



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD  
**Radicación:** 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022)  
**Demandante:** Jorge Eliécer Castellanos Moreno  
**Demandados:** Superintendencia de Notariado y Registro

**Temas:** Rechazo de demanda - Actos no susceptibles de control judicial por no corresponder a la noción de acto administrativo.

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

1. Se encuentra a despacho el expediente de la referencia pendiente de resolver sobre la admisión de la demanda; sin embargo, el magistrado conductor del proceso observa que el concepto y la circular acusados no constituyen verdaderos actos administrativos susceptibles de enjuiciamiento, por los motivos que se expondrán, a continuación.

**1. Antecedentes**

2. En ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA,<sup>1</sup> el señor Jorge Eliécer Castellanos Moreno, en nombre propio, solicitó declarar la nulidad de la Circular 504 del 18 de agosto de 2020 y del concepto jurídico del 29 de junio de 2021, emitidos por la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR.<sup>2</sup>

3. Mediante auto del 25 de agosto de 2022, se inadmitió el libelo introductorio con el fin de que el actor acreditara el envío simultáneo de la demanda y sus

---

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Índice 2 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

anexos a la contraparte, y allegara copia del concepto del 29 de junio de 2021, en virtud de lo señalado en el artículo 166 del CPACA.<sup>3</sup>

4. En cumplimiento de lo anterior, el señor Castellanos Moreno, dentro del término legal, subsanó la demanda.<sup>4</sup>

## 2. Consideraciones

5. Como se expuso al inicio de esta providencia, el despacho observa que el concepto y la circular demandados no son pasibles control jurisdiccional. Esta conclusión surge del análisis de la noción, elementos, clasificación y vicios de nulidad del acto administrativo. A continuación, se desarrollarán los temas enunciados.

### 2.1. Noción, elementos, clasificación y vicios de nulidad del acto administrativo

6. El Estado a través de la función administrativa desarrolla una basta y compleja actividad destinada a la protección de los intereses públicos, la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas y la protección de los derechos individuales.<sup>5</sup>

7. Una de las más importantes manifestaciones del poder público lo constituye el acto administrativo, pues es el instrumento por excelencia con el que cuenta la administración para exteriorizar su voluntad unilateral y garantizar su ejecución.

8. A continuación, el despacho ponente citará jurisprudencia y doctrina autorizada respecto a la concepción del acto administrativo, también ahondará en

---

<sup>3</sup> Índice 4 *ibidem*.

<sup>4</sup> Índice 10 *ibidem*.

<sup>5</sup> Según el profesor Agustín Gordillo, función administrativa «es toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales». Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Bogotá. Biblioteca Jurídica Diké, 1998, p. IX-48.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

sus elementos, clasificación y vicios de nulidad en aras de contextualizar la decisión y establecer un referente de consulta relevante en la materia.

9. En torno a la noción del acto administrativo pueden verse los siguientes criterios:

10. **Acosta Romero Miguel.** «En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general». <sup>6</sup>

11. **Alessi Renato:** «La manifestación de un poder soberano, que corresponde a una autoridad administrativa como tal, respecto a una realización en la que esa autoridad es parte, para la satisfacción de intereses públicos concretos confiados a la misma». <sup>7</sup>

12. **Álvarez - Gendin Sabino.** «Propiamente hablando, el acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano administrativo, generalmente escrito, en materia administrativa, del cual surten efectos jurídicos».

13. «Acto administrativo, en sentido material, no es la disposición de carácter general, aunque dimane de la Administración, pues ese será un acto legislativo material, ni tampoco la resolución por la Administración de un litigio, pues es un acto jurisdiccional, también desde el punto de vista material, ni aquel acto que pone en juego los distintos poderes políticos: acto político. El acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano administrativo del cual surten efectos jurídico-administrativos, porque versa sobre materias o relaciones administrativas.

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa S.A., primer curso, 11ª edición, 1993, p. 718.

<sup>7</sup> En SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. El acto administrativo, teoría general. Legis, segunda edición 1998. p. 55. ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo, Barcelona, tomo I, Casa Editorial Bosh, 1970, p. 256, en SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Segunda edición, 1994, p. 64.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

Es un acto que resuelve cuestiones concretas o dispone para casos particulares». <sup>8</sup>

14. **Arrazola Lorenzo, Sainz Andino Pedro, Puche y Bautista Miguel, Romero Giner José, Valor Vicente, Antonio Collado Mariano y Navarro Samorano Ruperto.** «Actos administrativos serán los ejecutados por el poder encargado de administrar los intereses de la sociedad, con intención y designio de promoverlos y asegurarlos; y reduciendo más esta idea genérica a sus límites propios y naturales, merecerán este nombre las providencias y decisiones de la autoridad administrativa, y toda acción o hecho de los encargados de las funciones activas de la administración, siempre que nazcan de la misión especial que ejercen y que se dirijan al fin principal a que deben su creación. Por consiguiente, son necesarias dos circunstancias indispensables para que un acto pueda llamarse administrativo: la primera, que haya sido ejecutado por un encargado o agente de la autoridad administrativa; la segunda, que haya tenido por objeto un servicio de pública utilidad, de los que se comprenden en el círculo de sus atribuciones. [...] Por lo tanto, todo acto que procede del poder activo de los funcionarios encargados inmediatamente y con preferencia de la ejecución, será acto administrativo. Lo será también todo acto de corporación administrativa que esté investida por la ley para acordar, decidir y ejecutar por sí funciones especiales que por dicha ley le hubiesen sido conferidas». <sup>9</sup>

15. **Ballbé Prunés Manuel.** «Cualquier acción toda conducta, comportamiento, manifestación unilateral de deseo, de conocimiento o de juicio de los órganos del Estado o vicarios suyos en ejercicio de función administrativa sujeta a Derecho público». <sup>10</sup>

<sup>8</sup> ÁLVAREZ - GENDIN, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo, Tomo I. Barcelona. Bosch, casa editorial, 1958, p. 318.

<sup>9</sup> Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España é Indias. Madrid. Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell, Plazuela de San Miguel Núm. 6, 1848. [https://books.google.com.co/books?id=eicrAQAAAMAJ&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=eicrAQAAAMAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

<sup>10</sup> Noción de Acto administrativo en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, t. II, Barcelona: F. Seix Editor, 1950, pp. 295 a 297, en GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, parte general, Madrid. Tecnos, duodécima edición, 1994, p. 408 y en BOQUERA OLIVER, José María. Estudios sobre el acto administrativo. Madrid. Editorial Civitas, S.A., 1988, quinta edición, p. 22.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

16. **Barrachina Juan Eduardo.** «Desde la segunda mitad del siglo pasado, se comprenden bajo el concepto de acto administrativo, todas las acciones de la más variada índole, que son llevadas a cabo por la administración, que se estudian, en las doctrinas y principios por los que se rige el obrar de la misma, y que gracias a este concepto, reciben un sólido fundamento [...] sólo merecen el calificativo de actos administrativos los actos de la administración pública, pero no las acciones de los particulares, por relevantes que éstos sean en la relación jurídica administrativa».<sup>11</sup>

17. **Bielsa Rafael.** Luego de precisar que hay identidad conceptual entre el negocio jurídico de derecho privado<sup>12</sup> y el acto administrativo, concluye que este último puede definirse, desde el punto de vista material, como «decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos».<sup>13</sup>

18. **Boquera Oliver José María.** Acto administrativo es la declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujeto por presumirse, con presunción iuris tantum, su legalidad.<sup>14</sup>

19. **Bodda Pietro.** «Pronunciamiento concreto de un sujeto administrativo en el ejercicio de la función administrativa».<sup>15</sup>

20. **Brewer Carias Allan Randolph.** «Es toda manifestación de voluntad de carácter sub - legal realizada por los órganos del poder ejecutivo, actuando en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa y de la función jurisdiccional; por los órganos del poder legislativo, actuando en ejercicio de la función administrativa y de carácter sub - legal, por los órganos del poder judicial,

<sup>11</sup> BARRACHINA JUAN, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Barcelona. Editorial Promociones Publicaciones Universitarias - PPU, 1986, 2ª edición, pp. 172 y 173.

<sup>12</sup> «Son actos jurídicos los actos voluntarios lícitos que tengan por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos» (art. 944 del Código Civil Argentino).

<sup>13</sup> BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires. La Ley, sexta edición, tomo II, 1980, p. 18 y en ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Buenos Aires. Depalma, volumen I, reimpresión, 1990. p. 491.

<sup>14</sup> Boquera Oliver, José María. Op. cit. p. 18.

<sup>15</sup> Lezioni di Diritto Amministrativo, vol. I, Torino, 1947, p. 44, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 410.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

actuando en ejercicio de la función administrativa y de la función legislativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser o la creación de una situación jurídica individual o general o la aplicación a un sujeto de Derecho en una situación jurídica general [...]».<sup>16</sup> Según el autor la noción de acto administrativo «[...] solo puede resultar de una combinación de criterios orgánico, formal y material y nunca puede condicionarse al cumplimiento de una función específica del Estado [...]».<sup>17</sup>

21. **Caetano Marcelo.** «Conducta voluntaria de un órgano de la Administración en el ejercicio de un poder público, de donde resulta la aplicación de normas jurídicas a un caso concreto».<sup>18</sup>

22. **Canasi José.** «Acto voluntario del poder público, dentro de la esfera de su competencia, que tiene por objeto crear una relación jurídica exorbitante del derecho privado».

«Esta concepción amplia del acto administrativo abarca los actos unilaterales de la administración pública, como también los bilaterales o contractuales y también los generales o reglamentarios».<sup>19</sup>

23. **Brandão Cavalcanti Themístocles.** «Considera en su acepción genérica, a las decisiones administrativas como manifestaciones de voluntad de la Administración pública, y dice que tiene cierta analogía con las manifestaciones de poder jurisdiccional».<sup>20</sup>

24. **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (Argentina).** «El acto administrativo es una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a

<sup>16</sup> BREWER - CARIAS, Allan R. Ley Orgánica del Procedimiento Administrativo y el Contencioso Administrativo, en SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Op. cit. p. 68.

<sup>17</sup> En Santofimio, Jaime Orlando. Op. cit. p. 68.

<sup>18</sup> Manual de Derecho administrativo, 3ª edición, Coimbra, 1951, pp. 220 a 221, en Garrido Falla, Fernando. Op. cit. p. 409.

<sup>19</sup> CANASI, José. Derecho Administrativo, parte especial, volumen II, p. 101.

<sup>20</sup> En BIELSA, Rafael. Op. cit. p. 19.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplicar el derecho al hecho controvertido».<sup>21</sup>

25. **Cassagne Juan Carlos.** «Toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto [...] el acto administrativo pertenece a la categoría de los actos jurídicos voluntarios».<sup>22</sup>

26. **Céspedes Diego León.** «Los actos administrativos constituyen la expresión de la voluntad de la administración del Estado tendiente a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de aquella con o frente a los particulares o entre órganos de la misma administración».<sup>23</sup>

27. **Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984.** Definía los actos administrativos como «las conductas y abstenciones capaces de producir efectos jurídicos y en cuya realización influyen de modo directo e inmediato la voluntad o la inteligencia».<sup>24</sup>

28. **Consejo de Estado Colombiano.** La corporación ha aludido a las siguientes nociones del acto administrativo en diferentes providencias, como se indica a continuación:

- [...] Así las cosas, el acto administrativo, a la luz de la ley colombiana es una manifestación de voluntad, mejor se diría de la intención ya que ésta supone a aquella, en virtud de la cual se dispone, de decide, se resuelve una situación o una cuestión jurídica, para, como consecuencia, crear, modificar o extinguir una relación de derecho. Y esa decisión, proferida por autoridad competente —pública o privada en un proceso de privatización de lo público como el que se observa esporádicamente en el país—, está sujeta al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala D, 18/2/81, 'Bianchi, Carlos A. C/ Municipalidad de la Capital', JA, 1982-1-356 en DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina, 5ª edición, 1996, p. 203.

<sup>22</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, Buenos Aires, Tomo II, Abeledo Perrot, p. 47 y en SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Op. cit. p. 64.

<sup>23</sup> CÉSPEDES, Diego León. Actos administrativos municipales. Bogotá. Leyer, primera edición, 2000, p. 7.

<sup>24</sup> Artículo 83 original.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 22 de enero de 1988, M.P. Dr. Hernán Guillermo Aldana Duque, expediente 0549. Actor: Eduardo Laverde Toscano. Demandado: Dirección General de Impuestos Nacionales.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

- Conforme a la doctrina, acto administrativo es la unilateral expresión de voluntad de la Administración por medio de la cual se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracto, o bien, de carácter subjetivo, individual y concreto.<sup>26</sup>

- Desde antes de la expedición del Decreto extraordinario 01 de 1984 la jurisprudencia más generalizada ha considerado que cuando la norma legal no exigía formas especiales a los actos administrativos, éstos podían tener tal naturaleza y carácter si contenían una manifestación unilateral de voluntad administrativa destinada a producir efectos jurídicos, por lo cual puede darse esa calidad en simples oficios o circulares.

Ese criterio jurisprudencial encontró consagración legal en el Código Contencioso Administrativo de 1984, en cuyo artículo 84 se dispuso que la acción de nulidad procede contra los actos de carácter "definitivo", y "también" contra los conceptos y circulares "que la administración quiera aplicar de modo general", y contra los actos de certificaciones y registro.

[...]

De suerte que para que los actos de la administración tengan el carácter de administrativos deben ser, además de decisorios, definitivos, o de trámite que adquieran esa calidad.<sup>27</sup>

- [E]l acto administrativo, por esencia, consiste en una manifestación de autoridad en ejercicio de función administrativa, entendida ésta como que aquella función estatal "que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados para ello por la ley<sup>28</sup>, que a diferencia de la función legislativa se ejerce en el plano sublegal<sup>29</sup>, y, que excepto las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción<sup>30</sup>", criterio éste expuesto con antelación en otro fallo de acción de cumplimiento el 10 de febrero de 2000<sup>31, 32</sup>.

29. **Corte Constitucional Colombiana.** «El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, M.P. Dr. Jorge Dávila Hernández, auto del 13 de diciembre de 1976, expediente 4068. En Anales página 476, Tomo XCI, cita del Diccionario Jurídico, Tomo I, Autores: María Elena Giraldo y Nubia González Cerón. También puede consultarse el sistema de búsqueda de jurisprudencia del Consejo de Estado.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, M.P. Dr. Gustavo Humberto Rodríguez, providencia del 4 de abril de 1986, expediente 0001. Actor: Compañía de Financiamiento Comercial Grancolombiana de Promociones S. A. Demandado: Superintendencia Bancaria.

<sup>28</sup> Como es el caso por ejemplo de las Cámaras de Comercio, a quienes la ley les ha encomendado el manejo del registro mercantil (arts. 26 y 27 del Código de Comercio) y el registro de proponentes para la contratación estatal (art. 22 de la ley 80 de 1993); o la función notarial confiada a los particulares (art. 1° del dec. 960 de 1979), etc.

<sup>29</sup> Es decir, con una doble sujeción normativa: la primera a la Constitución, y la segunda a la ley; a diferencia de la función legislativa que se ejerce con subordinación tan sólo a la Constitución.

<sup>30</sup> Esta es precisamente una de las notas esenciales que permite distinguir la función administrativa de la función jurisdiccional.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de febrero de 2000, expediente AC-9407.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Dr. Germán Rodríguez Villamizar, sentencia del 4 de julio de 2002, radicado 73001-23-31-000-1999-9333-01 (19333).





Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo».<sup>33</sup>

30. **Corte Suprema de la Nación Argentina.** «El acto administrativo es como lo define Mayer: toda disposición o decisión de autoridad que declara lo que es de derecho en un caso particular».<sup>34</sup>

31. **Coscolluela Montaner Luis.** «El acto administrativo puede ser concebido esencialmente como una decisión unilateral ejecutoria de la Administración, en la que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa».<sup>35</sup>

32. **Cretella Junior José.** «Toda manifestación de voluntad del Estado, a través de sus representantes, en el ejercicio regular de sus funciones, o por cualquier persona que detente en sus manos, fracción de poder reconocida por el Estado, y que tenga por finalidad inmediata crear, reconocer, modificar, resguardar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, en materia administrativa».<sup>36</sup>

33. El autor al definir el acto administrativo «lo explica primeramente como “una especie de los actos jurídicos [...]” que contienen en su formación y expedición claros elementos de particularísimo origen que los hace diferentes de éstos. Los actos administrativos, agrega: “[...] son producidos normalmente, por autoridades administrativas. Así, por excepción, pueden nacer de la iniciativa de las autoridades públicas o de otros poderes y, excepcionalmente, en casos anormales, de personas privadas, que tiene por objeto materia administrativa».<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Sentencia C-542 de 2005. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>34</sup> Fallos, tomo 175, p. 373, in re “Elena Carman de Cantón c/Nación s/pensión”, en MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II. Buenos Aires. Abeledo - Perrot, pp. 262 y 263.

<sup>35</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Madrid, Editorial Civitas S.A. Tercera edición, 1992, p. 297.

<sup>36</sup> CRETELLA JUNIOR, José. Curso de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1967, p. 127, en SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op. cit. p. 67.

<sup>37</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op. cit. p. 67.



34. **De Laubadère André.** «Muy conocida es la distinción tradicional de las tres funciones del Estado: función legislativa, función administrativa o ejecutiva y la función judicial, las cuales consisten en realizar respectivamente actos legislativos, administrativos o judiciales. // ¿cómo se pueden definir y reconocer cada una de estas tres categorías de actos? ¿Qué es especialmente el acto administrativo?. // Podemos hacer la distinción de las tres categorías de actos situándonos desde diferentes puntos de vista: 1°) **Desde el punto de vista formal**, es decir, según la naturaleza del órgano que realiza el acto, la definición y la distinción son simples: la Constitución y las leyes del país distinguen y califican los órganos legislativos, administrativos y judiciales. Desde el punto de vista formal, son actos legislativos, administrativos o judiciales, todos los actos cumplidos respectivamente por los órganos legislativos, administrativos o judiciales. Entonces desde este primer punto de vista, todos los actos indicados en el párrafo precedente, (que) emanan de órganos administrativos, son actos administrativos. // 2°) También nos podemos situar en el **punto de vista material**, es decir considerar el objeto del acto y sus efectos jurídicos. // En este caso la definición más conocida de derecho público, aunque es esencialmente doctrinal y no todos la aceptan, se la debemos a Duguit y su escuela. Ella enfoca los efectos jurídicos del acto. Se considera como acto legislativo todo acto de carácter general que preceptúe por vía general e impersonal o en una palabra, todo acto-regla emitido por una autoridad pública (sea órganos administrativo o legislativo). **Es acto administrativo todo acto público de alcance individual y también según la opinión más corriente, los actos puramente materiales**, y es acto jurisdiccional todo acto público que tenga como fin juzgar en un caso concreto, para resolver un litigio contencioso [...] Aunque estas definiciones son divergentes, no hay que hacer una selección para dejar una sola. Pueden coexistir, puesto que se ubican en dos puntos de vista diferentes. El concepto de acto administrativo es entonces relativo: un mismo acto puede ser administrativo desde el punto de vista formal y no serlo desde el punto de vista material. Debemos observar, además, que nuestro derecho positivo utiliza estas diversas definiciones según el caso».<sup>38</sup>

<sup>38</sup> DE LAUBADERE, André, Manual de Derecho Administrativo, Bogotá, Temis, 1984. Traducción de Villamizar Herrera, Jesús, Título del Original Francés: Manuel de droit administratif, 11ª ed., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1978, pp. 177 - 178.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

35. **Díez Manuel María.** «El acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la Administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.»<sup>39</sup>

36. Siguiendo a Laubadére determina que los actos administrativos pueden definirse desde el punto de vista formal, material y tomando en consideración el derecho aplicable, luego de lo cual precisa que acepta el punto de vista formal y en este sentido define el acto administrativo como «una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos con relación a terceros».

37. Distingue el autor entre declaración y manifestación, así: «La palabra declaración proviene de **declarus**, que quiere decir poner en claro, aclarar, por lo que presupone una expresión más sutil, es decir una expresión intelectual. Toma, para su expresión y comprensión, hechos simbólicos con una significación figurada que se hace accesible al intelecto mediante un proceso de análisis y de conversión de los datos simbólicos o datos reales. En cambio, manifestación viene de **manus fendere**, golpear con la mano, e indica una demostración de algo con hechos objetivos que hacen saltar a la vista de los demás individuos aquello que se quiere señalar, vale decir, que se le indica burdamente. Declaración es la exteriorización del pensamiento, la extrinsecación de un proceso intelectual que comprende tanto el caso de volición como el de cognición, opinión y juicio.»

38. De otro lado, considera que el concepto de declaración comprende no solamente la declaración de voluntad, sino también la de opinión, juicio y conocimiento - en sentido similar a Zanobini y Garrido Falla y en criterio contrario a Stassinopoulos y Sayagués Laso- que desde el criterio formal, solamente los actos que emanan de la administración pública, entendida en sentido subjetivo, tienen el valor formal de acto administrativo. «No aceptamos, en consecuencia, como actos administrativos las actividades administrativas que pueda desempeñar el órgano legislativo ni tampoco el órgano jurisdiccional» y determina que «[e]n el mismo

<sup>39</sup> En GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 408.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

sentido el Consejo de Estado francés ha negado categoría de acto administrativo a aquellos actos emanados de las autoridades parlamentarias y de las autoridades judiciales. Vid. Virally, v° 'Act Administratif'.<sup>40</sup>

39. **Dubuissez.** «Acto administrativo es todo acto jurídico cuyo autor es una autoridad administrativa». <sup>41</sup>

40. **Dromi Roberto.** Este autor establece la definición de acto administrativo a partir de las siguientes características:

**Declaración.** El acto administrativo es una declaración, entendiendo por tal un proceso de exteriorización intelectual - no material - que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales. Se atiende principalmente a la voluntad declara, al resultado jurídico objetivo, emanado de la Administración con fuerza vinculante por imperio de la ley.

**Unilateral.** En el acto administrativo la emanación y contenido de toda declaración depende de la voluntad de un solo sujeto de derecho: el Estado o ente público estatal, en su caso.

Se excluye del concepto de acto administrativo a los contratos, que tienen un régimen jurídico específico. La declaración tiene que ser unilateral. Desestimamos la idea de los actos administrativos bilaterales; de ahí que el contrato no sea un acto administrativo [...].

**Efectuada en ejercicio de la función administrativa.** La función administrativa constituye la nota cualificadora del derecho administrativo [...]. El acto administrativo es dictado en ejercicio de la función administrativa, sin importar el órgano que la ejerce [...].

**Que produce efectos jurídicos.** No toda la actividad administrativa produce efectos jurídicos. Por ello algunos autores clasifican el ejercicio de la actividad administrativa en actos y hechos no jurídicos, en contraposición a actos y hechos jurídicos [...]. Que produce efectos jurídicos significa que crea derechos u obligaciones para ambas partes: la administración y el administrado.

**¿Directos o indirectos?** Los efectos jurídicos del acto administrativo son directos; surgen de él, no están subordinados a la emanación de un acto posterior. El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado [...].

**¿Individuales o generales?** Característica fundamental del acto es que produce efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance sólo individual, a diferencia del reglamento, que produce efectos jurídicos generales.

<sup>40</sup>DÍEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Bibliográfica Omeba, p.p. 203 - 207.

<sup>41</sup> YOUNES MORENO, Diego. Curso de Derecho Administrativo, décima edición actualizada. Editorial Temis, Bogotá, 2016, p. 147.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

**¿Actuales o potenciales?** Los efectos jurídicos deben ser actuales, aunque sean futuros.

**¿Internos o externos?** Los efectos jurídicos pueden ser respecto de particulares, agentes, órganos o entes administrativos. Por lo tanto, los efectos jurídicos, según los casos, se producen fuera o dentro del ámbito de la administración pública.

**¿Públicos o privados?** Los efectos jurídicos resultan primordialmente del derecho público. El derecho privado se aplica a algunos elementos del acto administrativo y sólo por excepción [...].

**¿Provisionales o definitivos?** La provisionalidad del efecto jurídico atañe al tiempo, es decir desde cuándo y hasta cuándo.

La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desenvolvimiento del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo [...].

**¿Futuros o retroactivos?** Los efectos jurídicos del acto son por lo común para el futuro, pero pueden ser retroactivos, siempre que no lesionen derechos adquiridos, cuando se los emita en sustitución de otro revocado o cuando favorecieren al administrado [...].

**¿Lícitos o ilícitos?** Los actos administrativos ilícitos no pierden su cualidad de tales. Los vicios jurídicos tornan al acto ilegítimo, inválido, antijurídico, pero no por ello dejan de producir efectos jurídicos, ni lo privan de su condición.

**¿Definitivos o finales?** El acto administrativo definitivo o decisión administrativa es el que resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada y el que, siendo de trámite, impide totalmente la continuación del reclamo interpuesto.<sup>42</sup>

41. **Duguit Leon.** «El acto administrativo debe su naturaleza propia a su fin: es el acto individual realizado en vista de un servicio público [...]. El acto administrativo era la manifestación individual de un agente del poder ejecutivo; ha llegado a ser el acto individual realizado en vista de un servicio público».<sup>43</sup>

42. **Dupuis Georges.** «Es un acto normador de carácter unilateral».<sup>44</sup>

<sup>42</sup> DROMI, Roberto. Op. cit. pp. 203-207.

<sup>43</sup> DUGUIT, Leon. La Transformación del Derecho público y privado. Traducido del francés por Adolfo G. Posada, Ramón Jaén y Carlos G. Posada. Buenos Aires. Editorial Heliasta S.R.L., 1975, p. 91.

<sup>44</sup> DUPUIS, Georges. L'Act Administratif unilateral. Recherches. Université de París Troisième tirage. 1975-1976, p. 3, en PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Santafé de Bogotá. Librería el Profesional, 5ª ed., t. I., p. 85.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

43. **Entrena Cuesta Rafael.** «El acto administrativo puede definirse, como un acto jurídico realizado por la Administración con arreglo al Derecho Administrativo».<sup>45</sup>

44. **Escola Héctor Jorge.** El acto administrativo «no es sino una declaración unilateral de voluntad de la administración, que produce efectos jurídicos subjetivos, con lo cual quedan excluidos de esa noción los reglamentos y los contratos administrativos, que no deben ser considerados actos administrativos».<sup>46</sup>

45. **Fernández De Velasco.** «Toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas».<sup>47</sup>

46. **Ferraris Bottaco Carlo Francesco.** «Considera, “acto administrativo”, el acto por el cual normalmente los órganos ejecutivos y excepcionalmente los órganos legislativos y judiciales del Estado, proveen al ejercicio activo de la autoridad, especialmente por aplicación de las leyes, en un orden de relaciones de deberes, derechos e intereses entre las personas físicas y morales y el poder público, y a la conservación e incremento del patrimonio público».<sup>48</sup>

47. **Fleiner Fritz.** Entiende por acto administrativo el de una autoridad administrativa, por oposición a un acto de los tribunales de justicia o del poder legislativo. «Pero en un sentido más estricto, hay que entender por acto administrativo nada más que la acción de una autoridad administrativa llevada a cabo en virtud de una facultad de soberanía encaminada a obtener un efecto jurídico».<sup>49</sup>

<sup>45</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Madrid. Tecnos, 13ª edición, p. 171.

<sup>46</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. Op. cit. pp. 492-493.

<sup>47</sup> El acto administrativo, Madrid, 1929, p. 15, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 408 y en ESCOLA, Héctor Jorge, Op. cit. p. 491.

<sup>48</sup> En BIELSA, Rafael. Op. cit. pp. 18-19.

<sup>49</sup> FLEINER, Fritz. Instituciones de Derecho administrativo, trad. esp., 1933, pp. 148 a 149, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 411.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

48. «Acto realizado con poder de autoridad por un órgano administrativo y que tiende a producir un efecto jurídico».<sup>50</sup>

49. **Fragola Umberto.** Señala que debe aceptarse una definición amplia de acto administrativo comprensiva, no sólo de las declaraciones y pronunciamientos de las autoridades públicas, sino también de comportamientos, hechos y acciones jurídicamente relevantes y referibles a un órgano administrativo; lo que excluye una ulterior clasificación entre actos y hechos administrativos.<sup>51</sup>

50. **Gabino Fraga.** «El acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo efecto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico». En otras palabras, «consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general».<sup>52</sup>

51. **Galindo Camacho Miguel.** «El acto administrativo [...] como todo acto jurídico, representa un acto de voluntad que tiende a provocar un cambio en las relaciones de Derecho que existen en el momento en que interviene la administración, para crear, modificar, suprimir o extinguir situaciones jurídicas para casos particulares».<sup>53</sup>

52. **García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón.** «Declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria».<sup>54</sup>

53. **García-Herreros S. Orlando.** «Acto administrativo es una manifestación de la voluntad del Estado, con contenido administrativo, que modifica el orden jurídico».<sup>55</sup>

<sup>50</sup> FLEINER, Fritz. Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht, 1928, p. 183, en ESCOLA, Héctor Jorge. Op. cit. p. 490.

<sup>51</sup> FRAGOLA, Humberto. Gli atti amministrativi. Torino, 1952, p.9, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 410.

<sup>52</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa S.A. México, 1996, 34ª edición, pp. 30 y 275.

<sup>53</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa S.A., 1995, Tomo I, p. 152.

<sup>54</sup> En YOUNES MORENO, Diego. Op. cit. p. 147.

<sup>55</sup> GARCÍA-HERREROS SALCEDO, Orlando José. Lecciones de Derecho Administrativo. Santafé de Bogotá. Universidad Sergio Arboleda, 1997, 2ª edición, p. 140.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

54. **García Oviedo Carlos y Martínez Useros Enrique.** «Acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente administrativo, encaminada a producir por vía de autoridad, un efecto en derecho para la satisfacción de un interés administrativo».<sup>56</sup>

55. **García-Trevijano Fos José Antonio.** Acto administrativo es «declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de derecho público, bien tendiente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados, o con la administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa».<sup>57</sup>

56. **Giese Friedrich.** «Determinaciones unilaterales y soberanas de la Administración con fuerza de poder público, emanadas de los órganos de una entidad pública que afecta a personas determinadas o determinables, para la configuración inmediata de una relación jurídico administrativa en un caso concreto».<sup>58</sup>

57. **González Rodríguez Miguel.** «Toda manifestación de voluntad que produzca efectos jurídicos, expresada en forma escrita o en forma verbal, por un órgano o funcionario en ejercicio de función administrativa, o por una persona de derecho privado que, por autorización legal, ejerza dicha función».<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique. Derecho Administrativo. Madrid, tomo II, EISA, 1968, p.14 en SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op. Cit. p. 67; en SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Op. cit. p. 55; en SARRIA, Eustorgio y SARRIA BARRAGÁN, Mauricio. Derecho Administrativo colombiano, General y Especial. Bogotá. Colección Pequeño Foro, 9ª edición. p. 71.

<sup>57</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los Actos Administrativos. Madrid. Editorial Civitas. 1991. pp. 96 - 97.

<sup>58</sup> GIESE, Friedrich. Allgemeines Verwaltungsrecht: Vorlesungsgrundriss. Tübingen: Mohr (Siebeck), 1948, pp. 85 - 87, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 411.

<sup>59</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel. Derecho Procesal Administrativo. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Décima edición. Bogotá 2002. p. 24.





Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

58. **Gordillo Agustín.** «Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata».<sup>60</sup>

59. **Hatschek Julius.** Acto administrativo es «Una decisión autoritaria de la Administración que determina a un individuo en un caso concreto su derecho».<sup>61</sup>

60. **Hauriou Maurice.** «Decisión ejecutoria: declaración de voluntad destinada a producir un efecto de derecho, frente a los administrados, emitida por una autoridad administrativa en forma ejecutoria, que entraña la ejecución de oficio».<sup>62</sup>

61. **Ipsen Hans-Peter.** «Acto administrativo es una determinada decisión de la Administración que establece una relación jurídico-pública y que no es una norma de derecho».<sup>63</sup>

62. **Jellinek George y Jellinek Walter.** Estos autores se apartan del criterio de Otto Mayer en tanto definió el acto administrativo de manera análoga a una sentencia, pese a que deben considerarse como tales otros actos del Estado de distinta estructura.<sup>64</sup> A su vez, los doctrinantes definen el acto administrativo como «una “declaración autoritaria de la voluntad de la administración respecto a una determinada persona”».<sup>65</sup>

63. **Jéze Gaston.** «Los actos jurídicos son manifestaciones de voluntad de individuos - gobernantes, agentes públicos, simples particulares -, en ejercicio de un poder legal y con la finalidad de producir un efecto jurídico. Este efecto consiste

---

<sup>60</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. El acto administrativo. Santafé de Bogotá. Biblioteca jurídica DIKE, primera edición colombiana, 1999. p. 33 y IV - 43.

<sup>61</sup> HATSCHKE, Julius. Lehrbuch des deutschen und preussisches Verwaltungsrechts, 5ª. y 6ª. ed., por Kurzsig, Leipzig, 1927, p. 5., en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 411

<sup>62</sup> Traducción de la obra de STASSINOPOULUS, Michel. El acto administrativo. Traducción jurídica del doctor Francisco Sierra Jaramillo. 1981, p. 21. El acto administrativo es «una decisión ejecutoria, es decir, toda declaración de voluntad emitida por una autoridad administrativa, en forma ejecutoria, que implica la ejecución de oficio de producir un efecto jurídico respecto a los administrados». SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. México. Editorial Porrúa S.A., 13ª edición. Tomo Primero, 1985, p. 223.

<sup>63</sup> IPSEN, Hans-Peter. Verwaltungsakte, 1954, p. 5, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 411.

<sup>64</sup> JELLINEK, Walter. Verwaltungsrecht, 3ª ed., 1931, p. 246, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 411

<sup>65</sup> JELLINEK, Georg. Gesetz und Verordnung, 1887, p. 246 en Escola Op. cit. p.490 y Canasi, Op. cit. p. 106.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

en crear una situación jurídica, investir a un individuo de dicha situación o legalizar una situación jurídica preexistente».<sup>66</sup>

64. **Largacha Martínez Miguel y Posse Velásquez Daniel.** «Declaración de una autoridad administrativa o de un particular en ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo que produce efectos jurídicos de carácter individual o general».<sup>67</sup>

65. **Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana.** «Acto administrativo es cada disposición, decisión u otra medida soberana, que toma una autoridad para la regulación de un caso particular en el ámbito del derecho público y que está dirigido a un efecto directa hacia el exterior. Disposición general es un acto administrativo que se dirige con características generales a un conjunto determinado o determinable de personas o que afectan el carácter de derecho público de una cosa o su utilización a través de la generalidad».<sup>68</sup>

66. **Linares Juan Francisco.** «La doctrina no es pacífica en reconocer carácter de “fuente” a los actos administrativos y contratos. Aquí nos interesa saber si constituyen ‘fundamento’. Consideramos que sí son fundamento jurídico de derechos y obligaciones y de los hechos de ejecución de tales obligaciones. Ello es así, a pesar de que **son actos jurídicos de alcance individual**».<sup>69</sup>

67. **Marienhoff Miguel S.** Admite que no sólo puede haber función administrativa en la actividad del poder ejecutivo, sino también en la de los otros dos poderes (legislativo y judicial) y define el acto administrativo como «[t]oda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico».<sup>70</sup>

<sup>66</sup> JÉZE, Gaston. Principios generales del derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires. Editorial Depalma, 1948. p. 29, LXIII.

<sup>67</sup> LARGACHA MARTÍNEZ, Miguel y POSSE VELÁSQUEZ, Daniel. Causales de anulación de los actos administrativos, 1ª edición, editorial Doctrina y Ley, Bogotá, 1988, p. 15.

<sup>68</sup> Artículo 35, parágrafo.

<sup>69</sup> LINARES, Juan Francisco. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1986, p. 94.

<sup>70</sup> MARIENHOFF, Miguel Santiago. Op. cit. p. 260, en YOUNES MORENO, Diego. Op. cit. p. 147 y en ESCOLA, Héctor Jorge Op. cit. p. 492.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

68. **Martín Mateo Ramón.** «Aquéllas declaraciones unilaterales, no normativas, de la Administración, sometidas al Derecho Administrativo».<sup>71</sup>

69. **Mayer Otto.** «Es un acto de autoridad que emana de la Administración, que determina frente al súbdito lo que para él debe ser derecho en el caso individual».<sup>72</sup>

70. **Merkl Adolfo.** «La administración es un hacer, un obrar. Toda actividad encaminada a algo, aboca en hechos, todo “fieri” quiere llegar a “factum”. En esto se diferencia el trabajo del juego. Las actividades administrativas que se caracterizan por el cumplimiento de determinados fines administrativos, marcan unos cortes más o menos profundos en esa, a primera vista, corriente continua de la acción administrativa. Toda procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado, constituye una actividad administrativa, un acto administrativo en el sentido más amplio de la palabra. Al enunciar acto administrativo no se ha de entender el hacer, sino lo hecho, no el trabajo, sino la obra. Acaso sea difícil marcar la separación, en cada caso concreto, porque los llamados actos están constituidos por una infinidad de momentos parciales que, en la realidad, sólo se destacan un poco menos claramente que el acto mismo; pero en principio se puede distinguir muy bien el acto del hacer. Así, no es el proceso, sino la sentencia civil o penal, lo que constituye acto judicial; este hilo destacado de la gestión judicial va precedido, claro es, por actos preparatorios, como la interposición de la acción, la iniciación de la litis, la aportación de pruebas, el señalamiento o el término del juicio, etc., pero todos estos actos preparatorios culminan en la sentencia. De la misma manera, son actos administrativos el dictar una ordenanza, el otorgar una concesión, iniciar una legislación, apelar a un órgano, y también una ejecución

<sup>71</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local, 9ª edición, 1985, p. 301.

<sup>72</sup> MAYER, Otto. Deutsches Verwaltungsrecht, 3ª ed., T.I., 1924, p. 93, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 411 y «Le droit administratif allemand» tomo 1, p. 120 en MARIENHOFF, Miguel Santiago, Op. cit. p. 262. y en SPIEGEL, Ludwig. Derecho Administrativo. Traducción del alemán por Francisco J. Conde. Barcelona - Buenos Aires. Editorial Labor S.A., Sección VIII, Ciencias Jurídicas N.º 342. 1933, p.107, quien señala que Mayer deja traslucir en su definición «que se trata de una transposición del *ita ius* esto del juez civil al procedimiento administrativo».



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

forzosa, el dejar expedita la vía pública de una aglomeración de gente, la inauguración de una escuela oficial o de un ferrocarril del Estado».<sup>73</sup>

71. **Merlin de Douai Philippe-Antoine.**<sup>74</sup> De acuerdo con la traducción de García-Trevijano Fos, el mencionado autor define el acto administrativo como «toda decisión o *arrét* de una autoridad administrativa, o una acción, o un hecho del administrador en relación con sus funciones».<sup>75</sup>

72. **Ospina Fernández Guillermo y Ospina Acosta Eduardo.** «Acto o negocio jurídico es la manifestación de voluntad directa y reflexivamente encaminada a producir efectos jurídicos».<sup>76</sup>

73. **Pareja Carlos Henrique.** «Es todo aquél dictado por una autoridad administrativa en interés directo o indirecto del servicio público».<sup>77</sup>

74. **Parra Gutiérrez William René.** «Acto administrativo es la declaración de voluntad de la administración o del particular que ejerce funciones administrativas, mediante la cual crea, modifica o extingue un derecho subjetivo concreto».<sup>78</sup>

75. **Penagos Gustavo.** «La manifestación unilateral de la voluntad administrativa, a través de cualquier rama del poder público, o de los particulares, que tiene por finalidad crear, modificar o extinguir una situación jurídica».<sup>79</sup>

76. **Polo Figueroa Juan Alberto.** «Toda declaración concreta de la voluntad de un órgano de la administración pública en ejercicio de la función administrativa».<sup>80</sup>

<sup>73</sup> MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editora Nacional, 1980, pp. 231 - 232.

<sup>74</sup> MERLIN, Répertoire de jurisprudence, 1812, en GARRIDO FALLA, Fernando, Op. cit., p. 406.

<sup>75</sup> En GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Op. cit. p. 49.

<sup>76</sup> OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo y OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General de los Actos o Negocios Jurídicos. Bogotá. Temis, 1983, segunda edición, p. 18.

<sup>77</sup> PAREJA, Carlos Henrique. Curso de Derecho Administrativo Teórico y Práctico. Bogotá. Editorial El Escolar, 1939, segunda edición, p. 353.

<sup>78</sup> PARRA GUTIÉRREZ, William René. Código Contencioso Administrativo. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional, 1999, p. 62.

<sup>79</sup> PENAGOS, Gustavo. Op. cit. p. 86.

<sup>80</sup> POLO FIGUEROA, Juan Alberto. Elementos de Derecho Administrativo. Ediciones Ciencia y Derecho. p. 172.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

77. **Ranelletti Oreste.** Acto administrativo es «una declaración concreta de voluntad, opinión, juicio, ciencia, de un órgano administrativo del estado o de otro sujeto de derecho público administrativo en la realización de actividad de administración».<sup>81</sup>

78. **Riveró Jean.** «El acto jurídico de la administración es como todo acto jurídico, un acto de voluntad destinado a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en el que él interviene, o mejor, a modificar el ordenamiento jurídico».<sup>82</sup>

79. **Rodríguez Rodríguez Libardo.** «Manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos».<sup>83</sup>

80. **Rolland Louis.** Desde el punto de vista material «[e]l acto administrativo es el que crea una situación jurídica en provecho o en contra de un individuo o determina la aparición en esta situación». Desde el punto de vista orgánico o formal es «el acto que emana de un agente que forma parte de los cuadros organizadores de los servicios públicos y que actúa para el cumplimiento de una misión que corresponde a su empleo en los cuadros».<sup>84</sup>

81. **Royo Villanova Segismundo.** Acto administrativo es «Un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública».<sup>85</sup>

<sup>81</sup> RANELLETTI, Oreste. Teoría degli atti amministrativi speciali, 7ª ed., Milano, 1945, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 408 y en BOQUERA OLIVER, José María, Op. cit. p. 28.

<sup>82</sup> RIVERÓ, Jean. Derecho Administrativo. Caracas. Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Traducción de la 9ª edición, 1984. p. 97.

<sup>83</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo general y colombiano. Santafé de Bogotá. Editorial Temis S.A., 1996. p. 187.

<sup>84</sup> ROLLAND, Louis. Précis de Droit Administratif, 9ª. Ed., 1947, p. 45, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 410.

<sup>85</sup> ROYO VILLANOVA, Antonio. Elementos de Derecho Administrativo, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 408; en CANASI, Op. cit. p. 107 y en SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 222.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

82. **Santofimio Jaime Orlando.** «Entendemos por acto administrativo toda manifestación unilateral de voluntad por parte de quienes ejercen funciones administrativas, sean órganos públicos del Estado o simples particulares, tendiente a la producción de efectos jurídicos. Se caracteriza este concepto, por ser, no sólo de naturaleza voluntaria sino también decisoria. Es decir, con la capacidad suficiente para alterar el mundo jurídico. Si la manifestación de voluntad no decide, no es un acto administrativo».<sup>86</sup>

83. **Sarria Eustorgio y Sarria Barragan Mauricio.** «Acto administrativo es el acto de los gobernantes, que crea, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, en beneficio o a cargo de una persona, o que permite aplicar a ésta una situación jurídica objetiva». «En sentido formal, acto administrativo es todo acto proveniente de la rama ejecutiva del poder público, denominada por lo común administración».<sup>87</sup>

84. **Sayagués Laso Enrique.** «Toda declaración unilateral de voluntad de la administración, que produce efectos subjetivos».<sup>88</sup>

85. **Serra Rojas Andrés.** «El acto administrativo es un acto jurídico una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general».<sup>89</sup>

86. **Sierra Jaramillo Francisco.** «La definición de acto administrativo puede hacerse desde distantes punto de vista a saber: 1) Desde un punto de vista formal, acto administrativo es todo aquél que emana de un órgano administrativo del Estado; 2) desde un punto de vista material acto administrativo es aquél que contiene medidas de alcance individual (acto subjetivo o acto condición),

<sup>86</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op. cit. p. 59.

<sup>87</sup> SARRIA, Eustorgio y SARRIA BARRAGÁN, Mauricio. Op. cit. p. 69.

<sup>88</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo. 1974, 4ª edición. p. 388.

<sup>89</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 222.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

exceptuando los actos jurisdiccionales; 3) desde un punto de vista funcional, acto administrativo es aquél que cae bajo el imperio del derecho administrativo, por oposición a los actos de la administración, que dependen del derecho privado».<sup>90</sup>

87. **Solano Sierra Jairo Enrique.** «El acto administrativo es [...] la decisión fundada en la voluntad de la Administración, o conjuntamente con la voluntad del administrado, que propende a la aplicación de la ley para determinar el derecho en el caso concreto o individual».<sup>91</sup>

88. **Spiegel Ludwig.** «[L]a fuerza de atracción que ha ejercido la teoría alemana del acto administrativo no se debe a su modelo francés, sino a la sugestiva influencia que ejerce el estar construida sobre la base del procedimiento civil, considerado como el tipo ideal del procedimiento. El procedimiento civil [...] tiene dos etapas: el procedimiento declarativo y el procedimiento ejecutivo [...]. La declaración tiene gran importancia y realiza una función decisiva en todo el procedimiento. Se suele propender a considerar esta división del procedimiento en dos etapas, separadas entre sí por la sentencia judicial, como una ley general del procedimiento, y de acuerdo con ella dividir el procedimiento administrativo en dos momentos, cuyo final y comienzo suelen señalarse por el “acto administrativo”, semejante a la sentencia judicial. El “acto administrativo” es la sentencia en el procedimiento administrativo, bien sea totalmente análoga a la sentencia civil (sentencia administrativa) o más o menos semejante a ella».<sup>92</sup>

89. **Stassinopoulos Michel.** Acto administrativo individual es «[l]a declaración de voluntad expresada por un órgano administrativo, y que determina, de manera unilateral, lo que es derecho en un caso individual».<sup>93</sup>

90. **Tivaroni Carlo.** «Acto administrativo es cualquier manifestación productiva de efectos jurídicos, de voluntad, de conocimiento, de apreciación de opinión, de

<sup>90</sup> SIERRA JARAMILLO, Francisco. Derecho Contencioso Administrativo. Bogotá. Temis, 2ª ed. 1980. p. 22-23.

<sup>91</sup> SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Práctica Administrativa. Santafé de Bogotá. Ediciones Librería del Profesional, 5ª edición, 1996, p. 108.

<sup>92</sup> SPIEGEL, Ludwig. Derecho Administrativo. Traducción del alemán por Francisco J. Conde. Barcelona - Buenos Aires. Editorial Labor S.A., Sección VIII, Ciencias Jurídicas N.º 342. 1933. p. 104.

<sup>93</sup> STASSINOPOULUS, Michel. El acto administrativo. Traducción jurídica del doctor Francisco Sierra Jaramillo. 1981. p. 8, 16, 21, 55, 56.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

deseo, de los órganos del Estado o de los otros sujetos de Derecho público, reconocidos como tales, dirigida a la satisfacción, en el ámbito del Derecho objetivo, de las necesidades propias de tales entes». <sup>94</sup>

91. **Trentin Silvio.** «El acto administrativo es una especie particular de los negocios jurídicos públicos de un ente administrativo al cual el orden jurídico atribuye una determinada eficacia». <sup>95</sup>

92. **Tribunal Francés de Conflictos.** «Toda operación ejecutada por los agentes por orden y bajo la vigilancia del Gobierno y con fondos obtenidos del Tesoro». <sup>96</sup>

93. **Vedel Georges.** Señala que todos los actos jurídicos de la administración no son decisiones ejecutorias, que la decisión ejecutoria pertenece a la categoría de los actos jurídicos, que constituyen manifestaciones de voluntad con el fin de producir efectos jurídicos. El autor define la decisión ejecutoria como «un acto jurídico emitido unilateralmente por la administración con objeto de modificar el ordenamiento jurídico mediante las obligaciones que impone o por los derechos que confiere». <sup>97</sup>

94. **Vidal Perdomo Jaime.** «Elementos en la definición del acto administrativo. Dos elementos van resultando del análisis: por un lado, las declaraciones de voluntad de la administración destinadas a producir efectos jurídicos; por otro, las operaciones materiales que ejecutan los actos jurídicos, con efectos buscados o no». <sup>98</sup>

95. **Villary.** Señala que el acto administrativo puede definirse, por una parte, teniendo en cuenta sus elementos materiales y bajo esta concepción se presenta entonces como un acto no contencioso de ámbito individual, oponiéndose por

<sup>94</sup> TIVARONI, Carlo. Teoria degli atti amministrativi. Torino, 1939. p. 25, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 410.

<sup>95</sup> TRENTIN, Silvio. L'atto amministrativo: contributi allo studio della manifestazione di volontà della Pubblica Amministrazione. Roma. 1915, p. 128, en BIELSA, Rafael, Op. cit. p. 19 y en ESCOLA, Héctor Jorge, Op. cit., p. 490.

<sup>96</sup> Sentencia de 2 de Germinal del año V, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 406.

<sup>97</sup> VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Madrid. Aguilar, 1980. p. 146.

<sup>98</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Santafé de Bogotá. Temis, 10ª edición, 1994. p. 132 - 133.





Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

estos dos caracteres a la ley, acto general, y al acto jurisdiccional, acto contencioso y, por otro lado, por sus elementos formales, y así entonces será el acto realizado por un órgano del Estado cualificado por nuestro sistema jurídico como órgano administrativo.<sup>99</sup>

96. **Vitta Cino.** Los actos administrativos son «aquellos que producen un efecto jurídico respecto a terceros en un caso especial, comprendiéndose, ciertamente, aquéllos con los que la Administración expresa, no sólo la propia voluntad respecto a terceros, sino también al propio juicio, o hace notificaciones o toma nota de comunicaciones por éstos recibidas; en suma: aquellas declaraciones, participaciones, inscripciones registrales y comprobaciones».<sup>100</sup> «Vitta define el acto administrativo, concepto en el que incluye también los “hechos, de la Administración Pública, como el que emana de una autoridad administrativa, y que produce un efecto jurídico respecto a sujetos ajenos a la Administración misma”».<sup>101</sup>

97. **Waline Marcel.** Refiriéndose a la decisión ejecutoria, en los mismos términos que Hauriou, señala que es «Acto jurídico unilateral de un administrador calificado y que obra como tal susceptible de producir por sí mismo efectos de derecho».<sup>102</sup>

98. **Zanobini Guido.** Acto administrativo es «cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa».<sup>103</sup>

99. De esta manera, en cuanto a su **noción**, puede afirmarse como se ha visto que habrá tantas definiciones de acto administrativo como cuantos autores se hayan ocupado de estudiar la materia dependiendo, entre otros factores, de su

<sup>99</sup> En GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 407.

<sup>100</sup> VITTA, Cino. Diritto amministrativo, vol. 1, 3ª ed. Torino, 1948, p. 281 - 287, en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 409.

<sup>101</sup> En MARIENHOFF, Miguel Santiago. Op. cit. p. 262.

<sup>102</sup> En STASSINOPOULUS, Michel. Op. cit. p. 21 y en GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. p. 410.

<sup>103</sup> ZANOBINI, Guido. Corso di diritto amministrativo, vol I., p. 187, en GARRIDO FALLA, Fernando, Op. cit. p. 414, en BOQUERA OLIVER, José María, Op. cit. p. 24 y en MARIENHOFF, Miguel Santiago, Op. cit. p. 262.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

nacionalidad, de su concepción del derecho administrativo y, por supuesto, del régimen jurídico de los respectivos Estados.

100. Con todo y para efectos didácticos, el suscrito magistrado concibe el acto administrativo como una manifestación de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas que produce efectos jurídicos de carácter general, mixto o particular, sometido a la Constitución y a la ley y cuyo control jurisdiccional corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

101. Para la existencia y validez del acto administrativo confluyen los siguientes **elementos**:

Elemento <sup>104</sup>	Definición	Pregunta que responde
<b>Causal</b>	Está constituido por todos aquellos fundamentos de hecho y de derecho que llevan a declarar la voluntad de la administración. Se refiere a las circunstancias y antecedentes fácticos y normativos que determinan y dan soporte a la decisión estudiada.	¿Por qué se expide el acto administrativo?
<b>Subjetivo</b>	Alude a la persona que expide el acto administrativo, quien debe tener la capacidad y la facultad o competencia atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento para ello.  En Colombia, esa potestad la tienen los servidores públicos de las ramas legislativa, ejecutiva, judicial, de los organismos de control, de la organización electoral y de los órganos autónomos, así como los particulares que en desarrollo de la descentralización por colaboración desempeñan funciones administrativas.	¿Quién puede expedir el acto administrativo?
<b>Formal</b>	Comporta dos aspectos:  i) La forma. En Colombia el acto administrativo puede revestir diferente ropaje, a saber: decreto, resolución, ordenanza, acuerdo, oficio, circular, entre otros. Lo importante es que contenga una decisión de la administración.  ii) El procedimiento. Está previsto en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de los procedimientos especiales que regulan ciertas	¿Cómo se debe expedir el acto administrativo?

<sup>104</sup> Ver algunas referencias en SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Op. cit. pp. 50 y siguientes.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

	materias, como la disciplinaria, control fiscal, impuestos, aduanas, etcétera.	
<b>Teleológico</b>	Es la finalidad, propósito u objetivo que se busca alcanzar con el acto administrativo, el cual debe armonizar con lo dispuesto en el preámbulo y el artículo 2 de la Constitución Política. En especial, el acto administrativo debe enrutarse a la consecución de un orden político, económico y social justo, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.	¿Para qué se expide el acto administrativo?
<b>Objetivo</b>	Corresponde al contenido del acto, vale decir, a lo que este ordena, dispone, resuelve o manda. <sup>105</sup>	¿Qué se decide en el acto administrativo?

102. El acto administrativo en el cual esos cinco elementos están conforme al ordenamiento jurídico se denomina válido. El que ha sido publicado, comunicado o notificado será eficaz, y el que es válido y eficaz se llamará perfecto.

103. En lo que atañe a la **clasificación**, la doctrina nacional y extranjera ha efectuado un sinnúmero de categorizaciones del acto administrativo. Por su parte, el despacho lo hará de acuerdo con sus elementos, por ser necesario para los propósitos de este auto.

Elemento	Clasificación	Observaciones
<b>Causal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reglados</li> <li>✓ Discrecionales</li> </ul>	En la práctica no hay un acto administrativo totalmente reglado ni un acto totalmente discrecional. La actuación de la administración debe estar sometida a la Constitución y a la ley, pero siempre hay un margen de discrecionalidad del operador jurídico al adoptar una decisión que produzca efectos jurídicos, determinando su sentido, conveniencia y alcance. El principio que prevalece, de manera general, es que los actos administrativos son reglados, solo por vía de excepción son discrecionales cuando el mismo legislador les da tal carácter.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Motivados</li> <li>✓ Inmotivados</li> </ul>	La regla general es la de que todos los actos administrativos deben motivarse, al menos sumariamente, sea reglado o discrecional, con el fin de que el administrado tenga conocimiento de

<sup>105</sup> Al respecto Boquera afirma: «Los efectos jurídicos (derechos y obligaciones) producidos por la declaración de voluntad constituyen el contenido del acto administrativo. Unas veces, el contenido del acto es el que el sujeto quiere; otras veces, su contenido es el que las leyes y reglamentos tienen previsto para la causa de la declaración de voluntad.». Boquera Oliver, obra citada página 76.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

		las razones por las cuales la administración lo expide. Esta última tiene la obligación de exponer motivos ciertos, pertinentes y que tengan mérito suficiente para justificar la decisión y solo en contadas excepciones, previa disposición legal, podrán carecer de motivación.
<b>Subjetivo</b>	<p>i) Conforme al modo en que se exterioriza la voluntad</p> <p>✓ Expreso (Escrito, Verbal, electrónico)</p> <p>✓ Tácito o implícito</p> <p>✓ Ficto o presunto</p>	<p>- El <b>acto expreso</b> es aquel que «se hace manifiesto, perceptible y conocible por los sentidos».<sup>106</sup></p> <p>- La existencia de los <b>actos tácitos o implícitos y fictos o presuntos</b> se deduce por efecto del ordenamiento jurídico. En los primeros no hay una manifestación expresa de la voluntad por parte de la administración, pero de su contenido se infiere una decisión administrativa (artículo 107 del Decreto 1950 de 1973). Los segundos se originan en el silencio positivo o negativo frente a las peticiones o recursos, conforme lo disponen los artículos 83, 84 y 86 del CPACA.</p>
	<p>ii) Acorde con la forma como se estructura la voluntad</p> <p>✓ Simple</p> <p>✓ Colegial</p> <p>✓ Complejo</p>	<p>- El <b>acto simple</b> es aquél en el cual el elemento subjetivo se estructura y perfecciona con la intervención de una sola voluntad.</p> <p>- El <b>acto colegial</b> es el resultado de la integración de dos o más voluntades individuales, porque el órgano está compuesto por una pluralidad de personas físicas o «colegio».<sup>107</sup></p> <p>- El <b>acto complejo</b> es aquél en el cual el elemento subjetivo se estructura y perfecciona con la intervención de dos o más voluntades que tienen igualdad de causa y fin, es decir, aquél que resulta del concurso de voluntades de diferentes servidores públicos que actúan como voceros de una o varias entidades públicas, que se unen concertadamente por disposición del ordenamiento jurídico para proferir una decisión.</p>
	<p>iii) Según el ámbito de competencia de quien expide el acto</p> <p>✓ Nacional</p> <p>✓ Departamental</p> <p>✓ Distrital</p> <p>✓ Municipal</p>	<p>El CPACA emplea esta clasificación con el fin de asignar las competencias al Consejo de Estado, tribunales y juzgados administrativos para conocer el medio de control de simple nulidad (artículos 149, 152 y 155 <i>ibidem</i>).</p>
	i) De acuerdo con	Con base en este criterio, los actos administrativos pueden clasificarse como

<sup>106</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 5ª edición, Bogotá, Librería Ediciones El Profesional Ltda., 2009, p. 180.

<sup>107</sup> BOQUERA OLIVER, José María. Estudios sobre el acto administrativo. Madrid. Editorial Civitas, S.A., 1988, quinta edición. p. 186.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

<b>Formal</b>	la forma	decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, oficios, memorandos, etcétera. Lo importante es que el acto contenga una decisión que produzca efectos jurídicos.
	ii) Según el procedimiento  ✓ Preparatorios ✓ De trámite ✓ Definitivos ✓ De ejecución	<p>- El <b>acto preparatorio</b> es aquel que contribuye a formar el juicio o criterio de la administración para decidir la actuación. Más que impulsarla, su objeto es el de preparar o contribuir a formar la decisión o el acto final.<sup>108</sup></p> <p>- El <b>acto de trámite</b> es el que le da celeridad y movimiento requeridos a la actuación administrativa, es decir, impulsa el trámite propio de la decisión que ha de tomarse, e incluso con posterioridad a su expedición para darle publicidad y firmeza.<sup>109</sup></p> <p>☞ La diferencia entre actos preparatorios y de trámite se concreta en que los primeros constituyen los elementos de juicio para emitir la decisión, y los segundos, son los que impulsan la actividad de la administración hacia aquella.<sup>110</sup></p> <p>- El <b>acto definitivo</b> es el que contiene la decisión ejecutoria o pone fin a la actuación administrativa, pues decide el fondo del asunto. No obstante, el acto de trámite se puede convertir en definitivo cuando hace imposible la continuación de la actuación.<sup>111</sup></p> <p>- El <b>acto de ejecución</b> se limita a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.</p> <p>☞ Por regla general, los únicos enjuiciables son los actos definitivos, en tanto crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas; excepcionalmente, los de ejecución pueden ser objeto de control judicial, como cuando van más allá de lo dispuesto en el acto ejecutado.</p>
<b>Teleológico</b>	La clasificación está atada a la finalidad del acto	Con base en este criterio, habrá tantas clasificaciones de actos administrativos, como finalidades se persigan. De este modo, habrá actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas; aprobatorios; sancionatorios; de inspección; de vigilancia; de concesión; de autorización; etcétera.

<sup>108</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Op. Cit. p. 309.

<sup>109</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Op. Cit. p. 309.

<sup>110</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Op. Cit. p. 311.

<sup>111</sup> Artículo 43 del CPACA.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
 Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

<p><b>Objetivo</b></p>	<p>Atendiendo a su contenido</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ General</li> <li>✓ Particular</li> <li>✓ Mixto</li> <li>✓ Condición</li> <li>✓ Bifronte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El <b>acto general</b> «se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman». <sup>112</sup></li> <li>- El <b>acto particular</b> «crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables». <sup>113</sup></li> <li>- El <b>acto mixto</b> contiene simultáneamente decisiones con efectos generales y particulares; por lo tanto, puede ser el particular, pero afecta a una generalidad o, en sentido contrario, aquél que es general y produce efectos singulares, particulares o concretos.</li> <li>- El <b>acto condición</b> «es aquél que tiene como efecto ubicar a una persona o cosa determinada, individualizada, bajo un régimen jurídico previamente establecido. Le da la calidad de sujeto sometido a dicho régimen, o le atribuye una situación jurídica predefinida en la ley y el reglamento, de modo que si el acto condición no se expide, la persona no adquiere tal calidad o situación, no es posible aplicarle el régimen jurídico de que se trata, para su beneficio ni para su perjuicio, o no es procedente desplegar actividad alguna en desarrollo o cumplimiento de esa situación legal y reglamentaria preconfigurada por el legislador». <sup>114</sup></li> <li>- El <b>acto bifronte</b> es aquel que tiene doble efecto para varias personas, esto es, favorable para algunas y desfavorable para otras.</li> </ul>
------------------------	--	---

104. En lo que concierne a los **vicios de nulidad** del acto administrativo, el artículo 84 del Decreto 1 de 1984<sup>115</sup> reguló las causales por las que procede su declaratoria de nulidad, las cuales fueron acogidas en el artículo 137 del CPACA.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 23 de agosto de 2007, radicado 25000-23-25-000-2002-10626-01 (2228-04).

<sup>113</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 5 de julio de 2018, radicado 11001-03-25-000-2010-00064-00 (0685-2010).

<sup>114</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Op. Cit. p. 152.

<sup>115</sup> Artículo 84. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

105. De esta manera, se estableció como causal genérica la infracción de las normas en que la decisión debió fundarse y como específicas las referidas a cada uno de los elementos del acto administrativo. Bajo estas últimas, la decisión queda viciada de nulidad por haberse expedido sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien la profirió. A continuación, se hará referencia a cada una de estas causales de anulación y el elemento del acto que afectan.

#### ➤ Falsa motivación

106. La motivación de los actos administrativos es la declaratoria de las razones de hecho y de derecho por parte de la administración para emitir una decisión. Su contenido permite conocer las causas que impulsaron la exteriorización de su voluntad en determinada dirección.<sup>117</sup>

107. Se ha definido como «la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad».<sup>118</sup> En ese orden, los actos administrativos deben i) tener su origen en hechos veraces que los soporten; y ii) estar sustentados en normas constitucionales, legales o reglamentarias, según sea el caso.

108. Por consiguiente, la falsa motivación se presenta cuando los antecedentes fácticos y de derecho que expone la administración para dictar su decisión son contrarios a la realidad, por lo que se afecta el **elemento causal** del acto. El vicio se configura cuando no existe correspondencia entre las razones de hecho y de derecho que sustentaron el acto y que contradicen las que sí corresponden con la

<sup>116</sup> Artículo 137. 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.

<sup>117</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 12 de abril de 2018, expediente 11001-03-25-000-2016-00814-00 (3726-2016).

<sup>118</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-250 de 1998.



realidad.<sup>119</sup>

109. También puede ocurrir cuando la decisión prescinde de los hechos o se funda en otros inexistentes, por su apreciación inexacta de hecho o de derecho como cuando se le da un alcance que la norma no prevé, por insuficiencia de hechos para sustentar el acto pese a que son ciertos y reales y por incongruencia de los motivos, esto es, los hechos son ciertos y suficientes, pero no son los que la norma ha previsto para lograr determinada consecuencia.

110. Cabe precisar que el vicio referido se diferencia de la falta de motivación del acto administrativo, pues en este hay ausencia total de la exposición de las razones que la administración tuvo para expedirlo, es «un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión de hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo»<sup>120</sup> y su nulidad surge de tal carencia por ser expedido irregularmente y no de la no verisimilitud de los motivos, como ocurre en la falsa motivación.

#### ➤ **Falta de competencia**

111. Un órgano competente es aquel ente estatal o particular que, en ejercicio de la función administrativa, actúa dentro de los límites de las atribuciones que le han sido conferidas legalmente.

112. El vicio de falta de competencia se genera cuando el acto administrativo es proferido por la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas que no tenía la atribución legal o constitucional para emitirlo. En palabras del Consejo de Estado «la falta de competencia radica en que una autoridad adopta una decisión sin estar legalmente facultada para ello y se configura dicha causal de nulidad cuando se desconocen cualesquiera de los elementos que la componen».<sup>121</sup> Dentro de las modalidades de competencia se encuentran la funcional, territorial y

<sup>119</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 7 de junio de 2012, radicado 11001-0324-000-2006-00348-00.

<sup>120</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Op. Cit. p. 500.

<sup>121</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de marzo de 2007, radicado 25000-23-25-000-2002-08388-01 (4807-04).





Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

temporal. Con este proceder se quebranta el **elemento subjetivo** del acto administrativo al ser emitido por quien no podía hacerlo.

➤ **Expedición irregular**

113. Este vicio se genera por afectación del **elemento formal** del acto administrativo, es decir, se materializa si en su formación y expedición se desconocieron las formalidades y el procedimiento que legamente se fijó para ello,<sup>122</sup> pues este último constituye una garantía tanto para la administración como para los asociados al evitar la existencia de arbitrariedades en el trámite y permitir la materialización del debido proceso.<sup>123</sup>

114. Sin embargo, no todo desconocimiento de una formalidad o procedimiento acarrea la nulidad del acto administrativo; por el contrario, tal consecuencia solo se origina ante la inobservancia de una formalidad sustancial,<sup>124</sup> esto es, aquella que de omitirse tenga la capacidad de generar una arbitrariedad o alterar la transparencia del trámite o es determinante para la existencia del acto o para el resultado de la decisión definitiva.<sup>125</sup> Entonces, se descartan las que no inciden de manera trascendente en su contenido, ya que se correría el riesgo de que el mínimo desconocimiento de una formalidad genere la nulidad de la decisión, pese a su insignificancia o a que no se afectó el derecho al debido proceso del asociado.

115. Para identificar si se está en presencia de una formalidad sustancial o accesoria, «el operador jurídico debe preguntarse qué habría sucedido si se hubieran seguido las formas dejadas de lado».<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 25 de enero de 2016, radicado 54001-23-31-000-2009-00166-01 (0851-15).

<sup>123</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 29 de marzo de 2017, radicado: 11001-03-25-000-2016-01189-00 (5266-2016).

<sup>124</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 23 de marzo de 2017, radicado: 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016).

<sup>125</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 23 de marzo de 2007, radicado 11001-03-28-000-2006-00172-01(4120).

<sup>126</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de octubre de 2016, radicado 68001-23-31-000-2008-00129-01 (4357-2013).



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

116. Finalmente, es pertinente señalar que en la causal de nulidad de expedición irregular se encuentra inmerso el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa,<sup>127</sup> lo cual se configura, en suma, cuando no se acatan las garantías que circunscriben el derecho fundamental al debido proceso para la expedición del acto administrativo.

➤ **Desviación de poder**

117. La finalidad como elemento del acto administrativo reside «en el resultado final que debe alcanzar el objeto del mismo acto; es decir, en este resultado que determina el efecto jurídico producido por el acto».<sup>128</sup>

118. El propósito del acto no lo fija la administración, pues este se expide para cumplir los objetivos especificados en la Constitución y la ley como lo son el buen servicio público; el interés general; y el orden político, económico y social justo. Todo ello en consonancia con los fines esenciales del Estado, esto es, «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica».<sup>129</sup>

119. Bajo estos postulados, el vicio de desviación de poder ocurre cuando la intención del funcionario oficial, o del particular en ejercicio de funciones públicas, al expedir el acto se aleja del interés general y del contenido de las normas que autorizan proferirlo. De este modo, se afecta el **elemento teleológico** del acto administrativo, ya que su propósito siempre ha de ser el previsto por el ordenamiento jurídico.

<sup>127</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 22 de enero de 2015, radicado 11001-03-25-000-2011-00439-00 (1689-2011).

<sup>128</sup> LARGACHA MARTÍNEZ, Miguel y POSSE VELÁSQUEZ, Daniel. Causales de anulación de los actos administrativos, 1ª edición, editorial Doctrina y Ley, Bogotá, 1988, p. 177.

<sup>129</sup> Artículo 2 de la Constitución Política.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

120. Para que pueda hablarse de la configuración de este vicio es preciso que el servidor oficial, o el particular investido de funciones públicas, actúe apegado a su competencia, a las formalidades y procedimientos previstos en la ley, es decir, con aparente legalidad; empero, que su propósito no sea el buen servicio público. En efecto «su declaración precisa acreditar tanto (i) la competencia del ente que expide el acto, como (ii) el cumplimiento de las formalidades legalmente impuestas, y en especial (iii) el fin torcido o espurio que persiguió la autoridad al promulgar la decisión cuestionada, distinto al señalado por la ley para el caso concreto».<sup>130</sup>

121. En este orden de ideas, esta causal de nulidad se configura cuando el servidor dicta un acto que está dentro de sus atribuciones y observa las formalidades prescritas por la ley; sin embargo, al proferirlo, tiene en cuenta fines distintos de aquellos para los cuales la ley le confirió el poder, especialmente, contrarios al buen servicio público a cargo de la entidad que representa.

➤ **Infracción de las normas en que debía fundarse**

122. Este vicio se genera por afectación del **elemento objetivo** del acto administrativo, es decir, por lo que el acto enuncia, decide, preceptúa, dispone o resuelve, esto es, toca con su contenido, el cual debe estar ajustado a la Constitución y a la ley.

123. La concepción tradicional de los vicios del acto administrativo afirma que todas las causales de su anulación se reducen a la de violación de la ley. De suerte que esta, como causal genérica de nulidad, comprende a todas las demás, pues siempre devienen de la infracción de una norma superior.

124. El despacho comparte el criterio de un sector de la doctrina en tanto asume que las otras causales de nulidad analizadas anteriormente «han sido independizadas para constituir toda una teoría autónoma relacionada con el

---

<sup>130</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 3 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-24-000-2013-00328-00.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

elemento específico que se trate de proteger; pero la causal genérica de nulidad subsiste para que se acuda a ella cuando el vicio del acto no puede encuadrarse dentro del marco de las otras causales»,<sup>131</sup> no así cuando se determine la afectación de algún elemento del acto administrativo, sea el subjetivo, el formal, el causal o el teleológico.

125. Esta corporación ha señalado que el vicio de «infracción de las normas en que debía fundarse» se configura por falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea.<sup>132</sup>

126. La falta de aplicación de la norma se configura cuando i) la autoridad administrativa ignora su existencia o conociéndola no acude a ella para adoptar la decisión; o ii) se cree que la disposición no regula determinada situación por carecer de eficacia y validez en el tiempo o en el espacio.

127. La aplicación indebida tiene lugar cuando se emplean mandatos impertinentes para resolver el asunto. Este error puede originarse por incorrecta escogencia de la norma, especialmente cuando se valora inadecuadamente el supuesto de hecho allí consagrado o por no lograr establecer «la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto».<sup>133</sup>

128. La interpretación errónea ocurre cuando la autoridad advierte cuáles son las disposiciones que regulan la temática puesta a su consideración, pero las entiende equivocadamente y así las aplica, es decir, que le asigna a las normas un sentido o alcance que no les corresponde.

## **2.2. El caso concreto. Análisis del despacho**

129. A continuación, se estudiará por separado el contenido de la circular y del concepto demandados con el fin de contrastarlos con la noción y características del acto administrativo antes analizadas.

<sup>131</sup> LARGACHA MARTÍNEZ, Miguel y POSSE VELÁSQUEZ, Daniel. Op. Cit. p. 205.

<sup>132</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1 de marzo de 2018, radicado 73001-23-31-000-2012-00107-01.

<sup>133</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 15 de marzo de 2012, radicado 25000-23-27-000-2004-92271-02 (16660).



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

### 2.2.1. Circular 504 del 18 de agosto de 2020

130. El artículo 137 del CPACA dispone que toda persona podrá solicitar la nulidad de, entre otros, las circulares de servicio, las cuales han sido definidas por la jurisprudencia como aquellos documentos dirigidos «a todos o a un grupo de funcionarios sobre la forma de prestar un servicio, esto es, sobre la manera de aplicar las leyes que les corresponde en el ejercicio de sus funciones, o a los particulares sobre la misma materia».<sup>134</sup>

131. En igual línea de intelección, se ha explicado que las circulares de servicios son «comunicaciones de carácter general dirigidas a un grupo específico de personas que tienen una situación jurídica o unos intereses comunes en razón de su actividad o su relación jurídica, económica, social, o laboral».<sup>135</sup> Además, pueden ser externas o internas, dependiendo de si interesan a los ciudadanos en general o si están dirigidas a un grupo específico de servidores y solo los afecta a ellos de manera directa.

132. Igualmente, se ha precisado que las circulares de servicios están encaminadas a informar, orientar y/o a reproducir decisiones o normas adoptadas con anterioridad.<sup>136</sup>

133. Esta Subsección<sup>137</sup> ha indicado que las circulares son pasibles de ser enjuiciadas ante la jurisdicción en cuanto revistan el carácter de actos administrativos, es decir, que se trate de manifestaciones de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas que produzcan efectos jurídicos de carácter general, mixto o particular, sometido a la

---

<sup>134</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Dr. Jaime Abella Zarate, auto del 26 de julio de 1991, radicado 3156, actor: Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo de Colombia – FINANCIACOOP, demandado: Superintendencia Bancaria.

<sup>135</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 21 de julio de 2021, radicado 11001 03 24 000 2018 00123 00.

<sup>136</sup> Pueden verse las siguientes providencias: i) del 21 de julio de 2021, radicado 11001 03 24 000 2018 00123 00; ii) del 7 de septiembre de 2000, expediente 6152, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa; iii) del 3 de febrero de 2000, expediente 5236, C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola; iv) del 18 de junio de 1998, expediente 4775, C.P. Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

<sup>137</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 13 de abril de 2023, radicado 11001 03 25 000 2019 00884 00 (6370-2019).



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

Constitución y a la ley, conforme a la noción desarrollada en el acápite precedente.

134. Por el contrario, las circulares no son demandables cuando se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o brindan orientaciones o instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones.<sup>138</sup>

135. Ahora bien, la Circular 504 del 18 de agosto de 2020, acusada en el *sub lite*, expresa lo siguiente:

DE: SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA EL NOTARIADO.

ASUNTO: RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE VEJEZ O JUBILACIÓN.

Cordial saludo, [s]eñores [n]otarios. En cumplimiento de las funciones de orientación, inspección y vigilancia asignadas a la Superintendencia Delegada para el Notariado y en aras de asegurar la adecuada prestación del servicio público notarial, resulta indispensable requerir a los notarios (as) del país que hayan cumplido con los requisitos que la ley exige para acceder a la pensión de vejez, para que dentro del término improrrogable de diez (10) días calendario, alleguen la información que a continuación se relaciona, la cual se entenderá rendida bajo la gravedad de juramento. En caso de haber sido beneficiario del reconocimiento pensional y/o de la suspensión de la mesada, deberá aportarse copia del acto de reconocimiento o de suspensión, al mail: [gestión.notarial@supernotariado.gov.co](mailto:gestión.notarial@supernotariado.gov.co) y a [goethny.garcia@supernotariado.gov.co](mailto:goethny.garcia@supernotariado.gov.co) en el mismo término.

NÚMERO DE NOTARÍA	NOMBRE DEL NOTARIO (A)	FECHA DE NACIMIENTO Y NÚMERO DE CÉDULA DE CIUDADANÍA	NÚMERO DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE LA PENSION (SIC) DE VEJEZ, FECHA Y ENTIDAD QUE LO EMITE	MONTO MESADA PENSIONAL Y ENTIDAD BANCARIA	RESOLUCIÓN DE SUSPENSIÓN DE LA MESADA PENSIONAL (SI APLICA)
-------------------	------------------------	--	--	---	---

Por su atención y colaboración, muchas gracias.

136. Conforme a los apartes transcritos, resulta evidente que la circular demandada no se ajusta a la noción de acto administrativo explicada en esta providencia, ya que no denota la manifestación de voluntad de la SNR tendiente a producir efectos jurídicos de carácter general, mixto o particular.

<sup>138</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 5 de agosto 2022, radicado 11001-03-24-000-2022-00235-00.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

137. Por el contrario, la mencionada circular corresponde a una solicitud de información de la SNR a los notarios del país, pero de ninguna manera expresa la voluntad unilateral de la entidad con vocación de instituir o modificar una situación jurídica general o individual y mucho menos de crear o extinguir un derecho; por lo tanto, no contiene una decisión definitiva susceptible de control judicial.

### **2.2.2. Concepto del 29 de junio de 2021**

138. El artículo 28 del CPACA establece que «[s]alvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución».

139. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-951 de 2014, declaró la exequibilidad de la referida norma, con fundamento en los siguientes razonamientos:

Lo anterior, toda vez que a través de esta norma: (i) se garantiza el cumplimiento efectivo del artículo 23 de la Constitución, (ii) se fija un parámetro razonable y proporcionado al alcance de las decisiones pronunciadas por las autoridades bajo el rótulo de concepto y, (iii) se protege el sistema de fuentes de origen constitucional, otorgándole un margen de autonomía a las autoridades frente a las decisiones por ellos proferidas bajo la modalidad del concepto.

[...]

“Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio.”

140. A su turno, el Consejo de Estado ha precisado que los conceptos jurídicos, a través de los cuales se dan respuesta a peticiones de consulta, no constituyen



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

actos administrativos susceptibles de control judicial. Textualmente, se ha argumentado lo siguiente:<sup>139</sup>

44. De este modo, la Corporación ha determinado que los conceptos jurídicos: i) que se dan en respuesta al derecho de petición de consulta no constituye acto administrativo; ii) no son susceptibles de la acción de nulidad, puesto que el mismo no se establece ninguna disposición o regla que produzca efectos jurídicos, de allí que no es oponible ni vincula a los particulares como tampoco a autoridad alguna; iii) no son obligatorios jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata y, iv) sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella.

141. De acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales antes transcritos, se concluye que los conceptos jurídicos escapan al control jurisdiccional en la medida en que no contienen decisiones vinculantes, sino que se limitan a orientar a los ciudadanos en un asunto determinado, así como explicar el criterio de una autoridad frente a alguna temática y los peticionarios quedan en libertad de acoger o no el entendimiento de la administración.

142. Bajo esta línea argumentativa, dichos conceptos no se corresponden con los actos definitivos de que trata el artículo 43 del CPACA, por cuanto no deciden directa ni indirectamente el fondo de un asunto, ni hacen imposible continuar con una actuación.<sup>140</sup>

143. En este caso se demanda un concepto jurídico del 29 de junio de 2021, por medio del cual la Oficina Asesora Jurídica de la SNR le dio respuesta a la petición de consulta elevada por un ciudadano con el siguiente contenido: «en el evento de si un notario, solicita su pensión, no la disfruta, pero tampoco sigue aportando a la entidad pensional como lo exige la Ley. ¿Se debería presentar renuncia?, ¿Es causa o motivo para ser separado del cargo de notario? Tengo conocimiento, de colegas que están disfrutando de la pensión y continúan en el ejercicio del mismo».

<sup>139</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 25 de agosto de 2022, radicado 11001 03 24 000 2006 00143 00.

<sup>140</sup> Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias: i) del 24 de febrero de 2023, radicado 11001-03-24-000-2023-00039-00; ii) del 2 de marzo de 2022, radicado 11001-03-24-000-2022-00048-00; iii) del 5 de diciembre de 2019, radicado 25000-23-41-000-2019-00131-01; iv) del 26 de julio de 2019, radicado 11001 03 24 000 2018 00007 00; v) del 7 de junio de 2016, radicado 11001-03-24-000-2015-00481-00; vi) del 13 de junio de 2013, radicado 13001 23 31 000 2005 02533 01 (1073-2012); vii) del 23 de agosto de 2012, radicado 11001 0324 000 2012 00219 00.





Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

144. Con el ánimo de responder la consulta, la SNR aclaró que tenía la función de emitir «un concepto u opinión general sobre las materias a su cargo en los términos descritos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó en lo pertinente el C.P.A.C.A., razón por la cual, las respuestas dadas en esta instancia no son de carácter vinculante ni comprometen la responsabilidad de la Entidad, lo cual indica que no son de obligatorio acatamiento o ejecución por los Registradores de Instrumentos Públicos y/o Notarios del país. Estos conceptos se emiten en abstracto, por lo tanto, no pueden ser considerados como la solución para un caso en concreto o con un litigio determinado en el que pueda estar involucrada o no la entidad».

145. A continuación, la mencionada superintendencia interpretó el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los notarios, previsto en el Decreto Ley 960 de 1970 y la Ley 588 de 2000; citó apartes de la Sentencia C-258 de 2008, proferida por la Corte Constitucional; analizó la figura del retiro forzoso de los empleados públicos establecida en la Ley 1821 de 2016; y concluyó lo siguiente:

1. El artículo 137 del Estatuto Notarial contempla una inhabilidad para acceder o seguir ejerciendo el cargo de notario cuando se devengue una pensión de vejez, situación que una vez consolidada es procedente el retiro de éste. Debe precisarse que tal disposición normativa aplica a notarios que se encuentren en propiedad, interinidad o encargo y que no se discrimina el tipo de régimen pensional al cual se esté afiliado.
2. El notario que desatienda lo señalado en el numeral anterior, estará incurso en una falta disciplinaria y en consecuencia una posible investigación disciplinaria.
3. Lo consignado en el numeral primero, se considera permitido, siempre y cuando el pensionado solicite la suspensión de la mesada pensional, de esta manera, no estaría incurso en la inhabilidad descrita en el artículo 137 del Decreto 960 de 1970.
4. El notario que cumpla los requisitos para acceder a la pensión de vejez, que aún no tenga el estatus de pensionado, no se encuentre en la edad de retiro forzoso y desee continuar en el cargo, deberá seguir cotizando al sistema general de seguridad social. Lo anterior con fundamento en el artículo 137 de Decreto Ley 960 de 1970 y lo señalado en el artículo 2° de la Ley 1821 de 2016 que estableció un requisito para la continuidad en el cargo.
5. El notario que llegue a la edad de retiro forzoso, es decir, al cumplimiento de los 70 años de edad, será retirado del cargo de manera inmediata.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

146. Una lectura atenta del concepto jurídico demandado evidencia que la SNR se limitó a plasmar su intelección de las normas que regulan el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los notarios y, de manera especial, aludió a la prestación del servicio público y la percepción simultánea de una pensión de vejez.

147. El referido concepto de ninguna manera expone una manifestación unilateral de la voluntad de la administración en aras de producir efectos jurídicos particulares y concretos o generales al modo de un reglamento sobre dicha materia.

148. Es pertinente anotar que el accionante invocó algunas providencias, suscritas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que admitieron demandas de nulidad contra conceptos suscritos por la DIAN,<sup>141</sup> sin embargo, esos casos no se asemejan al presente asunto, pues en tales oportunidades se evidenció el interés de la entidad de emitir lineamientos autorregulatorios en torno a su gestión, los cuales adquirieron fuerza normativa y efectos vinculantes para sus dependencias y los ciudadanos.

149. Por el contrario, en el presente caso el concepto demandado se limitó a exponer la opinión, criterio o apreciación de la SNR con el fin de responder a una consulta de un ciudadano, teniendo en cuenta la normatividad y la jurisprudencia que estimó pertinente, pero de ningún modo fijó un lineamiento de obligatorio cumplimiento, ni impartió órdenes, parámetros o directrices a los notarios del país o a sus nominadores.

150. Entonces, del concepto acusado no es posible inferir que produzca efectos en el mundo jurídico para la generalidad de la población o frente a un particular y, por lo tanto, escapa al análisis de legalidad en sede contenciosa.

151. Los anteriores argumentos imponen el rechazo de la demanda, pues se acusaron una circular y un concepto que no corresponden a la noción de acto

---

<sup>141</sup> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.



Radicación: 11001 03 25 000 2022 00348 00 (2832-2022)  
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno

administrativo, es decir, que al tenor del artículo 43 del CPACA, no contienen una decisión definitiva pasible de control jurisdiccional.

152. En consecuencia, y de conformidad con el artículo 169, numeral 3, del CPACA,<sup>142</sup> el despacho

**Resuelve:**

**Primero. Rechazar de plano** la demanda de nulidad presentada por el señor Jorge Eliécer Castellanos Moreno, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este auto.

**Segundo.** Una vez ejecutoriada la presente providencia, **archivar** el expediente.

**Notifíquese y cúmplase**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Consejero de Estado  
Firmado electrónicamente

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado conductor del proceso en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

cgg

---

<sup>142</sup> **Artículo 169. Rechazo de la demanda.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:  
[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.