

LOS ACTOS DEFINITIVOS¹

Juan José Gómez Betancur²

RESUMEN. El texto estudia las implicaciones procedimentales y procesales de los actos definitivos. Se analiza su relevancia dentro del procedimiento administrativo, entendido como conjunto concatenado de actos que culminan con una decisión de la Administración pública. Desde este análisis, se matiza conceptualmente al acto definitivo, diferenciándolo y comparándolo con otras figuras doctrinales, como los *actos finales* y los actos que *causan estado*. Finalmente, se abordan las repercusiones procesales de los actos definitivos, problematizando la afirmación de que son los únicos susceptibles de impugnación administrativa o contencioso administrativa.

Introducción

Los actos administrativos son definidos doctrinalmente como declaraciones unilaterales de voluntad, expedidas por un órgano administrativo –o que cumple funciones electorales o de control– o particular en cumplimiento de funciones administrativas, tendientes a producir efectos jurídicos³. Su creación y ejecución son fuertemente regladas y se someten al principio de legalidad, pilar de los Estados de derecho y sociales y democráticos de derecho modernos⁴.

La Administración pública y sus órganos deben cumplir una serie de actuaciones y requisitos previos a la expedición de sus decisiones. Esta sucesión de actos es denominada *procedimiento administrativo*, y su conclusión acto definitivo. Este manifiesta la decisión estatal frente a un asunto, situación o problema determinado. No obstante, como implica su noción, el procedimiento administrativo se compone de otros actos. El presente escrito caracteriza al acto

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 5 de octubre de 2024, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Sebastián Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo– sino también para el beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: El acto administrativo, dirigida por el Profesor–Investigador Principal Fabián G. Marín Cortés.

² Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel I, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

³ MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito.

⁴ Según este, mientras al particular se le permite todo lo que no se le prohíbe, al servidor público, y en general al Estado, se le prohíbe todo lo que no se le permite.

Puede referenciarse, en este sentido, el artículo sexto de la constitución política de 1991, según el cual «Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

definitivo, describiendo sus elementos particulares y diferenciándolo de otras figuras, como el acto de trámite o el acto de ejecución.

El estudio se divide en tres partes. La primera ubica al acto definitivo dentro del procedimiento administrativo y señala su relevancia y efectos. La segunda lo diferencia de categorías similares, como el *acto final* y el acto que *causa estado*. La tercera aborda las implicaciones procesales de los actos definitivos, en relación con otros actos de la Administración.

1. Acto definitivo en el procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo, como serie de actuaciones tendientes a producir un acto administrativo, está compuesto por varios actos según el momento procedimental. Pueden identificarse dos tipos principales: los de trámite y los definitivos. Los primeros impulsan el procedimiento; los segundos lo concluyen, con una decisión de fondo por parte de la Administración. Los primeros son «[...] actos instrumentales de la decisión administrativa [...]»⁵, en tanto los segundos son ontológicamente independientes, impugnables y oponibles; crean, modifican y/o extinguen relaciones jurídicas. Por ello, suelen asociarse directamente a la noción de acto administrativo.

Según el inciso final del artículo 50 del Decreto 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo –CCA–, son actos definitivos aquellos «[...] que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla». El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA– plantea que «Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación». Según el Consejo de Estado, «[...] resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido [...]»⁶.

Siguiendo a Enrique José Arboleda Perdomo, durante la vigencia del CCA se distinguió jurisprudencialmente entre actos definitivos y actos que resolvían recursos interpuestos contra actos definitivos. Esto cambió con el CPACA, al clasificarse como definitivos los que: *i)* deciden el procedimiento administrativo; *ii)*

⁵ RESTREPO ARREDONDO, Beltrán de Jesús. Teoría del acto administrativo. En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo: elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2023. p. 107.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2014-00109-01 (1997-16). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

deciden los recursos de reposición; y *iii*) deciden los recursos de apelación⁷. Acto definitivo es, en general, aquel que decide sobre un asunto, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas, o el que impide que el procedimiento continúe.

«[...] son actos definitivos los que resuelven el fondo del asunto, esto es, tratan el objeto de la actuación que hace referencia a la existencia y los efectos de una relación jurídica sustancial sobre la cual recae el acto administrativo pedido y de trámite todos los demás.

»La última frase del artículo que se comenta incluye dentro de los actos definitivos los de trámite que hagan imposible la continuación de la actuación administrativa, asimilándolos en sus efectos [...]»⁸.

El Consejo de Estado ha determinado que los actos definitivos ponen fin a las actuaciones administrativas, decidiendo directa o indirectamente el fondo del asunto. En cambio, los actos de trámite solo impulsan el procedimiento; no deciden nada; son simples instrumentos de los actos definitivos⁹, «[...] no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración [...]»¹⁰.

El carácter instrumental de los actos de trámite ha llevado a la doctrina a no calificarlos como actos administrativos en estricto sentido, pues, a diferencia de los actos definitivos, no producen efectos jurídicos y son meros pasos para llegar a una decisión; simples medios para un fin: «[...] los actos de trámite no son, con carácter general, verdaderos actos administrativos (en sentido estricto) [...]»¹¹. En cambio, los actos definitivos, por sus características, suelen encajar en la noción de acto administrativo como manifestación unilateral de voluntad emitida por la Administración pública y tendiente a producir efectos jurídicos.

«No todos los pronunciamientos de la administración tienen la vocación de crear, modificar o extinguir una situación jurídica; existen manifestaciones que no tienen estas características, como son los actos de trámite, que le permiten a la autoridad administrativa impulsar una actuación que es necesaria para la formación del acto administrativo definitivo, entre los que se encuentran los actos expedidos durante el transcurrir de una convocatoria, a menos que el acto de trámite impida la continuidad de la actuación administrativa; por ello, es de suma importancia clarificar si el pronunciamiento de la administración es de

⁷ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2021. pp. 100-101.

⁸ Ibid. p. 101.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de julio de 2012. Rad. 25000-23-27-000-2011-00080-01 (19.025). C.P. William Giraldo Giraldo.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2014-00109-01 (1997-16). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

¹¹ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. 4ª ed. Pamplona: Civitas y Thomson Reuters, 2012. p. 62.

trámite o definitivo con el propósito de que proceda el control judicial o no [...]»¹².

Se ha aceptado doctrinal y jurisprudencialmente que los actos de trámite, también denominados preparatorios, son preliminares a la toma de una decisión de fondo, que sí produce efectos definitivos¹³.

Habitualmente, se afirma que los actos de trámite son internos, mientras que los definitivos son externos. Acto interno es aquel cuyos efectos se dirigen al interior de la estructura administrativa; por ejemplo, asignar labores o determinar horarios de trabajo. Por su parte, los actos externos producen efectos por fuera de la Administración, dirigiéndose a la población administrada¹⁴. Esta idea deriva de la asociación del acto de trámite con los actos preparatorios, que, generalmente, se hacen dentro de la jerarquía administrativa para producir actos administrativos. No obstante, varios doctrinantes plantean que no es así en todos los casos; existen actos de trámite externos y actos definitivos internos. Entre los primeros están las comunicaciones ordinarias de actos procedimentales o los otorgamientos de audiencias¹⁵. En cambio, un ejemplo de acto definitivo externo es el reglamento que obliga a la Administración a realizar determinadas conductas de formas específicas. Pese a esta aclaración, la regla general –en sentido fáctico y no jurídico– es que los actos de trámite sean internos y los definitivos externos.

Los actos definitivos, al contener decisiones administrativas que resuelven casos concretos, suelen ser llamados por la doctrina «*resoluciones*». Esto es especialmente notorio en estudios argentinos y españoles, para los cuales «Son actos definitivos las resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo, mientras que son actos de trámite el resto de los actos que van concatenando en el mismo y que tienen una función subordinada a la resolución final y preparatoria de la misma [...]»¹⁶. Este trato idéntico entre los conceptos de acto definitivo y resolución es compartido, entre otros, por García Trevijano Fos¹⁷, García de

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 15 de octubre de 2019. Rad. 25000-23-42-000-2017-01441-01 (1846-19). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹³ Ibid.

¹⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo. México D.F.: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016. p. 140.

¹⁵ GARCÍA-TREVIJANO FOS, Jose Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas, 1986. pp. 188-189; y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo: tomo I. 20^a ed. Pamplona: Civitas y Thomson Reuters, 2022. p. 793.

¹⁶ BOCANEGRA SIERRA, Op. Cit., p. 62.

¹⁷ GARCÍA TREVIJANO, Op. Cit., p. 187.

Enterría y Fernández¹⁸, Laguna de Paz¹⁹ y Dromi²⁰. Sánchez Morón también relaciona los actos definitivos con las resoluciones, precisando que, cuando estas emanan de cuerpos colegiados, el término adecuado es *acuerdo*, que, en todo caso, no se relaciona con los contratos o negocios entre la Administración y otro sujeto²¹.

Aunque esta asociación resulta entendible lingüísticamente, pues la RAE define resolución como «Cosa que se decide»²², se considera intraspasable al ordenamiento colombiano, que definió el concepto de *resolución* en el artículo tercero de la Ley 4 de 1913, sobre el régimen político y municipal. Según esta disposición, «Los actos de los empleados, de carácter general, se denominan comúnmente decretos; los de carácter especial, resoluciones, bien que en ocasiones son objeto de los primeros, asuntos de carácter especial, y recíprocamente, son de los segundos, otros de carácter general». Así, hay una relación género-especie entre actos definitivos y resoluciones; las últimas son una especie de los primeros, pero no todo acto definitivo es una resolución.

De lo anterior puede derivarse que, generalmente, los actos definitivos son actos administrativos, pues son decisiones finales sobre asuntos determinados que tienden a producir efectos jurídicos. Esto implica cargas sobre ellos, como motivar las decisiones adoptadas salvo norma en contrario. Según Allan Randolph Brewer Carías:

«[...] el acto definitivo es el que pone fin al asunto, y este es el que tiene que ser motivado, salvo que la Ley expresamente excluya de esta obligación.

»[...]

»[...] en ausencia de una norma legal que excluya la motivación, todo acto administrativo definitivo tiene que ser motivado, mediante la expresión de los presupuestos de hecho y de derecho que le sirvieron de fundamento, y la ausencia de motivación o la deficiencia de la misma, vicia los actos administrativos [...]»²³.

Adicionalmente, puede exigirse a los actos definitivos que resuelvan todos los aspectos que hayan sido planteados inicialmente o durante el procedimiento,

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Op. Cit., p. 792.

¹⁹ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Tratado de derecho administrativo general y económico. 4ª ed. Pamplona: Civitas y Thomson Reuters, 2022. p. 977.

²⁰ DROMI, Jose Roberto. El acto administrativo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. p. 24.

²¹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo: parte general. 6ª ed. Madrid: Tecnos, 2010. p. 528.

²² RAE. Resolución. En: Real Academia Española [en línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es/resoluci%C3%B3n> [consultado 2 octubre 2024].

²³ BREWER CARÍAS, Allan Randolph. Acto administrativo: estudios. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019. p. 179.

por particulares o la misma Administración. No puede eludirse ningún problema o circunstancia ligada a su proceso de formación²⁴.

La identificación entre acto definitivo y acto administrativo no es absoluta, pues tiene excepciones, como los actos de trámite que impiden continuar el procedimiento administrativo. Aunque definitivos, solo crean, extinguen o modifican relaciones jurídicas si encierran la esencia del tema a decidir y puedan modificar la realidad, como lo ha expresado el Consejo de Estado²⁵. Un ejemplo de esto es el acto de eliminación de participantes en los concursos de méritos. Jurisprudencialmente se determinó que los actos previos a la lista de elegibles son preparatorios. No obstante, cuando se elimina a una persona de la lista, estos «[...] son actos típicamente definitivos de situaciones jurídicas, en la medida en que al asignar un puntaje o establecer la ubicación de los convocados para efectos de proveer un cargo en propiedad, otorgan un estatus al participante y afectan su interés de acceder a la carrera administrativa»²⁶. En estos casos, el acto de eliminación: *i)* es, en principio, de trámite, instrumental para la expedición de la lista de elegibles; *ii)* adquiere carácter definitivo al producir «[...] indefensión o perjuicio a derechos o intereses legítimos [...]»²⁷; y *iii)* acaba siendo acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, al otorgar un estatus al participante y afectar directamente sus intereses. Este tipo de actos de trámite, que pueden denominarse actos administrativos, ha sido llamado doctrinalmente *acto de trámite cualificado*: «[...] se diferencian de los actos de trámite simples porque “son susceptibles de generar por sí mismos ciertas consecuencias y efectos jurídicos en los afectados” [...]»²⁸. De estos puede predicarse, incluso, firmeza, lo que habitualmente solo ocurre con actos definitivos²⁹.

Aunque estas consideraciones provienen de autores españoles, se estiman integrables al ordenamiento colombiano, dado el reconocimiento jurisprudencial de actos de trámite que producen efectos jurídicos. Esto no alude simplemente a actos que, siendo de trámite, impiden continuar el procedimiento; pueden no interrumpirlo, pero, al tener efectos jurídicos, adquieren carácter definitivo.

Lo mismo ocurre con los actos de ejecución, diferentes de los definitivos por no decidir finalmente sobre algún asunto; simplemente ejecutan actos administrativos previos. Sin embargo, jurisprudencialmente han recibido *status*

²⁴ Ibid. p. 160.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2014-00109-01 (1997-16). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de noviembre de 2020. Rad. 25000-23-41-000-2012-00680-01 (3562-15). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

²⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Op. Cit., p. 528.

²⁸ MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general: tomo XII, actos administrativos y sanciones administrativas. 2ª ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. p. 31.

²⁹ LAGUNA DE PAZ, Op. Cit., p. 982.

definitivo cuando el acto de ejecución excede lo dispuesto por la actuación que se pretende ejecutar. En estos casos, *de facto*, se crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas, y el acto de ejecución toma carácter definitivo, volviéndose, en pleno sentido, acto administrativo³⁰.

2. Acto definitivo, acto final y acto que causa estado

La doctrina argentina y española estudia recurrentemente categorías ausentes o con tratamiento distinto en el ordenamiento colombiano. Es el caso de los actos finales y los actos que causan estado. Estos, no obstante, son asimilables a figuras descritas legal, jurisprudencial o doctrinalmente en Colombia.

Los actos que causan estado son actos definitivos que dejan de ser susceptibles de recursos administrativos; contra ellos solo proceden mecanismos judiciales, como los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho. Según Manuel María Díez:

«[...] Se dice que un acto causa estado si es definitivo, vale decir que ha puesto fin a una cuestión y ya ha sido objeto de recursos jerárquicos que hayan agotado la vía administrativa o no sean susceptibles de ningún recurso jerárquico».

»[...] los actos firmes pueden causar cosa juzgada porque son asimilables a los que causan estado»³¹.

Marienhoff considera actos que causan estado a los definitivos no susceptibles de recurso administrativo. Especifica que un acto causa estado al obtener firmeza por haber sido consentido por el administrado o por no prosperar o proceder los recursos interpuestos por este³².

Aunque el ordenamiento colombiano no regula los actos que *causen estado*, esta categoría se asemeja los actos en firme, descritos por el artículo 87 del

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 26 de septiembre de 2013. Rad. 68001-23-33-000-2013-00296-01(20212). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; y CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

³¹ DÍEZ, Manuel María. El acto administrativo. 2ª ed. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 2002. pp. 351-352.

³² MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo: tomo II. 4ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. p. 546.

CPACA³³. La firmeza implica ejecutoriedad, según el artículo 88 del mismo código³⁴. Por tanto, se concluye que lo que españoles y argentinos denominan *acto que causa estado*, en Colombia es al acto definitivo en firme. Cabe aclarar que no todo acto definitivo tiene firmeza, pues solo la obtiene cuando cumple los requisitos que dispone el CPACA en el primer artículo referenciado.

Algunos doctrinantes también diferencian los *actos finales* de los definitivos. García Trevijano Fos, por ejemplo, separa ambos conceptos. El primero aludiría a los actos que culminan un procedimiento, siendo recurribles por vía administrativa. El definitivo, en cambio, apura la vía administrativa, al causar estado, abriéndola a impugnación judicial³⁵. Esta distinción se considera inconveniente, y para efectos prácticos inútil. Por un lado, confunde acto definitivo con acto que causa estado; por otro, no quedan claros sus efectos benéficos en el derecho procesal administrativo. Simplemente produce una confusión conceptual innecesaria.

Pese a los problemas de esta diferenciación, puede replantearse de forma que resulte más clara su relevancia en la protección de derechos. El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, hace esto en la Sentencia del 8 de marzo de 2012. Argumenta que los actos definitivos no necesariamente equivalen a actos finales. Así ocurre con las actuaciones que cierran un ciclo autónomo del procedimiento administrativo; aunque no lo finalizan, pueden ser impugnadas administrativa o judicialmente. Es el caso de las convocatorias a concursos públicos para proveer cargos por el sistema de méritos.

«[...] el acto de convocatoria, en atención a su dimensión eminentemente normativa y de acatamiento forzoso para la administración y los interesados, ostenta plena autonomía, por lo tanto no es un acto instrumental o accesorio de otros posteriores, sino que puede ser demandado directamente sin esperar, como sugiere la parte accionada,

³³ «Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

»1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

»2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

»3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

»4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

»5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo».

³⁴ «Artículo 89. carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional».

³⁵ GARCÍA-TREVIJANO FOS, Op. Cit., pp. 190-191.

a que se confeccione la lista de elegibles como acto final. Se añade además, que por su carácter general, la convocatoria no es susceptible de recursos, y no puede depender de los demás actos que lo desarrollan, como el de confección de la lista de elegibles [...]»³⁶.

Se sigue, por tanto, que algunos actos, por su autonomía e importancia, son definitivos, aunque no finales.

3. Implicaciones procesales del acto definitivo

La principal consecuencia del carácter definitivo de un acto es su susceptibilidad a impugnación, administrativa o judicial. Para Jaime Orlando Santofimio Gamboa: «[...] lo importante para la procedencia de los recursos de vía gubernativa, es que el acto ostente la condición de ser definitivo, porque pone término al asunto o porque lo resuelve de fondo [...]»³⁷. Para que los interesados puedan oponerse a las actuaciones de la Administración, estas deben contener decisiones con efectos jurídicos o que impidan continuar el procedimiento administrativo.

Esto aplicó para el CCA en su artículo 50³⁸, y continúa siendo predicable en vigencia del CPACA. El artículo 75 de este código establece la procedencia de recursos administrativos, prescribiendo que: «No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa». El artículo anterior establece la procedencia de los recursos, por regla general, contra actos definitivos.

Igualmente, la revocatoria solo puede solicitarse respecto de actos definitivos que ponen fin a una actuación administrativa, pues una causal de improcedencia de la solicitud de revocación es la interposición de recursos administrativos, que supone la existencia de un acto definitivo, pues solo contra estos proceden dichos recursos³⁹.

Además, los actos definitivos son los únicos susceptibles de impugnación en sede contencioso administrativa. Según Juan Ángel Palacio Hincapié, este tipo de actos «[...] contiene una decisión que pone punto final a la actuación de la entidad,

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 8 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

³⁷ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto administrativo: procedimiento, eficacia y validez. 2a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. p. 210.

De forma similar, Carlos Ariel Sánchez argumenta que «Por la vía gubernativa son impugnables los actos administrativos definitivos, es decir, aquellos que tienen por objeto ponerle fin a un procedimiento administrativo, creando, extinguiendo o modificando situaciones jurídicas» (ARIEL SÁNCHEZ, Op. Cit., p. 91).

³⁸ Según este, los recursos de reposición, apelación y queja solo procederán, por regla general, contra «[...] los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas [...]».

³⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 10 de febrero de 2011. Rad. 11001-03-24-000-2003-00360-01. C.P. María Clara Rojas Lasso.

por lo cual es susceptible de las acciones contenciosas [...]»⁴⁰. El Consejo de Estado ha acogido esta interpretación en múltiples ocasiones, al determinar que: «[...] La calificación de un acto administrativo como acto definitivo o de trámite es fundamental para determinar si es susceptible de recursos por la vía gubernativa y asimismo de control jurisdiccional contencioso administrativo [...]»⁴¹. Esta posición se mantuvo después de la entrada en vigencia del CPACA. «[...] por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados»⁴².

Un caso ejemplificador es la Sentencia del 18 de mayo de 2018 de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Consideró improcedente una demanda contra la postulación de Gustavo Petro Urrego como candidato presidencial. Se consideró que el acto impugnado fue de trámite y «[...] el control judicial solo se ejerce respecto de actos definitivos»⁴³.

La regla general, que permite impugnar únicamente actos definitivos, tiene como principal fundamento el principio de economía procesal. Resultaría imposible que la Administración funcione adecuadamente si todos sus actos son susceptibles de impugnación. Esto paralizaría su funcionamiento⁴⁴. Por esto, opera el principio de concentración procedimental: toda discrepancia con uno o varios actos de trámite será presentada con la impugnación realizada contra el acto definitivo correspondiente. Esto da lugar, la mayoría de ocasiones, a procesos por vicios de forma en los actos administrativos⁴⁵.

Bibliografía

Doctrina

⁴⁰ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. 11a ed. Medellín: Palacio & Abogados Asesores y Lijursánchez, 2021. p. 97.

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia del 22 de octubre de 2009. Rad. 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008-00027-00. C.P. Filemón Jiménez Ochoa.

Esta idea es reafirmada por providencias posteriores, como: CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 15 de abril de 2010. Rad. 25000-23-27-000-2007-90073-01(17163). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; y CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 8 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁴² CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Esta idea reitera lo ya planteado en: CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 26 de septiembre de 2013. Rad. 68001-23-33-000-2013-00296-01(20212). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁴³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia del 18 de mayo de 2018. Rad. 11001-03-28-000-2018-00050-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁴⁴ BOCANEGRA SIERRA, Op. Cit., p. 63.

⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Op. Cit., p. 794.

ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2021. 532 p.

ARIEL SÁNCHEZ, Carlos. Acto administrativo. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y Universidad Sergio Arboleda, 2007. 106 p.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. 4ª ed. Pamplona: Civitas y Thomson Reuters, 2012. 247 p.

BREWER CARÍAS, Allan Randolph. Acto administrativo: estudios. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019. 241 p.

DÍEZ, Manuel María. El acto administrativo. 2ª ed. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 2002. 560 p.

DROMI, Jose Roberto. El acto administrativo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. 299 p.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo. México D.F.: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016. 332 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo: tomo I. 20ª ed. Pamplona: Civitas y Thomson Reuters, 2022. 1160 p.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, Jose Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas, 1986. 438 p.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Tratado de derecho administrativo general y económico. 4ª ed. Pamplona: Civitas y Thomson Reuters, 2022. 2642 p.

MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo: tomo II. 4ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. 736 p.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general: tomo XII, actos administrativos y sanciones administrativas. 2ª ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. 416 p.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. 11a ed. Medellín: Palacio & Abogados Asesores y Lijursánchez, 2021. 1087 p.

RESTREPO ARREDONDO, Beltrán de Jesús. Teoría del acto administrativo. En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho

administrativo: elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2023. 228 p.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo: parte general. 6ª ed. Madrid: Tecnos, 2010. 942 p.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto administrativo: procedimiento, eficacia y validez. 2a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. 359 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia del 22 de octubre de 2009. Rad. 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008-00027-00. C.P. Filemón Jiménez Ochoa.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 15 de abril de 2010. Rad. 25000-23-27-000-2007-90073-01(17163). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 10 de febrero de 2011. Rad. 11001-03-24-000-2003-00360-01. C.P. María Clara Rojas Lasso.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 8 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de julio de 2012. Rad. 25000-23-27-000-2011-00080-01(19025). C.P. William Giraldo Giraldo.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia del 18 de mayo de 2018. Rad. 11001-03-28-000-2018-00050-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 15 de octubre de 2019. Rad. 25000-23-42-000-2017-01441-01(1846-19). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de noviembre de 2020. Rad. 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.