, bien por determinación de las leyes, o como resultado de las obligaciones contraídas o los contratos que han podido celebrar” (Real Academia Española, 2023b).

Decaimiento del acto administrativo: es cuando han desaparecido los fundamentos de hecho o de derecho del acto administrativo.

Derecho administrativo: parte de la rama del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa.

Derecho de petición: “es la solicitud mediante la cual toda persona puede acudir ante las autoridades para que, dentro de los términos que defina la ley, se expida un pronunciamiento oportuno sobre la materia objeto de la petición” (Resolución 3150 de 2005, art. 2).

Derecho de petición en interés general: “es la solicitud en la cual el asunto objeto de la petición no afecta de manera individual y directa al solicitante, sino que se hace por motivos de conveniencia general” (Resolución 3150 de 2005, art. 2).

Derecho de petición en interés particular: “es la solicitud en la cual el asunto objeto de la petición afecta, interesa o guarda relación directa con el peticionario y de acuerdo con su finalidad puede tratarse de una queja, reclamo o manifestación” (Resolución 3150 de 2005, art. 2).

Derecho de petición de información: “Se entiende por petición de información el ejercicio del derecho a la averiguación de un hecho, acto o actuación administrativa que corresponda a la naturaleza y finalidad de la Gobernación, así como a la solicitud de expedición de copias o desglose de documentos que reposen en sus archivos, ciñéndose para tal efecto a los respectivos presupuestos de ley” (Resolución 3150 de 2005, art. 2)

Derecho de petición de formulación de consultas: “es aquella mediante la cual se somete a consideración de la Autoridad administrativa para su concepto, un caso o asunto de su competencia” (Resolución 3150 de 2005, art. 2).

Derecho público: el derecho público es una rama del derecho que contiene mandatos que no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes, es decir, no pueden ser modificados por las partes en uso legítimo de su autonomía de la voluntad. Por lo tanto, son mandatos irrenunciables y obligatorios, generándose una relación de subordinación por el Estado (“Derecho público”, 2023). Una definición más simple sería la del *Diccionario panhispánico del español jurídico*: “Parte del ordenamiento que regula la organización y funcionamiento de las instituciones y órganos políticos y administrativos, así como las relaciones entre el poder público y los ciudadanos” (Real Academia Española, 2023b).

Desistimiento: “es la renuncia de obtener la respuesta previamente solicitada. Puede darse por renunciar expresamente a la petición (expreso) o por dejar vencer los términos para completar información que la autoridad haya solicitado (tácito)” (Resolución 61141 de 2015, núm. 4).

Fuentes del derecho administrativo: son aquellos elementos o componentes de las cuales se deriva y se nutre el mismo. El concepto de fuentes del derecho administrativo es equívoco y discutible, para el caso colombiano se toma la acepción de fuentes formales como fuentes de conocimiento, es decir, las disposiciones jurídicas.

Inexequibilidad:

La declaratoria de inexequibilidad proferida por la Corte Constitucional es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen o, en otros casos, una facultad para que dejen de aplicarla. Es decir, es la de restarle efectos a la disposición inconstitucional. (cc, Sentencia C-329/01, Col.)

Jurisprudencia: elaboración judicial, de jueces, tribunales y cortes, que determina el significado de las normas constitucionales y legales. Interpretación y desarrollo de la Constitución y de la ley por parte de la rama judicial.

Notificación: “acto solemne mediante el cual el Estado entera al particular de una Determinación unilateral, respaldada por la supremacía que le confiere la autoridad soberana que le distingue y le separa de los administrados” (Resolución 61141 de 2015, núm. 4).

Revocar: la Real Academia de la Lengua Española, en el *Diccionario de la lengua española* (2023a), define de manera expresa que revocar es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”.

Revocatoria directa: es la extinción de un acto administrativo por parte de la misma autoridad que lo profirió, esto es, en sede administrativa y sin necesidad de acudir a los jueces administrativos.

Secreto o reservado: situación, hecho, conocimiento o noticia que deba mantenerse oculta e inviolable.

Servicio: es un conjunto de actividades que responden a las necesidades del ciudadano y como tal, constituye un componente clave dentro de la estructura de valores que fortalece la convivencia y facilita la manifestación real de lo que se denomina civilidad. En la Administración pública el servicio al ciudadano es la razón de ser y se constituye, por lo tanto, en el eje de la gestión pública.

Tutela: es la garantía constitucional del derecho que tiene toda persona a la protección judicial de sus derechos fundamentales a través de un recurso efectivo.

Vulneración: transgresión, quebranto, violación de una ley o precepto. Produce daño o perjuicio

Referencias

- Corte Constitucional [CC], 28 de marzo, 2001, MP: R. Escobar Gil, Sentencia C-329/01, [Col.]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/CorteConstitucional/20021393>
- Derecho público. (2023). En Wikipedia, la enciclopedia libre. https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Derecho_p%C3%ABblico&oldid=155980560
- Gobernación de Cundinamarca. (2020, noviembre 6). Glosario [Página web]. Gobernación de Cundinamarca. <https://www.cundinamarca.gov.co/home/!ut/p/z0/bc49D4IWGATgX-NI-Wr4KjAWIKGKEXEAX86Y2WMUWACH-fHFicbwnl8shihpeJSyiAyOUhH7NLSW3Ik-9LMdOGQZRGc9VmfXuiqI76ADomvhaKeJnXl2eU48guO9G3pZdMkKdn8L4jmONEaUKWn4x6BGKiOYAL3DmjPrAUXweQdrY9BvLucOej4J2Jj90YkpsgujpvXwzBeFhhdtv9JjW3M!/?1dmy¤t=true&urile=wcm%3Apath%3A%2Fsecgeneral%2Fcontenido%2Fasinfodeinteres%2Fglosario>

- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero, 2011. DO núm. 47.956 (Col.). asedoc/ley_1437_2011.html
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2020). *Anexo 1. Lineamientos para estandarizar las ventanillas únicas, portales de programas específicos de programas transversales del Estado y sedes electrónicas. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-161264_Anexo_1_Resolucion_2893_2020.pdf
- Real Academia Española (2023a). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>
- Real Academia Española. (2023b). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/>
- Resolución 3150 de 2005, por la cual se reglamenta el trámite interno del derecho de petición, quejas, denuncias, reclamaciones y sugerencias en el Ministerio de la Protección Social. 16 de septiembre, 2005. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Resoluci%C3%B3n_3150_de_2005.pdf
- Resolución 61141 de 2015, por el cual se adopta el Manual Derechos de Petición Versión 5.0. 28 de septiembre, 2015. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63359>
- Trujillo, E. (2020, noviembre 1). *Buena fe* [Página web]. Econopedia.com. <https://economipedia.com/definiciones/buena-fe.html>

Sobre los autores

El libro *Derecho administrativo* es un proyecto de la Facultad de Pregrados de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del programa Administración Pública Territorial (APT), fruto de los diálogos y aportes de los docentes universitarios que respaldaron la propuesta de renovación curricular y la escritura de libros de texto universitarios desarrollados entre el 2017 y el 2021.

Los siguientes son los perfiles de los editores y autores de cada uno de los capítulos que se relacionan a continuación:

Jesús María Molina Giraldo (editor)

Es administrador público por la Escuela Superior de Administración Pública e historiador por la Universidad Nacional de Colombia. Es magíster en Análisis de Problemas Políticos por el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, magíster en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura y doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: jesumoli@esap.edu.co

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000461865

Marcela Castañeda González (editora)

Administradora pública y especialista en Gestión Pública, graduada de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Los Andes, docente universitaria y servidora pública en la Escuela Superior de Administración Pública

(ESAP). Experiencia en gestión de programas y proyectos de naturaleza académica y soporte organizacional para productividad escritural.

Correo electrónico: marccast@esap.edu.co

William Guillermo Jiménez

Es administrador público por la Escuela Superior de Administración Pública y abogado por la Universidad Católica de Colombia. Se especializó en Derecho Administrativo y en Desarrollo Regional; obtuvo el título de Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela, y es posdoctor en Derecho por la Universidad Libre de Ámsterdam. Se ha desempeñado como asesor en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, en el Senado de la República y actualmente es profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública.

Correo electrónico: willjime@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0914-9181>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000577561

Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo

Abogado egresado de la Universidad de Antioquia; especialista en docencia universitaria, egresado de la Universidad Cooperativa de Colombia; magíster en Administración Pública egresado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); magíster en Economía Solidaria para el Desarrollo Territorial egresado de la Universidad Cooperativa de Colombia.

Docente universitario en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Correo electrónico: beltranrestrepo@esap.edu.co

James Iván Coral Lucero

Abogado de la Universidad Santiago de Cali; magíster en Derecho de la Universidad de los Andes; doctor en Derecho en la Universidad de los

Andes. Ha sido profesor de las universidades Santiago de Cali, Javeriana de Cali, San Buenaventura de Cali y Universidad de los Andes, en cátedras de Historia del Derecho y Derecho Constitucional. Investigador académico de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente, es el director del Doctorado en Derecho de la Universidad Santiago de Cali.

Correo electrónico: ji.coral10@uniandes.edu.co

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co:8081/cvllac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000922366

Antonio Bastidas Unigarro

Economista y abogado de la Universidad de Nariño; especialista en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); especialista en Alta Gerencia y especialista en Derecho Administrativo. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Cauca. Fue docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y la Universidad Cooperativa de Colombia. Actualmente, es docente de cátedra de la Universidad de Nariño en el programa de Economía y docente titular de la ESAP e investigador de esta institución. Funcionario público por más de veinte años. Se ha desempeñado como asesor jurídico del Fondo Educativo Regional de Nariño; abogado del despacho del gobernador de Nariño y asesor en la oficina jurídica del despacho del alcalde de Pasto y profesional especializado de la alcaldía de Santiago de Cali y exfuncionario de la Procuraduría Regional de Nariño.

Correo electrónico: antobast@esap.edu.co

Rober Trinidad Romero Ramírez

Abogado, doctor en Ciencias Políticas, especialista en Derecho Administrativo y especialista en Gestión Pública. Llevó a cabo estudios en Perfeccionamiento Profesional en la Formación de Investigadores. Docente especial categoría titular de pregrado y posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Correo electrónico: rober.romero@esap.edu.co

Gilberto Ramos Bello

Abogado y especialista en Derecho Administrativo de la Corporación Universitaria de la Costa y la Universidad Sergio Arboleda. Docente ocasional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Docente universitario en las cátedras de Derecho Administrativo, Régimen Comercial, Derecho de Familia, Derechos Humanos del Instituto de Posgrado y la Especialización de Derecho Médico de la Universidad Libre Seccional Barranquilla. Funcionario público que se desempeñó por más de dieciocho años como jefe de la oficina asesora jurídica de la Secretaría de Salud del departamento de la Guajira y de la Contraloría General de la República. Asesor jurídico de entidades territoriales y abogado litigante en asuntos administrativos.

Correo electrónico: gilberto.ramos@esap.edu.co

**Derecho administrativo: Elementos
esenciales para una administración
pública relacionada con el ciudadano**
hace parte de la Colección Didáctica.
Para su composición se usaron fuentes
Bagatela y un formato de 21 cm × 24 cm.
Su cuidado estuvo a cargo de Editorial
ESAP, sello editorial de la Escuela
Superior de Administración Pública, y
se imprimió en la Imprenta Nacional de
Colombia.

Otros títulos de la ESAP

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS

Lucha contra la corrupción
y ética pública

Jesús María Molina Giraldo, (comp.) (2022)

COLECCIÓN INVESTIGADORES

Propuesta pedagógica transdisciplinar
en la enseñanza de los posgrados de
la Escuela Superior de Administración
Pública (ESAP), Manizales

Ricardo Antonio Escobar y María Beatriz Escobar
(2022)

El perfil del alcalde colombiano

Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Harold
David Pico García (2021)

Derecho Administrativo: Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano es una obra colectiva escrita por profesores de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). El libro se presenta como una herramienta invaluable para los administradores públicos, ya que constituye una exhaustiva exploración de los aspectos clave del derecho administrativo. En sus seis capítulos, se abordan temas como las fuentes del derecho administrativo; la administración pública en Colombia, con énfasis en las reformas en el proceso administrativo y contencioso-administrativo; la teoría del acto administrativo; los principios, actuaciones y deberes administrativos; los procedimientos administrativos y los medios de control judicial; y, finalmente, el derecho de petición y las reglas de transparencia.

Esta obra adquiere relevancia al abordar desde el origen y conceptualización del derecho administrativo en Colombia hasta los procedimientos y medios de control judicial. Destacando la actuación administrativa, los deberes y las prohibiciones de autoridades y particulares, se ofrece una perspectiva completa. Dirigido tanto a administradores públicos como a aquellos interesados en el derecho administrativo en Colombia, es un recurso esencial para comprender y aplicar los principios fundamentales en la gestión pública.

