

## ACTO DE «TRÁMITE»: NOCIÓN, CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMÁTICAS<sup>1</sup>

Aura Sofía Palacio Gómez<sup>2</sup>

**RESUMEN.** La decisión y su alcance son los parámetros que, por regla general, *categorizan* al acto administrativo, de ahí que se subdivide según el contenido, la temporalidad, la instancia, entre otros. Como una de sus extensiones, derivada de estas agrupaciones, se estudia el acto de *trámite*, identificando sus características y contrastándolo con el acto *definitivo*. Se hace hincapié, entonces, en el momento del procedimiento en el que surge; el avance, impulso y continuidad que le supone; el sujeto interesado en su contenido –no solo el destinatario–; la posibilidad de recurrirlo; la obligatoriedad de la motivación; y la forma de discutirlo en sede judicial. Lo anterior sin perjuicio de cuestionar su calidad de «acto administrativo», la presencia de la voluntad de la Administración y los efectos concretos.

### Introducción

La identificación y precisión de los conceptos es fundamental para abordar discusiones de índole práctico y teórico, de ahí que el interés en el detalle de cada institución –como el acto administrativo– sea un objetivo, no solo de relevancia académica, sino dogmática. A continuación se estudia un elemento de las tantas clasificaciones, asociado a la definición –o conclusión– del procedimiento: el «acto de trámite». En el análisis se cuestiona si realmente supone un «acto administrativo», especialmente, en lo referido a la existencia de una declaración de voluntad de la Administración y a los efectos concretos que genera. Pero, además, se identifican los que se consideran sus rasgos distintivos, en contraste con su contrario, el «acto definitivo».

De esa manera, se examina el momento al interior del procedimiento en el que aparece; el impulso que le supone al trámite o el papel en la continuidad de este; los sujetos interesados en su contenido –más allá del destinatario directo–; la posibilidad de interponer recursos, definida en la Ley 1437 de 2011; la exigencia de la motivación; y la procedencia de su conocimiento, autónomamente, en sede judicial.

---

<sup>1</sup> 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 de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Cristian Andrés Díaz Díez, 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 beneficio de toda la comunidad académica.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, Nivel V Avanzado, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

## 1. Conceptualización del «acto de trámite»: ¿acto administrativo?, ¿declaración de voluntad?

La construcción de la noción de «acto de trámite» supone la revisión de su naturaleza jurídica: ¿cumple con todos los elementos para definirse como un acto administrativo? Este cuestionamiento, aunque inusual en el ordenamiento colombiano, se fundamenta en la doctrina extranjera, que pareciera referir la ausencia de alguno de sus elementos constitutivos, aunque no le restan la calidad de acto: de un lado, la declaración de voluntad y, de otro, la producción de efectos jurídicos.

En el primer caso, Lorenzo Cuocolo inicia su planteamiento cuestionando la noción de acto administrativo que planteó Guido Zanobini, según la cual un acto administrativo es cualquier manifestación de voluntad, deseo, juicio o conocimiento proveniente de la Administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa. En su consideración, esa definición no engloba las múltiples facetas de la actividad autoritaria de la Administración, porque deja de lado, por ejemplo, los actos de trámite, entendidos como meras declaraciones de ciencia y de juicio, emitidas por la Administración pública, que eventualmente pueden estar desprovistas de voluntad<sup>3</sup>.

De ese modo, aunque no cuestiona que sean actos administrativos, indica que no contienen necesariamente una manifestación de voluntad, siendo este un elemento que les resulta accesorio. «Estos últimos son actos de relevancia meramente interna, a los que usualmente se designa como *meri atti amministrativi* (es decir, actos de trámite), y pueden subdividirse en actos que consisten en manifestaciones de voluntad (por ejemplo, solicitudes, designaciones, controles, actos paritarios) y en actos que no constituyan manifestaciones de voluntad (por ejemplo, actos de evaluación, intimidación)»<sup>4</sup>. En su concepto, entonces, un acto administrativo de trámite puede suponer la declaración de voluntad, pero también su ausencia.

A diferencia de lo expuesto por el autor, se considera que, de un lado, si no existiera declaración, el acto de trámite no podría ser un acto administrativo, al ser un componente esencial en su noción; y, de otro, que los actos de trámite sí suponen una declaración de voluntad de la Administración, aun cuando su relevancia no sea equiparable a la del acto definitivo. Empleando los mismos supuestos, la Administración manifiesta su voluntad cuando evalúa y mucho más

---

<sup>3</sup> CUOCOLO, Lorenzo. En: FRANCO FERRARI, Giuseppe et all. Derecho administrativo italiano. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013. p. 336.

<sup>4</sup> Ibid., p. 37.

cuando «intimida» o, mejor, «persuade» a un sujeto. Como se ha sostenido, la «declaración de voluntad», como presupuesto de existencia del acto administrativo, se compone, a su vez, de dos elementos: de un lado, la declaración, y de otro, la voluntad. La «declaración» o el acto de «declarar», conforme al sentido natural de las palabras, implica exponer una idea, emitirla, darla a conocer.

Lo anterior, aun cuando, por ejemplo, existan distintas formas de manifestarse. Fabián Marín Cortés indica que esta distinción puede darse en el siguiente sentido: *i)* declaración de voluntad, entendida como una manifestación más libre, en la que se crea información, *ii)* declaración de conocimiento, cuando se expresa lo que se sabe o se conoce de algo, *iii)* declaración de juicio, en lo relativo a un acto volitivo complejo, porque a partir de la valoración del conocimiento se produce más y *iv)* declaración de deseo, cuando se le pide algo a otro<sup>5</sup>. Así las cosas, la declaración de la «voluntad» supone la posibilidad de elección, que bien puede recaer en distintas materias.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández reconocen que los actos de trámite comportan una decisión de voluntad –cuando, por ejemplo, se deniega una prueba, se admite la condición de interesado de un tercero, se recaba un dictamen, etc.–, aun cuando se manifiesten en declaraciones de juicio –informes–, de deseo –propuestas– o de conocimiento –constataciones o certificaciones–<sup>6</sup>.

En el segundo caso, en lo relativo a la producción de efectos, Lorenzo Cuocolo sostiene que los actos de trámite son de relevancia meramente interna; por su parte, Fernando Garrido Falla señala que los actos de trámite tienen efectos meramente internos, pero les reconoce su carácter de actos administrativos<sup>7</sup>. Y, concretamente, Agustín Gordillo, al analizar el Decreto 1759 de 1972 de Argentina, destaca una distinción importante entre los actos preparatorios y los actos interlocutorios o de mero trámite, dentro del procedimiento administrativo. Según esta norma, los actos preparatorios son aquellos que no generan efectos jurídicos directos y, por ende, no son susceptibles de impugnación a través de recursos administrativos. En cambio, los actos interlocutorios o de mero trámite, aunque relativos al procedimiento que se está tramitando, sí producen efectos jurídicos directos, lo que los hace impugnables. En su análisis, esta diferenciación es clave para comprender cómo se regulan los actos en las etapas procedimentales y cómo se protege el derecho a la impugnación.

---

<sup>5</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 9.

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. 620 p.

<sup>7</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte general. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. p. 577.

No obstante, Gordillo advierte que, a pesar de la similitud lingüística entre las expresiones «acto preparatorio» y «acto de mero trámite», estas no deben considerarse equivalentes en el derecho procedimental argentino. Mientras que el acto preparatorio no alcanza la categoría de acto administrativo y carece de efectos jurídicos directos, el acto de mero trámite sí entra dentro del ámbito del acto administrativo al generar efectos, aunque limitados al desarrollo del procedimiento. Sin embargo, reconoce que esta distinción se limita a una referencia normativa puntual del derecho argentino y no implica una consecuencia teórica o conceptual de mayor envergadura<sup>8</sup>.

Ahora bien, en Colombia pareciera no proceder la duda, porque la ley procesal lo considera acto administrativo, y le concede la capacidad de producir efectos. En el mismo sentido lo hace la doctrina<sup>9</sup> y la jurisprudencia. De esa manera, por ejemplo, el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, en el marco del Capítulo VI –sobre los recursos contra los *actos administrativos*–, indica, indirectamente, su improcedencia frente a los actos de trámite. Se reconoce, en consecuencia, que entre los actos administrativos no susceptibles de recursos están los actos de trámite. La correspondencia entre ambas no parte de una definición categórica, pero sí responde a un análisis coherente y sistemático de la norma.

## 2. Características del «acto de trámite»: lo sustancial y lo accidental

Teniendo en cuenta que no existe una norma que defina el acto de trámite, se propone identificar sus rasgos distintivos, característicos, en contraste con el «acto definitivo», para lo cual se hace hincapié en el momento del procedimiento en el que surge; el avance, impulso y continuidad que le supone; el sujeto interesado en su contenido –no solo el destinatario–; la posibilidad de recurrirlo; la obligatoriedad de la motivación; y la forma de discutirlo en sede judicial. Sin embargo, primero se precisa que esta calidad de acto de trámite no es absoluta, en tanto es posible la confluencia de naturalezas jurídicas.

Así pues, de un lado, una característica particular de ciertos actos administrativos es la posibilidad de que adquieran una doble naturaleza, lo que significa que un mismo acto puede ser considerado de trámite en algunos contextos, pero definitivo en otros. Piénsese en un concurso público: las fases que lo componen se desarrollan mediante actos de trámite, que permiten el avance del procedimiento, organizando las distintas etapas y seleccionando los candidatos que continúan, mientras excluyen a otros. En principio, para la Administración, como «directora» del procedimiento, estos actos son de trámite, ya que forman parte del

<sup>8</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 3. 10<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. XI

<sup>9</sup> Ver, entre otros, Gustavo Penagos, Juan Ángel Palacio Hincapié y Fabián Marín Cortés.

desarrollo normal del procedimiento; sin embargo, para los candidatos que son eliminados dichos actos adquieren carácter definitivo, pues representa la terminación de su participación.

De esa forma, cada decisión que excluye a un participante en una etapa intermedia es, desde la perspectiva del procedimiento general, un acto de trámite que permite que el proceso siga su curso; pero, desde el punto de vista particular, el acto se convierte en una resolución definitiva, que impide concluyentemente su participación o, mejor, continuar *su* procedimiento. En esa medida, la naturaleza de un acto administrativo puede depender del impacto que tiene sobre los distintos sujetos involucrados en el procedimiento.

De otro lado, también existen actos de trámite que, en el transcurso del procedimiento, pueden transformarse en definitivos. Nótese que, a diferencia del supuesto anterior, no supone que, en un mismo momento, concurren naturalezas jurídicas. Inicialmente, estos actos cumplen una función meramente instrumental dentro del proceso, impulsando su desarrollo sin resolver el fondo del asunto. Sin embargo, en algunos casos, el contenido del acto puede implicar la resolución final del procedimiento, convirtiéndose en un acto definitivo que, precisamente, termina, concluye o finaliza el trámite administrativo. Este tipo de transformación se da cuando el acto de trámite, que en principio solo debía impulsar el proceso, acaba resolviendo la cuestión de fondo, cerrando así el procedimiento y adquiriendo, por tanto, una naturaleza definitiva.

La existencia de esta doble naturaleza, tanto simultánea como excluyente, da cuenta de la complejidad del análisis de la naturaleza jurídica del acto administrativo, y complejiza en gran medida la determinación de ciertas características propias del acto de trámite. Sin embargo, reconociendo esta dificultad, se exponen las siguientes:

## **a. El momento del procedimiento en que surge**

A diferencia de los actos definitivos, los actos administrativos de trámite surgen en momentos específicos dentro del procedimiento administrativo, configurándose como una «constelación de actuaciones», como lo ha señalado la doctrina italiana<sup>10</sup>. Para Ramón Martín Mateo, el acto de trámite se identifica a partir del momento del procedimiento administrativo en el que se produce. «Los actos de trámite son preparatorios de los actos definitivos, y por lo tanto, al carecer de sustantividad propia, al tener su sentido en relación con la totalidad del procedimiento, se les excluye de la vía revisora, a no ser que decidan directa o indirectamente el asunto o produzcan indefensión»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ver, principalmente, a Massimo Severo Giannini.

<sup>11</sup> MATEO, Ramón Martín. Manual de derecho administrativo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981. p. 288.

En ese orden, el procedimiento administrativo se observa como una «sucesión» de actos administrativos que se desarrollan en el tiempo, sin que los de trámite tengan pretensiones conclusivas, sino que formen parte de lo requerido para emitir una decisión definitiva. Podría decirse, entonces, que el acto de trámite no tiene un fin en sí mismo, sino que su existencia es instrumental, cumpliendo la función de facilitar o guiar el procedimiento hacia su resolución.

De ese modo, el acto de trámite se encuentra en las distintas fases, etapas o momentos del procedimiento administrativo, esto es, se encuentra al inicio como en las etapas intermedias del proceso, pero, en principio, no en su etapa final. Esto es esencial para diferenciarlo del acto definitivo, que es el que pone fin a la actuación administrativa, agotando las competencias de la Administración en la materia concreta. Así, el acto de trámite no decide sobre el fondo del asunto, sino que tiene una función preparatoria y vinculada al objetivo más amplio de la actuación administrativa. Para Roberto Dromi, el acto de trámite –o provisional–, aun cuando supone una decisión o una resolución en sí mismo, no concluye con la cuestión de fondo, sino que la posibilita. «La definitividad del efecto jurídico hace al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto, por eso se dice que el acto administrativo definitivo hace al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su denominación indica, hace al desenvolvimiento del trámite (posibilitándolo y obstaculizándolo)»<sup>12</sup>.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha resaltado esta función instrumental. En la Sentencia del 8 de marzo de 2012 se afirmó que estos actos permiten desarrollar de manera detallada los objetivos de la Administración, pues forman parte de una serie de actividades coherentes y concatenadas que llevan a emitir un acto definitivo. Su existencia, por lo tanto, no puede entenderse de forma aislada, sino como parte de un procedimiento que culminará con una decisión final<sup>13</sup>.

La importancia de los actos de trámite radica, entonces, en que permiten el avance ordenado y sistemático del procedimiento, es decir, contribuyen a la estructuración y, sin ellos, sería imposible llegar a una decisión final. Sin embargo, como se indicó, es posible que un acto de trámite concluya un procedimiento, y en esa medida se encuentre al final, frente a lo cual se sostendría que su naturaleza jurídica cambió, se alteró y, en ese orden, se conservaría este elemento como característico o definitorio.

---

<sup>12</sup> DROMI, José Roberto. Acto administrativo. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008. p. 24.

<sup>13</sup> 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.



## **b. Lo que le supone al procedimiento: avance, impulso y continuidad**

Sin perjuicio de la discusión sobre los efectos jurídicos que produce, se considera que el acto administrativo de trámite es fundamental para garantizar el avance, impulso y continuidad del procedimiento administrativo. Esta característica le ha sido reconocida en varias ocasiones: por ejemplo, en la Sentencia del 19 de julio de 2012, el Consejo de Estado indicó que los actos de trámite se caracterizan por su función instrumental, ya que no resuelven el fondo del asunto debatido, pero facilitan y preparan la toma de decisiones definitivas<sup>14</sup>. En esa medida, se indicó que los actos de trámite son esenciales para que la Administración pueda adoptar una decisión final de manera adecuada, al ofrecer los elementos de juicio necesarios que serán plasmados en el acto definitivo. En este sentido, impulsan el procedimiento hacia su resolución, asegurando que, en principio, no se paralice.

Al respecto, no se sostiene que, necesariamente, *todos* los actos de trámite supongan el avance del procedimiento, porque bien puede ocurrir que se profiera uno que lo suspenda o lo retrotraiga; pero, en últimas, se indica que se trata de la función base, considerando que incluso la suspensión o el retrotraer la actuación suponen acercamientos a la definición del procedimiento.

Pese a su naturaleza instrumental, es necesario hacer distinciones dentro de los actos de trámite. No todos tienen la misma importancia ni implican el mismo grado de decisión dentro del procedimiento. Por ejemplo, no es equivalente un acto que decreta pruebas a uno que devuelve una petición por estar incompleta. El primero toma una decisión sobre un aspecto relevante del procedimiento, además de contribuir a su impulso, porque permite recabar pruebas e indudablemente supone una decisión de gran relevancia para la resolución del procedimiento. El segundo, aunque también es un acto de trámite que mantiene la continuidad del procedimiento, tiene una trascendencia menor, pues simplemente da la oportunidad de corregir un defecto –una ausencia– en la petición presentada. Ambos actos impulsan el procedimiento, pero su impacto es sencillamente diferente.

En la Sentencia del 22 de octubre de 2009, el Consejo de Estado sostuvo que los actos de trámite contienen decisiones necesarias para la formación del acto definitivo, pero, por sí mismos, no concluyen la actuación administrativa<sup>15</sup>. Aunque, como se señaló, en ciertos casos un acto de trámite puede adquirir la

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

condición de acto definitivo si su contenido impide que el procedimiento continúe. Esto puede ocurrir cuando la decisión que se adopta, en lugar de impulsar el proceso, lo detiene por completo, transformándose en un acto que pone fin al procedimiento administrativo. En estos casos excepcionales el acto de trámite deja de ser un simple instrumento para convertirse en una decisión final, definitiva.

Así las cosas, los actos de trámite no solo permiten que el procedimiento avance, sino que soportan, fundamentan, basan, el acto administrativo definitivo.

### **c. El sujeto interesado en su contenido**

Una característica que parece definir al acto administrativo de trámite es el sujeto al que le interesa su contenido. En principio, se pensaría que estos actos conciernen principalmente a la Administración –a partir de lo que en la doctrina se ha conocido como «efectos internos»–, dado que son emitidos en el marco del procedimiento administrativo. De ese modo, la Administración es, en primera instancia, quien emite y ejecuta estos actos, que parecieran no involucrar de manera sustancial a terceros por fuera del aparato administrativo. Piénsese, por ejemplo, en la expedición de un acuerdo municipal. En principio, los actos de citación al concejo son asunto de exclusiva relevancia para quienes tomarán la decisión, siendo este el verdadero asunto relevante para los destinatarios.

Sin embargo, esta perspectiva se relativiza cuando se consideran, por ejemplo, otros casos, como lo sería el acto administrativo que decreta pruebas, que no solo le interesa a la entidad, sino, especialmente, a las partes del procedimiento. A su vez, también se discute a partir de lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011, que establecen la posibilidad de intervención de terceros en el procedimiento administrativo. Según el artículo 37, cuando una actuación administrativa de contenido particular pueda afectar directamente a terceros, la Administración está obligada a comunicarles dicha actuación, de manera que puedan intervenir y hacer valer sus derechos. Esto significa que aunque los actos de trámite no resuelven el fondo del asunto, pueden tener un impacto sobre los intereses de terceros, quienes, en ciertos casos, están legitimados para participar activamente en el procedimiento.

En sentido similar, el artículo 38 refuerza esta idea, al establecer que los terceros tienen derecho a intervenir en las actuaciones administrativas, con los mismos derechos y deberes que los sujetos directamente interesados. Esta intervención puede darse, por ejemplo, cuando un tercero resulta afectado por una conducta objeto de una investigación sancionatoria, o cuando sus derechos o situación jurídica puedan ser afectados por la decisión que eventualmente se adopte. Esta intervención no está limitada a intereses particulares, puesto que bien puede presentarse en actuaciones iniciadas en interés general.

De ese modo, aunque podría ser un elemento característico, resulta accidental, pues la relación entre los actos de trámite y los sujetos interesados en



su contenido no es tan sencilla. Aunque estos actos se emiten principalmente para organizar y estructurar el procedimiento desde la perspectiva de la Administración, también pueden interesar a terceros cuando su contenido potencialmente afecta sus derechos o intereses.

#### **d. La posibilidad de interponer recursos en sede administrativa**

A diferencia de los actos definitivos, el acto administrativo de trámite no es susceptible de recursos en sede administrativa. El artículo 79 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos de trámite no son objeto de impugnación, limitando esta posibilidad a los actos definitivos. Según el artículo 43 de la misma norma, son impugnables los actos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o los que impiden continuar la ejecución del procedimiento. Esta distinción resalta el carácter preparatorio y no resolutorio de los actos de trámite, en tanto no concluyen la actuación administrativa ni afectan sustancialmente los derechos de las partes involucradas. Como lo sostuvo Fabián Marín, esta característica no es más que una decisión del legislador, que pareciera partir de análisis de eficiencia y de eficacia del procedimiento, en tanto, a diferencia de lo que ocurre en el proceso judicial, permitir la impugnación de todos los actos de trámite haría más lento el procedimiento. Se trata, entonces, de una tensión en términos de tiempo y garantías de defensa<sup>16</sup>.

No obstante, la improcedencia de recursos frente a los actos de trámite es una característica que, aunque definitiva en el contexto actual, es accidental –es decir, no es esencialmente definitiva del acto de trámite–, porque podría cambiar si el legislador modifica la regulación. De hecho, nada impide que, en el futuro, algunos actos de trámite sean impugnables, manteniendo su naturaleza de actos instrumentales dentro del procedimiento. De esa manera, la distinción entre los actos de trámite y los definitivos, en cuanto a la posibilidad de recurrirlos, no está asociada a su esencia, sino más bien a la regulación vigente.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández señalan que la recurribilidad de los actos administrativos es más una consecuencia que una causa de la distinción entre los actos definitivos y los de trámite. Sostienen que el origen de esta característica se encuentra en la normativa procesal, que diferencia entre los actos resolutorios –que son los definitivos– y aquellos que simplemente impulsan el proceso sin decidir el fondo del asunto. Los actos de trámite se dictan en el curso del procedimiento administrativo, que sigue un «*iter especial*»,

---

<sup>16</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. (Estudio sobre la LEDP, la LETDAIP y el CPACA). Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2017. p. 657.

compuesto por fases y actuaciones diversas hasta culminar en una resolución final que resuelve el caso de manera definitiva<sup>17</sup>.

Para estos autores, el concepto de acto de trámite es complejo y puede resultar problemático, ya que abarca tanto actos que organizan el procedimiento como otros de naturaleza material que, aunque no resuelven el fondo del asunto son esenciales para preparar la resolución final. Esta ambigüedad lleva a cuestionar si algunos actos de trámite deberían excluirse de la posibilidad de ser impugnados, especialmente cuando tienen un impacto significativo en el desarrollo del proceso. Sin embargo, el criterio dominante sigue siendo que, mientras no se trate de un acto que decida el fondo o impida la continuación del procedimiento, proceden recursos.

En Colombia, por ejemplo, Gustavo Penagos cuestiona la denominación de actos definitivos –como los únicos recurribles en sede administrativa–, sosteniendo que es errado pensar que existen actos administrativos con efectos definitivos, cuando en el derecho lo único definitivo es la sentencia, con autoridad de cosa juzgada<sup>18</sup>.

#### **e. Obligatoriedad de motivar, como eje transversal a todos los actos administrativos**

La motivación de los actos administrativos es una obligación impuesta a la Administración por el derecho constitucional y administrativo contemporáneo, que busca garantizar la transparencia y legalidad<sup>19</sup>. Este deber de motivar implica que la Administración debe exponer de manera clara las razones de hecho y de derecho que sustentan sus decisiones, de modo que los administrados puedan conocer los fundamentos que justifican cada actuación. Históricamente, este principio tiene origen en el control de la arbitrariedad, pues busca evitar que la Administración actúe de manera discrecional o caprichosa, garantizando que todas sus decisiones sean razonadas y fundamentadas conforme al ordenamiento jurídico.

El artículo 42 de la Ley 1437 de 2011 establece que una vez se haya dado la oportunidad a los interesados de expresar sus opiniones, y con base en las pruebas y documentos disponibles, la Administración deberá tomar una decisión motivada. Esta disposición pareciera referirse solo a los actos definitivos, de manera que podría incurrirse en ligerezas y omitirle este deber al de trámite. Sin embargo, a partir de los mismos principios que rigen la actividad de la Administración, podría indicarse que, en estricto sentido, la norma no hace distinción entre los distintos

<sup>17</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Ibid.*

<sup>18</sup> PENAGOS, Gustavo. *El acto administrativo*. 3ª Edición. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 1980. p. 163.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. Rad. 110010325000201000064 00 (0685-2010). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

tipos de actos administrativos, lo que se considera que deriva en que la obligación de motivar no depende de la naturaleza del acto en cuestión, sino que es un deber de todas las autoridades administrativas. De esta forma, tanto los actos definitivos como los de trámite deben ser motivados.

De otro modo: aunque tradicionalmente se ha considerado que los actos de trámite, por su carácter instrumental y preparatorio, podrían estar exentos de motivación, el marco legal actual no hace esta distinción, y al no estar desprovistos de control judicial –aun cuando se discuta si pueden demandarse independiente y autónomamente–, deben motivarse. La exigencia de motivación también les aplica, porque impactan derechos e intereses de los administrados y de la misma Administración. Esta obligatoriedad de la motivación –como garantía de transparencia y control– refuerza el principio de legalidad en la actuación administrativa, pues obliga a la Administración a justificar cada uno de sus actos. De esa manera, se exponen las razones que sustentan las decisiones adoptadas, para que, en caso de considerarlo necesario, se impugnen, aspecto que se discutirá a continuación.

## **f. Revisión del acto de trámite en sede judicial: procedencia**

La posibilidad de que un acto de trámite sea sometido a control judicial es un asunto aparentemente definido en la jurisprudencia. En la Sentencia del 8 de abril de 2010, el Consejo de Estado estableció que los actos de trámite o impulso, que no contienen una decisión sobre el fondo del asunto, no constituyen actos administrativos definitivos, lo que significa que no son susceptibles de control judicial. En el análisis se indicó que el acto de trámite, por su naturaleza instrumental, carece de la autonomía jurídica necesaria para ser objeto de un juicio independiente de legalidad<sup>20</sup>.

En consecuencia, en principio podría determinarse como un elemento esencial para contrastar el acto de trámite del definitivo, pues mientras este resuelve de manera concluyente el fondo de la controversia y, por ende, es susceptible de impugnación ante la jurisdicción, el acto de trámite se limita a impulsar el procedimiento o a preparar la decisión final, sin resolver el asunto de fondo y sin requerir su conocimiento. Al no producir efectos jurídicos directos sobre los derechos de los administrados, el control de legalidad sobre estos actos resulta improcedente en sede judicial. Sin embargo, y sin desconocer que es la tesis mayoritaria en la jurisprudencia, se cuestiona si realmente fue la intención del legislador.

---

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 8 de abril de 2010. Rad. 11001-03-24-000-2004-00334-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Del análisis de los artículos 161 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 no pareciera encontrarse que, entre los requisitos para demandar, se delimite el conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso al acto administrativo definitivo; pareciendo que el rechazo del acto de trámite obedezca más a razones históricas y conservadas en la jurisprudencia.

Esta interpretación también admite ciertas excepciones. En situaciones donde un acto de trámite adquiere la doble naturaleza de trámite y definitivo, como se señaló, o cuando el acto de trámite impida la continuación del procedimiento administrativo, es pasible de control judicial. De esta manera, aunque la regla general establece que los actos de trámite no son susceptibles de control judicial por no resolver el fondo del asunto, es posible que en circunstancias específicas sean objeto de revisión judicial cuando adquieren una relevancia que trasciende su carácter instrumental. En dichos casos, la naturaleza del acto de trámite y su impacto en el procedimiento y en los derechos de los administrados justifican, incluso en vigencia de la tesis expuesta, su análisis en sede judicial.

## Bibliografía

### ***Doctrina***

DROMI, José Roberto. Acto administrativo. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008. 446 p.

FRANCO FERRARI, Giuseppe *et all.* Derecho administrativo italiano. México: Universidad Nacional Autónoma de Méx, 2013. 600 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. 1160 p.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte general. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. 679 p.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 3. 10ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. 606 p.

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

MARÍN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. (Estudio sobre la LEDP, la LETDAIP y el CPACA). Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2017. p. 657.

MATEO, Ramón Martín. Manual de derecho administrativo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981. 561 pp.

PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. 3ª Edición. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 1980. 714 p.

## ***Jurisprudencia***

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-201 del 21 de abril de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034 del 29 de enero de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

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 Primera. Sentencia del 8 de abril de 2010. Rad. 11001-03-24-000-2004-00334-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

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 (19.025). C.P. William Giraldo Giraldo.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. Rad. 110010325000201000064 00 (0685-2010). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 17 de junio de 2024. Rad. 25000-23-36-000-2016-00775-02 (65.472). C.P. María Adriana Marín.

