

LA VIA GUBERNATIVA

ROCIO DEL CARMEN FONTALVO CARRILLO

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

"SIMON BOLIVAR"

FACULTAD DE DERECHO

1990

LA VIA GUBERNATIVA

ROCIO DEL CARMEN FONTALVO CARRILLO

Trabajo de Grado, Presentado
como requisito Parcial para
Optar el TITULO DE ABOGADO
Presidente de Tesis: Doctor
ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ.

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

"SIMON BOLIVAR"

FACULTAD DE DERECHO

1990

Barranquilla, 7 de Diciembre de 1990

Señor doctor

CARLOS LLANOS SANCHEZ

Decano Facultad de Derecho

Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar

La Ciudad.

Para optar al título de abogada, la egresada Rocío Fontalvo Carrillo, ha presentado el trabajo de investigación dirigida denominado "La Vía Gubernativa".

El Trabajo considero que fué bien desarrollado dado que en forma metodológica inicia el estudio del concepto de Estado de Derecho y como corolario de éste abarca el tema del principio de la legalidad, el control y medios de control del mismo, dentro de los cuales ubica la Vía Gubernativa.

En cuanto al estudio de la Vía Gubernativa lo analiza en forma exhaustiva ya que señala su procedencia, improcedencia, recursos, requisitos de los mismos y el fenómeno jurídico del agotamiento de la misma.

La egresada pone de presente que existen vías gubernativas especiales dentro de las cuales hace referencia a la de impuestos y a las de aduanas .

Conceptúo que la institución ha sido analizada con propiedad y acierto jurídico y es idónea para que sea sometido el trabajo de grado a la sustentación correspondiente .

Señor Decano,


ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

NOTA DE ACEPTACION

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

DEDICATORIA

Dedico este triunfo a:

A La memoria imperecedora de mi madre ANA CARRILLO

A mi esposo JOSE MEJIA RUIZ

A mis hijos JULIO CESAR y LAURA VANESSA quienes son la luz
de mi camino

A JULIO MEJIA Y ANA FONTALVO DE MEJIA

A toda mi familia quienes siempre creyeron en mi.

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos al señor Doctor ERNESTO RAFAEL ARIZA MJÑOZ por su colaboración incondicional en la realización de este trabajo y a lo largo de mi carrera universitaria.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. EL ESTADO DE DERECHO	3
1.1. EL ESTADO DE DERECHO DESDE UN PLANO LOGICO-FORMAL	3
1.2. EL ESTADO DE DERECHO DESDE UN PUNTO DE VISTA HISTORICO POLITICO	4
1.3. PRINCIPIOS QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO	5
1.3.1. Una Constitución Escrita	5
1.3.2. Separación o División de los Poderes Público	8
1.3.3. Garantía y Protección de las Libertades Individuales y políticas	12
2. PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	14
2.1. ORIGEN DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	14
2.2. EL AMBITO DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	16
2.3. AUTORIDADES QUE HACEN EFECTIVO EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	17
2.3.1. La Presunción de Legalidad y la exceoción de Ilegalidad	19
2.3.2. La Excepción de Inconstitucionalidad	22
2.4. LAS FUENTES DE LA LEGALIDAD	24
2.5. LA JERARQUIA NORMATIVA EN EL DERECHO COLOMBIANA	26
3. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD Y MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD	27

	Pág.
3.1. JUSTIFICACION DEL CONTROL DE LEGALIDAD	27
3.2. CAUSALES DE ILEGALIDAD	28
3.2.1. Violación de las Normas en que Deberian Fundamentarse.	28
3.2.2. Vicios de Forma Y de Procedimiento	28
3.2.3. Desconocimiento del Derecho de Audiencia y de Defensa.	30
3.2.4. Falsa Motivación	30
3.2.5. Incompetencia	30
3.2.6. Desvio o Desviación de Poder	33
3.3. MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD	34
3.3.1. La Vía Gubernativa	34
3.3.2. Vía Jurisdiccional o Vía de Acción	35
3.3.3. Vía de Excepción	38
3.3.4. Revocación de los Actos Administrativos	44
4. EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO OBJETO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD	50
4.1. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	50
4.1.1. Nociones Generales	50
4.1.2. La Función Administrativo como Ejecución de la Ley.	51
4.1.3. La Definición Material dela Función Administrativa	52
4.1.4. Nociones Formal y Material en el Derecho Positivo Colombiano	53
4.1.5. La Función Administrativa del Derecho Colombiano	55

4.1.6.	Las Funciones o Tareas Administrativas a Cargo de Entidades Privadas	58
4.1.7.	Función Administrativa y Función Jurisdiccional	60
4.2.	EL ACTO ADMINISTRATIVO	61
4.2.1.	Definiciones generales de Acto Administrativo	61
4.2.2.	Definición de Acto Administrativo según el Derecho Colombiano	63
4.2.3.	Formación del Acto Administrativo	64
4.2.4.	Elementos	65
4.2.5.	El Silencio de la Administración	70
4.2.6.	Clasificación de los Actos de la Administración	72
4.2.7.	Duración del Acto Administrativo	80
4.2.8.	Notificación y Publicación de los Actos Administrativos	80
4.2.9.	Modificación y Extinción de los Actos Administrativos.	81
5.	LA VIA GUBERNATIVA	82
5.1.	CONCEPTO Y NORMAS APLICABLES	82
5.2.	NATURALEZA JURIDICA	83
5.3.	PUBLICACION Y NOTIFICACIONES	83
5.4.	PRESUPUESTO MATERIAL	85
5.5.	PROCEDENCIA	85
5.6.	IMPROCEDENCIA	86
5.7.	PROCEDIMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA	87
5.7.1.	Recurso	87
5.7.2.	Agotamiento de la Vía Gubernativa	91

	Pág.
6. VIAS GUBERNATIVAS ESPECIALES	94
6.1. VIA GUBERNATIVA EN MATERIA DE IMPUESTO	94
6.1.1. Recurso de Reconsideración	94
6.2. VIA GUBERNATIVA ESPECIAL EN MATERIA ADUANERA	98
6.2.1. Competencia	98
6.2.2. Procedencia	100
6.2.3. Oportunidad	100
6.2.4. Funcionario que Concede el Recurso	101
6.2.5. Términos para Decidir	102
6.2.6. Presupuesto para Recurrir	102
CONCLUSION	104
BIBLIOGRAFIA	107

INTRODUCCION

El presente trabajo de grado pretende analizar una Institución Administrativa de mucha importancia que es la Vía Gubernativa.

Para cumplir tal cometido el capítulo primero estará dedicado a estudiar el Estado de Derecho desde un punto de vista Histórico-Político y Lógico-Formal. Igualmente los principios que lo informan: Una Constitución escrita, la separación de Poderes y el Reconocimiento de los Derechos y Garantías Políticas.

El segundo capítulo está dedicado al estudio corolario del Estado de Derecho, como es el Principio de la Legalidad y su importancia en el ordenamiento jurídico Colombiano.

El tercer capítulo trata de los Medios de Control de la legalidad, o sea de los instrumentos jurídicos que ha dado el ordenamiento jurídico Colombiano a los administrados con miras a garantizar la efectividad del principio de la legalidad.

El cuarto capítulo aborda el tema del Acto Administrativo y la Función Administrativa, supuestos básicos del tema Central de este Trabajo de Grado.

El quinto capítulo está dedicado a analizar en forma detenida la Institución de la Vía Gubernativa a la Luz de la preceptiva de las normas del C.C.A. precisándose en qué casos procede, en cuales no, los recursos existentes, requisitos y plazos para interponerlos y el fenómeno jurídico del agotamiento de la vía gubernativa.

El sexto capítulo analiza algunas vías gubernativas especiales, como son las referentes a los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales y en materia de Aduanas.

1. EL ESTADO DE DERECHO

El primero en utilizar la expresión Estado de Derecho "Rechtsstaat" fue el alemán Roberto Von Mohl en 1832, y desde entonces se ha empleado para justificar disímiles concepciones del Estado y como lo advierte Arturo Sampay "comprendía una variedad de nociones dispares y de estimaciones hechas desde planos inconexos"(1). Dentro de esa variedad sobresalen dos grandes corrientes:

- Los que miran la noción desde un punto de vista lógico - formal;
- Los que la miran desde un punto de vista histórico- político.

1.1. EL ESTADO DE DERECHO DESDE UN PLANO LOGICO-FORMAL

Es aquel Estado en el cual sus funciones aparecen reguladas a través de un ordenamiento jurídico. Desde este punto

1. SAMPAY, Arturo Enrique. La Crisis del Estado de Derecho Liberal Burgués, Editorial Losada S.A. Buenos Aires 1942. p. 60 y ss.

de vista toda organización político=soberana desde el clan hasta el Estado no puede ser otra cosa que Estado de Derecho. "Según los exponentes de esta teoría"(2). En el Estado de Derecho los gobernantes no están por encima del Derecho sino son esclavos de la ley.

1.2. EL ESTADO DE DERECHO DESDE EL PUNTO DE VISTA HISTORICO-POLITICO.

"Según algunos publicistas alemanes"(3) la locución Estado de Derecho irrumpe al mundo jurídico nutrida de las ideas individualistas y democráticas que a lo largo del siglo decimonónico y en el primer cuarto del siglo XX se realizaron en el Estado Liberal. "Según el alemán Stahl"(4) hay siempre un Estado de Derecho cuando la ley está por encima de los gobernantes, mientras que éstos están por encima de la ley en el Estado de policía del absolutismo monárquico y en cualquier régimen totalitario. Carl Schmitt, por su parte afirma, que por Estado de Derecho debe caracterizarse todo Estado que respete sin condiciones al Derecho Objetivo vigente y los Derechos Subjetivos que existan.

2. UPRIMNY, Leopoldo. Separata Colegio de Nuestra señora del Rosario. "El Origen del Estado de Derecho en Platón y Aristóteles". P. 18-19.

3. SHIMITT, Carl. Teoría de la Constitución, Bonn 1927. Traducción de Francisco Ayala, Madrid 1934. Editorial Revista de Derecho Privado. P. 150 y ss.

4. Ibid. p. 150-151.

"Para el tratadista argentino Arturo Sampay"(5) debe entenderse referida directamente a la noción de libertad burguesa y significa "la especial concepción del Estado que conformó la burguesía con sus ideas individualistas y liberales cuando advino predominante al poder".

1.3. PRINCIPIOS QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO

Analizadas las dos teorías expuestas, consideramos que el concepto de Estado de Derecho está relacionado con la concepción democrático-liberal burguesa del Estado y lo entendemos como un sistema que tiene como principios que lo caracterizan: Una constitución escrita; la separación de los poderes públicos y la garantía y protección de las libertades individuales y políticas.

1.3.1. Una Constitución Escrita. "Según el tratadista Español Manuel Pelayo"(6) la constitución constituye una especial concepción sobre la organización política que implica un proceso de racionalización, objetivación y despersonalización del Estado.

5. SAMPAY, Arturo. La Crisis del Estado de Derecho Liberal Burgués. P. 62.

6. GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho constitucional Comparado Séptima edición, Editorial Manuales de la Revista de Occidente, Madrid 1964. P. 37.

Desde el punto de vista racional la constitución es un texto a través del cual se estructura y organiza la vida del Estado con arreglo a unas normas jurídicas. Supone que toda la vida el Estado está sometido a un plan, a un sistema normativo que cobija todo el acaecer político.

La constitución es un proceso de objetivación del Estado de competencias reguladas por las normas jurídicas que en el desempeño de sus funciones no se vale sino de medios autorizados por el derecho positivo vigente y cuya acción es totalmente normada por las leyes.

La constitución como sistema normativo presenta una nota muy singular y es el proceso de despersonalización del Estado. En virtud de la ecuación: Estado-Constitución Normativa, la expresión escrita de la Constitución es un instrumento que permitió proporcionar a la burguesía un jus certum, ya que a través de un texto preciso y escrito se señala en forma coherente y racional la organización y funcionamiento de los poderes hoy ramas del Estado y se le daba seguridad a la burguesía contra las arbitrariedades del poder. Esa seguridad se garantizaba mediante dos mecanismos de limitación de las arbitrariedades del absolutismo, a saber: Las disposiciones de la constitución se imponen a todos los gobernantes que no pueden modificarlas y tienen que conformarse a ellas; este es el principio de la supremacía de la Constitución, y esta

conformidad se logra mediante órganos especiales que pueda dejar sin efectos las decisiones de los gobernantes contrarias a la Constitución.

La Constitución es el Estado Liberal la expresión y supuesto del orden jurídico estatal: Todos los órganos e instituciones fundamentales del Estado derivan sus poderes y competencias de la Constitución, son poderes constitutivos o derivados.

Las cualidades o atributos de la Constitución antes señaladas reclaman de sus disposiciones mayor estabilidad, la cual sólo se puede lograr haciendo sus modificaciones o enmiendas más difíciles que las de la ley ordinaria. Para ello se requieren procedimientos especiales para su reforma, órganos diferentes de los constituídos, o por éstos, pero sujetos a una tramitación más compleja que de la ley.

Con esto se cumple una de las finalidades capitales de la Constitución que es la de asegurar los derechos individuales, seguridad que se obtiene por el hecho de que los poderes constituídos no pueden por sí mismos modificar el esquema constitucional. Esto ha hecho necesario la existencia de un poder constituyente que es el organismo encargado de tramitar las reformas de la Constitución.

También se ha recurrido al expediente de atribuir al mismo órgano legislativo tan especiales funciones pero sometido a un procedimiento más complejo y más dispendioso que el de la ley.

1.3.2. Separación o División de los Poderes Públicos. El poder del Estado se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas, es limitado en principio. Este principio encuentra su expresión en la doctrina de la división de poderes, la cual formó parte del contenido de las declaraciones de Derecho. Así, la declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 consagra en su artículo 16 "Un Estado sin derechos fundamentales y sin división de poderes no tiene Constitución". La declaración de Derechos de Virginia de 1776, en el artículo 5, reza: "Cada uno de los tres poderes tiene que formar una sección separada, ninguno puede ejercer la función de otro, nadie puede ejercer la función pública en más de una sección".

El hecho de que los poderes del Estado estuvieron divididos es "según Carré de Melberg"(7), un tema que la ciencia política se dedicó desde la antigüedad a denominar y clasificar las diversas manifestaciones de la potestad estatal.

7. DE MALBERG, Carré. Teoría del Estado, Traducción española. México 1948, P. 741.

Pero la teoría de la división de poderes adquiere con el liberalismo una finalidad trascendente, "La de ser un plan para asegurar los derechos individuales".

Inicialmente John Locke en su obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil" concibe una separación orgánica y funcional de los poderes del Estado como garantía formal del subjetivo de la libertad.

"El inglés Visconde Bolingbroke complementa la teoría de Locke"(8), al hablar de un equilibrio y control recíproco de los poderes del Estado.

Pero quien realmente resume, completamente y sistematiza lo expuesto por Locke y Bolingbroke fue Carlos Secondat Barón de Bréde o Montesquieu, quien hizo de la teoría de la separación de poderes de pieza principal y fundamental del Estado de Derecho Liberal Burgués

A diferencia de sus predecesores, Montesquieu no se preocupó por una separación abstracta y racional de las funciones del Estado sino que exclusivamente se interesa por separar los titulares de las distintas actividades del Estado.

8. SAMPAY, Arturo Enrique. P. 73.

Su concepción está enderezada a una división orgánica del ejercicio del poder político sin que ello implique separación funcional ni material de los poderes del Estado.

Montesquieu no postula la especialización o separación funcional de las diversas autoridades sino simplemente la no identidad del órgano que ejerza las tres funciones.

En su obra cumbre "l'esprit des Lois"(9) enuncia así su teoría; "Sólo es posible la libertad en un Estado cuya Constitución establezca los medios técnicos para impedir las demacías del poder, ya que, una experiencia eterna nos ha enseñado que todo investido de autoridad abusa de ella, él llega hasta donde se encuentra con sus límites".

Para que no se abuse del poder, es necesario que por la disposición de las cosas, "el poder detenga al poder" "le pouvoir arrête le pouvior" (Libro XI, cap. IV).

La solución la encuentra Montesquieu atribuyendo las funciones a tres órdenes de detentadores, a saber: El poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. En virtud del primero, es decir, del poder ejecutivo, el Estado hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, estable

9. Para un conocimiento de la cita de Montesquieu véase Charles Eisenmann L'esprit deS Lois "et La Separati6n des Pouvoirs", Paris. P. 165 y ss.

ce la seguridad pública y precave invasiones. Por el segundo, o sea, el poder legislativo, se hacen leyes transitorias o definitivas, o deroga las leyes existentes. Por el tercero, el poder judicial, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Todo se habría perdido, anota Montesquieu, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo ejerciera estos tres poderes: el de dictar leyes, el ejecutarlas, y el juzgarlas (Libro XI, Cap IV).

Para justificar su teoría Montesquieu hace tres consideraciones:

- Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o cuerpo, no hay libertad; falta de confianza, porque puede tenerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente;
- Cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo, se podría disponer de la libertad y la vida de los ciudadanos arbitrariamente, ya que el juez sería también legislador,
- Cuando el poder judicial no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Como corolario del principio de la división de poderes surge el principio de la legalidad de la Administración

tración, en virtud de la cual está sometida al imperio de la ley, o como expresa Otto Mayer es característica del Estado cuya administración está dominada por la reserva preminente de la ley.

1.3.3. Garantía y Protección de las Libertades Individuales y Políticas. Es otra de las características esenciales del Estado de Derecho, la garantía y protección efectiva de las libertades políticas e individuales.

"Según Andrés Hauriou"(10) "La libertad política se define como el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno del Estado e incluso a proporcionar los gobernantes". Las libertades individuales son las diversas facultades que permiten a los ciudadanos o individuos realizar con independencia y eficacia su destino personal en el marco de una sociedad organizada.

La primera vez que se protegieron las libertades políticas e individuales fue en Inglaterra con la promulgación de la Carta Magna el 15 de junio de 1215 al establecer en ella una serie de principios que aun conservan vigencia como: seguridad personal, libertad de comercio, igualdad de todos los individuos ante la ley, etc.

10. HAURIOU, Andrés. derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Ariel, 1971. Edición Castellana para España y América. p. 194.

Posteriormente la tutela de ambas libertades se encuentra en la petición de Derechos del 7 de junio de 1628 y en el Bill of the Rights del 13 de febrero de 1689.

La declaración francesa de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789 enumera toda una serie de libertades políticas e individuales.

Nuestra constitución en su título III trae las principales libertades individuales que, según el Constitucionalista, Jacobo Perez Escobar, se clasifican en cinco grupos:

1. Derecho a la vida (art. 29 y 16)
2. Derecho a la libertad. a) libertad individual o física; b) libertades intelectuales (de enseñanza y de prensa); c) libertades espirituales (de conciencia, religiosa y de cultos); d) libertades sociales (de trabajo, de reunión y asociación); y e) libertad económica (arts. 20, 22, 41, 53, 17, 46, 48, 44, y 32).
3. Derecho a la seguridad (personal o política, económica y social arts. 23, 17, 18, 19 y 41)
4. Derecho a la propiedad privada (arts 30 y 35)
5. Derecho político (al sufragio, a ocupar cargos públicos (art. 15).

2. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD"(11).

2.1. ORIGEN DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

El Derecho Administrativo surgió como manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución Francesa y como una reacción contra las técnicas de gobierno del Absolutismo. Este partía de un principio básico: La fuente de todo derecho es la persona subjetiva del Rey en su condición de representante de Dios en la comunidad, quien actuaba a través de normas generales o por actos singulares o por sentencias contrarias a aquellas. Los revolucionarios franceses reaccionaron contra ambas concepciones y consideraron: Que la fuente del derecho no está sino en la comunidad, en su voluntad general; y a la vez concibieron que solo hay una forma legítima de expresión de esa voluntad: La ley, determina todos y cada uno de los actos singulares del poder.

11. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FRENANDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Cuarta Edición. Editorial Civitas, Madrid 1983. Tomo I. P. 409 y ss.

Frente a estos dos postulados es sistema obsolutista aparece como la expresión de la más pura arbitrariedad. Estas concepciones de los revolucionarios franceses tenían como finalidad la de asegurar la libertad del ciudadano.

Lo sustancial de la concepción de los revolucionarios franceses no es que la ley sea general o singular sino que toda acción singular del poder está justificada en una ley previa. Esta exigencia parte de dos justificaciones: Una general y de base, la idea de que la legitimidad del poder procede de la voluntad de la comunidad cuya expresión típica es la ley; todo el poder de la ley, toda autoridad que pueda ejercitarse es la propia ley, solo en nombre de la ley. Los artículos 5 y 7 de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789 consagraba: El 5. "todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser forzado a hacer lo que ella no ordena"; el 7 : "los que soliciten, dicten; ejecuten o hagan ejecutar ordenes arbitrarias serán castigados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la ley debe obedecer al instante; se hace culpable de la resistencia".

El artículo 3. De la sección 1a. Capítulo 2do. de la Constitución de 1791 establece "No hay en Francia autoridad superior a la de la ley.

El rey no reina más que por ella y solo en nombre de la ley puede exigir obediencia.

La segunda idea que refuerza la exigencia de que toda actuación del poder tenga que estar cubierta por una ley previa es el principio técnico de la división de los poderes: El ejecutivo se designa así porque justamente su misión es ejecutar la ley, particularizar sus mandatos en los casos concretos. La distinción entre los poderes legislativo y ejecutivo da al primero la preeminencia y limita al segundo a actuar en el marco previo trazado por la decisión de aquel esto es por las leyes. Lo mismo ocurre con el poder judicial que deja de ser un poder libre, supuesta expresión directa de la soberanía y con la misma fuerza creadora que el poder normativo supremo, para quedar definitivamente legalizado, sometido a la ley.

2.2. EL AMBITO DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

La ley como producto del poder legislativo enmarca la actuación administrativa en general; bien sea porque opera directamente sobre la administración, o bien condiciona, o limita, o determina o excluye a ella.

Cuando se habla de la ley se parte de la idea de que es comprensiva de una unidad: el ordenamiento jurídico. o

sea que el término Ley debe entenderse: El ordenamiento jurídico.

Según el principio de la Legalidad, la administración no puede actuar por propia autoridad sino amparándose en la autoridad de la Ley.

2.3. AUTORIDADES QUE HACEN EFECTIVO EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD.

"Según el profesor Jaime Vidal Perdomo"(12) en un régimen de derecho, los gobernantes deben obrar de acuerdo con la Constitución y la Ley; ellas son las fuentes de sus poderes jurídicos y el marco de su acción. El artículo 20. de la Constitución Colombiana lo tiene así establecido con claridad: "Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas".

12. VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo, Octava Edición, Librería Temis . Bogotá-Colombia 1985 P. 270 y ss.

En el caso Administrativo siendo que las normas jurídicas superiores son fundamentos y límite de la actividad de esta índole, desde el puro comienzo el obrar administrativo está condicionado por el principio de legalidad. Puede pensarse que el buen entendimiento de su competencia y de sus atribuciones, fundado en la recta interpretación de las reglas que deben guiar su conducta, garantiza la efectividad del Principio de Legalidad. Sin embargo puede crearse controversia en torno de la juridicidad de la actuación administrativa y es permitido, entonces, a los particulares exponer ante ella los reparos pertinentes; ese debate configura la vía gubernativa, ya que dentro de ella va a examinar el acto administrativo a la luz de las disposiciones constitucionales, legales y de otra naturaleza de las cuales sea dependiente. Rectificación de un criterio puede hacer la administración de oficio o a petición de parte, también en ocasiones de la revocación directa de sus actos, en los casos en que haya lugar.

Pero es en últimas, el juez administrativo (Consejo de Estado y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo Departamentales) quien ha de decidir sobre si el comportamiento de la administración quebranta o no el Principio de la Legalidad, bien porque el acto acusado no sea objeto de los recursos de reposición o apelación, bien porque el interesado no esté conforme con la respuesta que a ello se ha dado.

En cuanto al ejercicio de las acciones, ellas no interfieren los efectos del acto acusado, salvo que el Consejo de Estado o el Tribunal haya decretado su suspensión provisional (artículo 66 numeral 1° C.C.A.).

La regla general que resulta de lo anterior es la de que los actos administrativos son aplicables y producen sus efectos mientras sean anulados por el juez administrativo o suspendidos en sus efectos por razón del ejercicio de los recursos de que pueden ser objeto.

Esta conclusión nos conduce a examinar los principios de la presunción de legalidad de los actos administrativos y de la excepción de inconstitucionalidad de los mismos.

2.3.1. La Presunción de Legalidad y la Excepción de Ilegalidad. Los actos de la administración se presumen legales, esto es, ajustados a las reglas cuyo cumplimiento les es obligatorio. La consecuencia de esta presunción es la de que los actos deben ser obedecidos por las autoridades y por los ciudadanos. Es efecto de "Cosa decidida" de que la doctrina y que mencionamos atrás.

Aunque tal presunción no esté anunciada por ningún texto de derecho positivo ella se deriva de la organización de los recursos y de las acciones contra los actos, en la forma que ha quedado escrita. De otra parte, siendo la administrati-

va una función eminentemente realizadora y operativa, es lógico que sus actos tenga efectos inmediatos y que solo puedan enervarse sus resultados a través del ejercicio de los recursos legales.

Se presenta el interrogante de saber si en la misma forma en que existe consagración por la Constitución la excepción de inconstitucionalidad, en caso de incompatibilidad entre un acto administrativo y una ley o regla jurídica superior puede dejarse de aplicar aquel para dar referencia a estos últimos ordenamientos, bien por el juez o por una autoridad administrativa.

Creemos que esta "excepción de ilegalidad" difícilmente tiene cabida el derecho colombiano, por varias razones. Primeramente, la acción de nulidad no caduca y tiene suspensión provisional, así que en cualquier momento pueda buscarse una definición judicial sobre la legalidad de un acto. En segundo lugar, porque deja al criterio o al capricho de los particulares o de los mismos gobernantes la ejecución de las normas administrativas; es no solamente ofrece un factor de confusión jurídica sino desarticular la tarea que corresponde cumplir a esa rama del poder público y despojar la del carácter jerárquico y operativo que posee. En tercer lugar, porque al establecer tribunales de lo contencioso-administrativo el control legal de la administración, la Constitución y la Ley han querido confiar exclusivamente a

ellos el pronunciamiento sobre la legitimidad jurídica de sus actos. Finalmente, y desde el punto de vista de las autoridades administrativas y en relación con los decretos del Presidente de la Republica, tal posibilidad colocaría al funcionario que hiciera el discernimiento por encima de la suprema autoridad administrativa del jefe del Estado, contrariando de esa manera el artículo 120 de la Constitución.

"Sobre la presunción de Legalidad, el Consejo de Estado ha hecho varios pronunciamientos, aunque limitándose a los actos que reconocen una situación jurídica particular"(13) mencionando inclusive que la doctrina tradicional ha sido elevada a norma legal por el Decreto Ley 2733 de 1959.

No explica la razón de esa limitación, más es posible que dependa simplemente de la necesidad de reducir la argumentación al problema sub judice (actos individuales), pues del juego de los principios, y de los textos del Derecho invocado, no parece desprenderse de situaciones generales.

13. Ibid. Y Anales del Consejo de Estado. Tomo LXIII, P. 248 y Tomo LXIII, P. 181.

"La excepción de ilegalidad aplicada por el juez administrativo, en cambio, con ocasión de un negocio bajo su conocimiento, ha sido reconocida por el Consejo de Estado en sentencia del 20 de junio de 1960"(14) fundamentándose en los artículos 12 de la Ley 153 de 1887 y 240 del Código de Régimen Político y Municipal, según el cual en asuntos nacionales y en frente de disposiciones contradictorias, se aplica de preferencia la ley sobre el reglamento.

2.3.2. La Excepción de Inconstitucionalidad. Como en el caso de la excepción de ilegalidad, militan en su contra los argumentos ya expresados. Al lado de ellos existe otro más, derivado del Decreto Ley 2733 de 1959 y las normas posteriores del Código de 1984. En efecto, si en el capítulo de este ordenamiento se fijaron como causales de revocación la inconstitucionalidad y la ilegalidad, no se autorizó a los autores del acto o a sus superiores para dejar de aplicarlo, sino para lograr impedir sus efectos jurídicos se exigió su revocación.

14. ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO. Tomo LXIII. P. 769.

"El Consejo de Estado en Sentencia del 25 de septiembre del de 1961"(15), expresó lo siguiente "La llamada impropia-mente excepción de inconstitucionalidad no opera con relación a los ordenamientos administrativos que reconocen un derecho particular, como no se aplica tampoco a los actos jurisdiccionales. La carta la limita exclusivamente a los casos de incompatibilidad entre los preceptores constitucionales y los legales. La pretención de generalizar el sistema a las decisiones de tipo individual dictadas por la administración, implicaría la aceptación de que esa clase de providencias participan de la naturaleza jurídica de la Ley, hipótesis que es sencillamente inadmisibile, no solo porque contraría la orientación eminentemente organicista adoptada en nuestros estatutos para estructurar las nociones de acto legislativo y acto administrativo, sino porque tales ordenamientos carecen de la generalidad, impersonalidad y objetividad que ordinariamente se le atribuye a la Ley".

15. Ibid. Tomo LXIII. P. 249.

En el estado actual de la controversia sobre las excepciones de inconstitucionalidad y de ilegalidad de los actos administrativos, puede concluirse que mientras la posibilidad de declararlas que tiene el juez administrativo y el ordinario es generalmente reconocida, la aplicación de ellas por las autoridades administrativas subordinadas a los particulares es bastante discutible.

2.4. LAS FUENTES DE LA LEGALIDAD

"Conforme a lo expuesto por el profesor Libardo Rodríguez"(16), la jerarquía de las normas que componen el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra consagrada en varios textos legales:

- El artículo 214 de la Constitución Nacional, que consagra la guarda de la supremacía de la Constitución respecto de los proyectos de ley, de las leyes y de los decretos del Gobierno Nacional que se asimilan a ella se encuentran en un grado jerárquico inferior a la Constitución.

16. RODRIGUEZ R, Libardo. Derecho Administrativo, general y Colombiano. Quinta Edición aumentada y actualizada. Editorial Temis. Bogotá-Colombia. p. 206 y ss.

- El artículo 215 de la misma Constitución, al expresar que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales", con lo cual está consagrado también la jerarquía mencionada en el párrafo anterior.

- El artículo 12 de la Ley 153 de 1887, que manifiesta que las órdenes y reglamentos del gobierno tienen obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a leyes, con lo cual está manifestando que dichas órdenes y reglamentos son inferiores a las normas mencionadas.

- El artículo 84 del nuevo Código Contencioso Administrativo, que consagra la acción de nulidad contra los actos administrativos cuando infrinjan las normas a las que debían estar sujetos.

- En forma más expresa, el artículo 240 de Régimen Político y Municipal establece: "el orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales será el siguiente: la ley, el reglamento ejecutivo y la orden del superior.

El orden de preferencia en disposiciones contradictorias en asuntos departamentales será el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos del gobernador y las órdenes de

los superiores.

"En asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del alcalde y las órdenes de los superiores".

2.5. LA JERARQUIA NORMATIVA EN EL DERECHO COLOMBIANO

De las normas citadas en el numeral anterior, podemos concluir que la jerarquía de las normas en el derecho colombiano está dada por el siguiente orden de prelación, que mostraremos en forma de pirámide para hacer una analogía con la famosa pirámide de Kelsen. (véase página siguiente).

CONSTITUCION
NACIONAL

L E Y

(Leyes del Congreso y decretos del presidente de carácter legislativo).

decretos, resoluciones ejecutivas y demás actos del presidente de la República dictados con base en la ley.

Actos de otras autoridades nacionales, diferentes del presidente de la República, según su jerarquía.

Actos de las asambleas departamentales, consejos interdepartamentales y concejos distritales de Bogotá. Actos de los gobernadores, intendentes, comisarios y alcalde del Distrito Especial de Bogotá, dictados con base en autorizaciones extraordinarias.

Actos ordinarios de los gobernadores, intendentes, comisarios y alcalde del Distrito Especial de Bogotá.

Actos de las demás autoridades departamentales, interdepartamentales, comisariales y del Distrito Especial de Bogotá, según su jerarquía.

Actos de los concejos municipales. Actos de los alcaldes dictados con base en autorizaciones extraordinarias de los concejos.

Actos ordinarios de los alcaldes.

Actos de las demás autoridades municipales, según su jerarquía.

3. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD Y MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD

3.1. "JUSTIFICACION DEL CONTROL DE LA LEGALIDAD"(17).

El principio de la legalidad es un enunciado fundamentalmente teórico, es un deber ser: que las autoridades sometan su actividad al ordenamiento jurídico. Pero es posible que en la realidad la Administración viole ese deber ser, es decir, que no someta su actividad al ordenamiento jurídico sino que, por el contrario, atente contra él. Se habla en este caso, de los actos y actividades ilegales de la Administración y aparece, en consecuencia, la necesidad de establecer controles para evitar que se produzcan esas ilegalidades o para el caso en que ellas lleguen a producirse, que no tengan efectos o que, por lo menos, los efectos no continúen produciéndose y se indemnizen los daños que pudieron producirse.

17. Ibid. P. 209 y ss.

De este modo, para que ese enunciado teórico llamado principio de legalidad tenga efectividad y realidad práctica, es indispensable que el mismo Estado cree medios de control respecto de la Administración, con el fin de evitar en lo posible que se viole aquel principio.

3.2. CAUSALES DE ILEGALIDAD

Hemos dicho que cuando la Administración viola el principio de legalidad, el acto mediante el cual incurre en esa violación es calificado de ilegal. Como hemos visto que el principio de legalidad consiste en el respeto de las normas superiores a cada autoridad, entonces encontramos que las seis(6) causales de ilegalidad se resumen en una causal genérica: Violación de la Ley, puesto que todas constituyen en el fondo una típica violación de la ley.

3.2.1. Violación de las Normas en que Deberían Fundamentarse. Se configura esta causal cuando el acto administrativo desconoce o contraría las normas superiores de Derecho en que debería fundamentarse, ejemplo, cuando un acuerdo de presupuesto viola las normas del Código Fiscal del Municipio que regulan su expedición.

3.2.2. Vicios de Forma y de Procedimiento. Esta causal consiste en que el acto será ilegal si ha sido expedido violando las formalidades y trámites que establece la ley.

Comprende, por tanto, dos elementos:

- Por una parte, la forma propiamente dicha de presentación del acto. A este respecto, por regla general, el derecho colombiano no exige formas estrictas de presentación de los actos, pues ya sabemos que puede existir actos informales, como es el caso de las decisiones orales, etc. De esta manera, los vicios de forma solo serán causal de ilegalidad cuando la ley lo exija expresamente para ciertos actos.

Por ejemplo, la ley puede ordenar que determinada decisión sea tomada por escrito, o que deba expresar los motivos del acto, como lo exige la Constitución Nacional en su Art. 122 para la declaratoria del estado de emergencia económica y social.

- Por otra parte, en principio el acto será ilegal sino se cumplen para su expedición los trámites tampoco dará lugar necesariamente a la ilegalidad del acto. En efecto, la doctrina y la jurisprudencia han elaborado la teoría de las formas y procedimientos sustanciales y no sustanciales, según la cual solo en los casos en que las formalidades y trámites puedan calificarse de sustanciales, su omisión dará lugar a la ilegalidad del acto. Obviamente esa calificación será difícil y para cada caso concreto.

A este respecto, el criterio aplicable principalmente es el de la influencia que la omisión de la formalidad o procedi-

miento ha podido tener sobre la decisión, es decir, que serán formalidades o procedimientos sustanciales aquellos cuya omisión implica que la decisión sería diferente de la tomada"(18).

3.2.3. Desconocimiento del Derecho de Audiencia y de Defensa. Se configura esta causal cuando un acto administrativo que afecte el derecho o situación jurídica de una persona determinada se expida sin haberle dado oportunidad a ella de conocer las faltas que se le imputan y demostrar su posible inocencia. Ejemplo: Cuando se sanciona con destitución a un funcionario sin habersele adelantado un proceso disciplinario, es decir, sin habersele oído y dado oportunidad de que se defienda.

3.2.4. Falsa Motivación. "Esta causal de ilegalidad se refiere a los motivos del acto que, como lo manifiesta la doctrina, son los hechos objetivos, anteriores y exteriores al acto y cuya llevan al autor del acto a dictarlo"(19).

3.2.5. Incompetencia. Consiste en que una autoridad tome una decisión sin estar legalmente facultada para ello.

18. CONSEJO DE ESTADO Sentencia del 25 de Mayo de 1968, Secc. 1a. Anales, Tomo LXXIV, P. 177 y ss.

19. DE LAUBADERE, André. Traité de droit Administratif, Tomo I, Edic. 9na. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1984. P. 603.

La causal llamada en Colombia falsa motivación, comprende dos posibilidades:

- En primer lugar, puede consistir en que la ley exija unos motivos precisos para tomar una decisión y el funcionario expida el acto sin que esos motivos se hayan presentado en la práctica, caso en el cual se habla de la "inexistencia de motivos legales o falta de motivos". Por ejemplo, para el otorgamiento de una pensión de jubilación se requiere la presencia de ciertos requisitos en cuanto a la edad y años de trabajo del jubilado, de manera que si se otorga una persona que no ha reunido dichos requisitos, el acto estará viciado por esta causal de ilegalidad. "Debe tenerse en cuenta que esta causal de ilegalidad solo tiene eficacia cuando el funcionario ejerce una competencia reglada, caso en el cual las circunstancias de hecho que fundamentan el acto son condiciones de su legalidad"(20).

- En segundo lugar, esta ilegalidad puede consistir en que los motivos invocados por el funcionario para tomar la decisión no han existido realmente, sea desde el punto de vista jurídico. Se habla entonces de la "inexistencia de los motivos invocados, de motivos erróneos, o de error de hecho en los motivos podemos citar el caso de un acto de la

20. GONZALES RODRIGUEZ, Miguel. Derecho Procesal Administrativo, Tomo II, 6a. Edición. Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1986. P. 283 y ss.

Administración para cuya expedición se invoca como fundamento una solicitud de un particular que realmente éste no ha presentado. En relación con el error de derecho, éste se presentará cuando el motivo invocado si existió materialmente, pero ha sido mal apreciado por el funcionario. Por ejemplo, se concede licencia a un empleado accediendo a una solicitud que realmente hizo, pero en la cual solicitaba sus vacaciones.

"Frente a la ilegalidad por error en los motivos, debe tenerse en cuenta que cuando se trata del ejercicio de una competencia reglada, esta causal se confunde con la inexistencia de los motivos legales"(21).

En el derecho colombiano, la llamada falsa motivación, que comprende los casos vistos, no ha tenido una aplicación constante en el mismo sentido.

..
21. Op. Cit. P. 608 y ss.

3.2.6. Desvío o Desviación de Poder. Se refiere a la intención con la cual la autoridad toma una decisión. Consiste, por tanto, en que una autoridad dicta un acto para el que la ley le ha otorgado competencia, pero lo expide persiguiendo un fin diferente del previsto por el legislador al otorgarla.

Esa finalidad que se ha propuesto el legislador al otorgar una competencia es, en primer lugar, el interés general. De este modo, si una autoridad dicta un acto utilizando una competencia que la ley le ha otorgado, pero persiguiendo finalidad extraña al interés general, como sería una finalidad personal de tipo económico, partidista o ideológico, ese acto sería ilegal por desviación de poder. Por ejemplo, el alcalde de una ciudad expide una reglamentación sobre el funcionamiento de las salas de cine, de la cual resulta favorecida una especial en la que él tiene intereses económicos.

En segundo lugar, el legislador puede haber previsto, ya sea expresa o tácitamente, una finalidad particular para el ejercicio de una competencia, caso en el cual si el funcionario busca otra finalidad, así sea esta última de interés general, el acto será ilegal. Por ejemplo, el art. 122 de la Constitución Nacional al consagrar el estado de emergencia económica o social establece que en tal situación el presidente podrá, con la firma de todos sus ministros ,

dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De este modo si el presidente, con fundamento en esa institución, decreta un nuevo impuesto para fortalecer económicamente un sector extraño a la emergencia esa medida se propone un fin general (fortalecer económicamente al Estado), pero será inconstitucional porque ese fin es diferente del perseguido por la norma mencionada.

3.3. "MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD"(22).

Hemos precisado que es necesario que existan controles prácticos para evitar que la Administración viole el principio de legalidad por medio de las causales analizadas. A este respecto, los controles existentes en el derecho colombiano son los siguientes: La vía gubernativa, la vía jurisdiccional o vía de acción, la vía de excepción y la revocación directa.

3.3.1. La vía Gubernativa. Por ser el objeto de estudio en este trabajo nos limitaremos a indicar los principios generales en esta ocasión, para en su momento desarrollar con amplitud.

22. OP. Cit. P. 213 y ss.

La vía gubernativa es el procedimiento que se sigue ante la administración con el fin de controvertir sus propias decisiones, es decir, que cuando una persona no está de acuerdo con un acto de la administración, la ley ha querido que el interesado tenga la oportunidad de manifestar a la administración las razones de su desacuerdo, y que la administración tenga, a su vez, la oportunidad de enmendar ella misma sus propios errores.

3.3.2. Vía Jurisdiccional o Vía de Acción.

- Concepto. Desde un punto de vista general la vía jurisdiccional o vía de acción es la controversia jurídica que se entabla ante los jueces. Ya en el campo más preciso en que nos encontramos ubicados, es decir, en relación con el principio de la legalidad, la vía jurisdiccional es la controversia jurídica que se entabla contra las actuaciones administrativas, pero ya no ante la misma administración, como en la vía gubernativa, sino ante la rama jurisdiccional.

- Acciones que Proceden. "Por vía jurisdiccional proceden las siguientes acciones: acción de nulidad, acción de nulidad y de restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, acción de definición de competencias administrativas y la acción relativa a controversia

contractual"(23).

. Acción de Nulidad. Está consagrada en el art. 84 del nuevo Código Contencioso Administrativo. Consiste en que una persona solicita al juez que declare que un acto administrativo es violatorio de una norma jurídica superior por cualquiera de las causas las de ilegalidad estudiadas, y que por consiguiente decrete su anulación.

. Acción de Nulidad y de Restablecimiento del Derecho. Se encuentra consagrada en el art. 85 del Código Contencioso Administrativo. Consiste en que una persona perjudicada por un acto administrativo solicita al juez que decrete la nulidad de ese acto por ser contrario a una norma jurídica superior, pero que, además, se le restablezca en su derecho o se le repare el daño. Por ejemplo, ante la destitución presuntamente ilegal de un funcionario, éste puede acudir al juez administrativo para que anule el acto de destitución y se le restablezcan los derechos violados. El restablecimiento de derechos en este caso consistirá en reintegrar al funcionario al cargo del que había sido despojado, que se le paguen los sueldos y prestaciones

23. Op. Cit. P. 257 y ss.

dejados de recibir y que se considere que no existió solución de continuidad en la prestación de los servicios.

• Acción de Reparación Directa.

Esta acción consagrada en el art. 86 del C.C.A., consiste en que la persona que acredite interés podrá pedir directamente el restablecimiento del derecho violado o la reparación de un daño causado por la administración cuando la causa de la petición sea un hecho, una causa, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal ó permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos(24).

• Acción de Definición de Competencias Administrativas.

Según lo manifiesta el art. 88 del C.C.A., esta acción consiste en que cuando varias autoridades realicen simultáneamente actos preparatorios o definitivos para ejercer funciones iguales respecto de una misma persona o cosa, o funciones diferentes pero que se opongan entre sí, cualquier persona que demuestre interés directo o cualquiera de esas mismas autoridades, podrá pedir que se suspendan o anulen los actos producidos y que se defina cuál es la autoridad competente y el alcance de su competencia.

24. CONSEJO DE ESTADO. Auto del 22 de Agosto de 1986, Secc. 4a., expediente núm. 590, sin Pùblicitar.

. Acción Relativa o Controversias Contractuales. Esta clase de acciones la establece el C.C.A., en su art. 87. Consiste en cualquiera de las partes de un contrato administrativo, inter-administrativo o de derecho privado en que se haya incluido la cláusula de caducidad, podrá pedir que el juez decrete la nulidad del contrato o su revisión, o que declare su incumplimiento y la responsabilidad derivada de él.

En relación con esta acción debe tenerse en cuenta que los actos administrativos separables del contrato, es decir, aquellos expedidos unilateralmente por la administración dentro del proceso de su formación, están sometidos a las otras acciones mencionadas(25).

Por otra, en los casos de nulidad absoluta, además de las partes podrán solicitarla el ministerio público y quien demuestre un interés directo en el contrato.

3.3.3. Vía de Excepción.

- Presunción de Legalidad. Para comprender el mecanismo de la vía de excepción debemos saber ante todo que existe el principio llamado presunción de legalidad, según el cual las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario.

25. RODRIGUEZ, Gustavo Humberto. Procesos Contenciosos Administrativos, Parte General. Bogotá, librería Jurídicas Wilches, 1987. P. 149 y ss y 286 y ss.

En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente.

Este principio se encuentra consagrado expresamente respecto de las ordenanzas y de los acuerdos en el art. 192 de la Constitución, que dice: "las ordenanzas de las Asambleas y los Acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción contencioso-administrativa". A su vez el art. 66 del C.C.A., lo consagra para todos los actos administrativos.

- Justificación y Concepto de la Vía de Excepción. La aplicación estricta del principio de presunción de legalidad puede traer consecuencias graves para la vida jurídica del país. En efecto, según este principio, la autoridad encargada de aplicar un acto tendría que aplicarlo a pesar de que este acto fuera manifiestamente ilegal, lo cual es ilógico porque, de otra parte, según el art. 20 de la Constitución, las autoridades son responsables por sus actuaciones ilegales. Por ejemplo, podríamos imaginar el caso de un modesto alcalde municipal que, basado erróneamente en su calidad de máxima autoridad el municipio, decidiera implantar mediante decre

to la pena de muerte para las personas que incurrieran en una infracción determinada. Si se aplicara rígidamente el principio de presunción de legalidad, el juez correspondiente tendría que aplicar ese acto mientras no fuere suspendido o anulado, a pesar de su manifiesta contradicción con la norma constitucional que prohíbe la pena de muerte en Colombia.

Para evitar esas posibles consecuencias funestas que pueda traer la aplicación rígida del anterior principio, el derecho ha creado el mecanismo de la excepción de ilegalidad o vía de excepción que consiste en que la autoridad encargada de aplicar una norma, se abstiene de hacerlo por considerarla violatoria de una norma jurídica superior.

- Fundamento Legal. La figura de la excepción está consagrada, en cuanto se refiere a los dos escalones superiores de la pirámide jurídica, en el art. 215 de la Constitución al manifestar que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, se aplicaran de preferencia las disposiciones constitucionales", con lo cual está expresando que la Ley contraria a la Constitución no se aplica.

Por su parte, el art. 12 de la Ley 153 de 1887, al manifestar que las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean

contrarios a la Constitución o a las Leyes, está diciendo , a contrario sensu, que dichos actos y órdenes no serán aplicados cuando sean contrarios a las normas superiores mencionadas.

- Características.

. Pueden darse dentro de un Procedimiento Jurisdiccional o Administrativo. El mecanismo de la vía de excepción puede aplicarse con ocasión de un procedimiento jurisdiccional, es decir, dentro de un proceso, o dentro de un procedimiento de carácter administrativo

A este respecto, conviene anotar que algunos autores, entre ellos VIDAL PERDOMO, consideran que la aplicación de la excepción de ilegalidad es discutible y que en caso de ser aplicada solo puede serlo por las autoridades jurisdiccionales y no por las administrativas, fundamentándose en que la acción de nulidad no caduca y tiene suspensión provisional; que sería dejar al capricho de los particulares y de los mismos gobernadores la ejecución de las normas, no obstante el carácter jerárquico y operativo de la administración; que la Constitución y las Leyes han querido confiar exclusivamente a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo el control de la legalidad de los actos administrativos; y finalmente, que en relación con los decretos del presidente de la República, la posibilidad de dejar de aplicarlos iría contra su calidad de suprema autoridad administrativa consagrada en el art. 120 de la Constitución(26).

26. VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 7a. Edición. Bogotá, Biblioteca Banco Popular 1980, P. 288 y 9a. Edición, Bogotá, Editorial Temis, 1987. P. 248.

Sin embargo, creemos que la excepción puede ser aplicada tanto por las autoridades jurisdiccionales como por las administrativas, con fundamento en los siguientes contra-argumentos:

a.) En relación con la existencia de la acción de nulidad y la posibilidad de suspensión provisional, ello no debe oponerse a la posibilidad de aplicar la vía de excepción, pues, precisamente, esta última figura existe, para evitar las consecuencias funestas que puede traer la aplicación de las normas mientras no sean suspendidas o anuladas.

b.) Respecto del segundo argumento, es claro, por una parte que la excepción no puede ser aplicada por los particulares. Por otra parte, no se trata de dejar al capricho de los gobernantes de ejecución de las normas, sino de que actúen razonadamente en esos casos excepcionales en que se verían avocados a aplicar una norma ilegal.

c.) Respecto de la posible exclusividad de la jurisdicción contencioso administrativa para controlar la legalidad de los actos de la administración, es cierto que a esa jurisdicción le corresponde el pronunciamiento definitivo, pero ello no excluye la existencia de otros medios de control, como es el caso de la vía gubernativa y de la vía de excepción.

d.) Finalmente, en relación con el repeto absoluto de los decretos del presidente por su calidad de suprema autoridad administrativa, no creemos que esa calidad impida la aplicación de la vía de excepción, porque sería predicar la obligación de obediencia ciega e irrazonada por parte de los funcionarios. A este respecto debemos recordar que el art. 20 de la Constitución hace responsable a los funcionarios por sus actuaciones ilegales, y el art. 21 de la misma carta manifiesta que el "mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta", salvo el caso de los militares en servicio.

. Puede Aplicarse de Oficio o a Solicitud de Parte. Es decir, que la norma que se considera ilegal puede dejar aplicarse ya sea porque el funcionario encargado de aplicarlo decide no hacerlo por su propia iniciativa, o porque el interesado le solicite que no la aplique y el funcionario encuentra que dicha petición es razonada y está de acuerdo con su criterio.

. Solo Produce Efectos Relativos. O sea, que la no aplicación de una norma con fundamento en la vía de excepción solo produce efectos para el caso concreto dentro del cual dicha norma deja de aplicarse. Ello quiere decir que la norma no es declarada nula y que, por lo mismo, ella continúa vigente.

. Puede Aplicarse en cualquier Tiempo. Es decir, que no tiene un término preciso de caducidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esa posibilidad aparentemente indefinida de aplicar la vía de excepción está limitada en la práctica por el pronunciamiento que llegare a hacer el juez de lo contencioso administrativo sobre la legalidad o ilegalidad del acto. En efecto, una vez declarada la legalidad del acto en forma definitiva, ninguna otra autoridad podrá dejar de aplicarlo argumentando su posible ilegalidad con base en las mismas razones ya analizadas por el juez.

3.3.4. "Revocación de los Actos Administrativos"(27).

- Concepto. La revocación directa consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente.

"Esta figura debe distinguirse, por una parte, de la anulación, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional"(28).

27. Op. Cit. P. 222 y ss.

28. Op. Cit. Tomo I. P. 67 y ss.

Por otra parte, la revocación directa propiamente dicha debe diferenciarse de la vía gubernativa, la cual, también permite "revocar" o hacer desaparecer los actos por decisión de la misma administración, pero dicha "revocación" o desaparición se produce solo en virtud de recursos contra actos individuales y cuando ellos apenas han sido expedidos sin que se encuentren aún ejecutoriados, es decir, en firme. Por el contrario la figura de la revocación directa se presenta por fuera de los términos propios de la vía gubernativa e independientemente de ella, sea porque para el caso no haya vía gubernativa o porque habiéndola, no se hizo uso de ella.

- Causales de Revocación. Según lo estatuido legalmente en el art. 69 del C.C.A., las causales en que la administración debe basarse para revocar sus actos son:

. Cuando exista manifiesta oposición del acto con la Constitución o la ley.

. Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él.

. Cuando el acto cause agravio injustificado a una persona.

"Como lo hace anotar la doctrina, la primera causal implica

revocación por ilegalidad, mientras que las otras dos se refieren a aspectos de conveniencia. Por lo tanto, en relación con la primera causal, la institución de la revocación directa es un mecanismo evidente de control del principio de legalidad"(29).

- Funciones Competentes. Según lo previsto por el art. 69 del C.C.A., los actos administrativos pueden ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedidos o por sus inmediatos superiores.

- Actos Revocables. La figura de la revocación en el C.C.A. Parece estar prevista tanto para los actos generales como para los individuales. Sin embargo, la mayoría de las normas dedicadas a esta institución son fundamentalmente aplicables a los actos individuales, por lo cual puede afirmarse, que falta en nuestro estatuto administrativo una regulación para el retiro de los actos generales, fenómenos que se conoce en la práctica y la doctrina jurídica más propiamente con la denominación de "derogación", cuando se quiere indicar simplemente la desaparición del acto de la vida jurídica, o subrogación, cuando se quiere hacer notar que el acto es sustituido por otro.

Op. Cit. P. 282 y ss.

- Procedimiento de Revocación. El art. 73 del C.C.A. establece que cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

No obstante lo anterior, se podrá revocar sin ese consentimiento cuando se trate de un acto presunto por el silencio administrativo positivo si se dan las causales ya vistas para la revocación o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales(30).

Por otra parte, la misma norma prevé que todos los actos se podrán revocar parcialmente en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho, que no incidan en el sentido de la decisión.

Finalmente cuando se trate de revocación de actos de carácter particular y concreto, el art. 74 del C.C.A. ordena que se adelante la actuación de la administración de acuerdo con las normas previstas en el mismo código para las actuaciones de oficio.

30. CONSEJO DE ESTADO. Concepto del 20 de febrero de 1986, sala de consulta y servicio civil. Anales, 1986, primer semestre, Tomo CX. P. 19 y ss.; C de E, auto del 23 de septiembre de 1986, secc. 2a., expediente núm. 2098 sin publicar.

En cuanto a la derogación o subrogación de los actos generales, el Código no consagra normas especiales, por lo cual debe entenderse que dichas derogaciones o subrogaciones están sometidas al procedimiento que deba cumplir la respectiva autoridad para expedir los actos de su competencia.

- Características.

. Puede hacerse de oficio o a solicitud de parte. Es decir, que la decisión de revocar el acto puede tomarla el funcionario competente por su propia iniciativa, o porque algún interesado se lo solicita.

. Término para Revocar. Según lo establece el art. 71 del C.C.A., la revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo y en relación con providencias o actos en firme o que se hallen sometidos al control de los tribunales contenciosos administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

. Efectos de la Revocación. El art. 72 del C.C.A. preceptúa que ni la petición de revocación ni la providencia que la resuelve reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas ni dará lugar a la aplicación del silencio administrativo. Trata de evitar este precepto que la institución de la revoca-

ción se convierta en un mecanismo que permita mantener indefinidamente las posibilidades de reclamaciones ordinarias mediante las acciones.

Por otra parte, a pesar de que el código no se refiere a los efectos de la revocación en cuanto al tiempo de vigencia del acto revocado, podríamos preguntarnos si la revocación produce efectos retroactivos o solo para el futuro. Sobre este particular, nos parece que dada la reglamentación legal de la revocación en nuestro ordenamiento jurídico, debe tenerse en cuenta la causal que dá lugar a ella. "Así, si la revocación se basa en la causal de inconstitucionalidad o ilegalidad, sus efectos deben considerarse retroactivos, a semejanza de la declaratoria de nulidad decretada por el juez. A su vez, si la revocación es por razones de oportunidad o inconveniencia, debe considerarse que solo produce efectos hacia el futuro"(31).

31. Op. Cit. P. 81 y ss.

4. EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO OBJETO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD

4.1. "FUNCION ADMINISTRATIVA"(32).

4.1.1. Nociones Generales. Una larga tradición viene distinguiendo tres funciones principales del Estado: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional. A la primera se atribuye la capacidad para crear normas generales, a la segunda la de aplicar la ley y llevarla a sus consecuencias operativas y prácticas, y a la tercera la de dirimir los conflictos que surjan entre particulares y entre éstos y las autoridades estatales. Este planteamiento es consecuencia del principio de separación de los poderes de MONTESQUIEU.

32. Op. Cit. P. 224 y ss.

4.1.2. La Función Administrativa como Ejecución de la Ley. La primera función presidencial en Colombia según la Constitución (art. 120 2 y 3) es la de ejecución de las leyes. Esa ejecución se hace corrientemente por la expedición de normas de desarrollo de la misma, la celebración de contratos, el nombramiento de funcionarios, la organización de dependencias administrativas y la movilización de fondos públicos para la atención de los servicios o necesidades contemplados en las leyes. Todo ello muestra la orientación doctrinaria señalada de tomar la función administrativa, a cuya cabeza está el presidente de la República, como ejecución de la ley.

"FRITZ FLEINER"(33) enseña: "Un estado que se limitara a dar leyes a dictar sentencias no tardaría en descomponerse. La actividad del Estado no termina con la proclamación de la ley y de la sentencia. La ley debe ser aplicada, la sentencia ejecutada. Es la obra de una función estatal particular, la ejecución". Ella, agrega adelante, le corresponde a la administración, como tercera función del Estado, aunque le suma la de gobierno que ya no es de cumplimiento sino de iniciativa propia en ciertos campos.

33. FLEINER, Fritz. Les Principes Généraux du Droit Administratif allemand, Traducción Charles Eisemann. París 1933. P. 10.

"En Francia el profesor DE LAUBADERE"(34) anota que la definición de la función administrativa en razón de la ejecución de la ley se abandona puesto que la administración posee una libertad de iniciativa y de decisión (poder deiscrecional) que impide tomarla como simple ejecutora subordinada de la voluntad legislativa.

4.1.3. La Definición Material de la Función Administrativa. El célebre jurista León Duguit y la escuela del pensamiento jurídico que lo siguió efectuaron un gran esfuerzo intelectual para distinguir las funciones y los actos del Estado no por el órgano o autor que las realiza o produce sino por su contenido jurídico.

Se abre así paso al denominado criterio material opuesto al formal. "Seguiremos para presentar la obra del profesor André De Laubadère"(35), en su primera parte. La técnica jurídica, nombre que cobija esta desquisición previa, comprende elementos esenciales para un medio social determinado, que son el ordenamiento jurídico y la actividad jurídica. El primero está constituido por reglas de derecho que rigen allí y por situaciones jurídicas de que pueden ser titulares los individuos. La actividad

34. Op. Cit. P. 190.

35. Op. Cit. P. 17.

jurídica consiste en el cumplimiento por éstos de actos materiales y sobre todo de actos jurídicos susceptibles de producir efectos jurídicos, esto es, de introducir modificaciones en el ordenamiento jurídico haciendo nacer, modificar o suprimir las reglas jurídicas.

La particularidad que se atribuye a las reglas jurídicas es la de ser de carácter abstracto o impersonal; ellas consisten en una prescripción de alcance general. En lo cual aparecen diferencias con el pensamiento de Kelsen. Las situaciones jurídicas son de dos tipos principales: generales o impersonales y situaciones individuales o subjetivas.

Las situaciones generales o impersonales son aquellas cuyo contenido es necesariamente el mismo para todos los individuos que son titulares de ellas, porque este contenido ha sido determinado por vía general en las leyes o en los reglamentos.

Al contrario, las situaciones jurídicas individuales o subjetivas son aquellas cuyo contenido, determinado individualmente, puede variar de un titular a otro.

4.1.4. Nociones Formal y Material en el Derecho Positivo Colombiano.

- Criterio Material. Los actos del Presidente de la República se consideran, de manera general actos administrativos. No obstante, cuando se halla investido de las facultades extraordinarias que le confiere el ord. 12 art. 76 de la Constitución y dicta decretos en ejercicio de esas facultades, esos decretos tienen valor de leyes; y los decretos dictados durante el estado de sitio suspenden las leyes que les sean contrarias.

Por su condición equivalente a la de las leyes, los decretos del Presidente dictados en ejercicio de las facultades de los art. 76, ord. 12, 80, 121, 122 de la Constitución, son de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia cuando se les acusa de inconstitucionales, o sea, que van ante el mismo tribunal que es competente para conocer de la acción de inexecutable de las leyes. Los demás decretos del Presidente, cuando se les considera inconstitucionales, deben ir al Consejo de Estado.

- Criterio Formal. No obstante esta consagración del criterio material, en nuestro derecho el predominante es el formal. La Constitución es su Art. 76 señala que corresponde al Congreso hacer las leyes, y éstas pueden ser bien normas de tipo general o individual y pueden ser objeto del mismo control de constitucionalidad. De otra parte, el art. 216 la Constitución establece la competencia general de la Jurisdicción de los contencioso

administrativo para los decretos del gobierno, que luego se desarrolla en el art. 128 del C.C.A. de 1984; sin perjuicio de que éste en su art. 128 consagra aspectos del criterio material.

Salvo la modificación impuesta por el art. 214 de la Constitución, en el sentido de que van a la Corte Suprema de Justicia los decretos del gobierno de carácter extraordinario, dicho texto vigente nos indica claramente cual es la posición del derecho colombiano: que son actos administrativos, por cuanto su contenido corresponde a la jurisdicción administrativa, los actos de las autoridades administrativas colombianas, cualquiera que sea su carácter general o particular.

4.1.5. La Función Administrativa en el Derecho Colombiano

- Noción de Función Gubernamental. La Constitución Colombiana, en los arts. 55 y siguientes, indica las ramas del poder público y su composición; más adelante, en desarrollo de esta teoría de la separación de los poderes, precisa las funciones que ellas corresponden, particularmente en los arts. 76 y 120, que se refiere al Congreso y al Presidente, como órganos más importantes de la acción estatal.

El examen articulado de estos textos y de aquellos que los complementan, conduce a las siguientes conclusiones, que se han visto reforzadas por las disposiciones de la reforma

constitucional de 1886: la Constitución misma determina la orbita de acción independiente de la rama legislativa y de la administrativa o ejecutiva; si bien la mayor parte de la actividad de esta última se realiza dentro del marco de la ley y a través de la potestad reglamentaria, el gobierno, a cuya cabeza figura el presidente como suprema autoridad administrativa, y tiene funciones propias, que ejerce independientemente de la ley por expreso mandato constitucional.

El ejercicio de estas funciones propias del Presidente de la República se materializa en actos jurídicos o en actos de gobierno. Entre los primeros figuran los decretos que dicta para cubrir el campo de su competencia constitucional en materias económicas dentro de las "Leyes-cuadros" y los "reglamentos constitucionales" que son los decretos expedidos por el gobierno para crear normatividad jurídica en aquellos puntos en que la Constitución le confirió las facultades correspondientes; entre los segundos, los actos de cualquier especie que produzca para el manejo de las relaciones internacionales.

La terminología que aquí se emplea, de leyes-cuadros y reglamentos constitucionales, proviene de técnicas nuevas de legislación y de sentencias del Consejo de Estado, de ellas se deduce una teoría colombiana de la función administrativa muy ligada a la realidad constitucional. Esa teoría que surge de la conjugación de textos de distribución de

funciones (arts. 76 y 120) tiene los siguientes fundamentos en Colombia, no obstante la declaración del art. 4 del Código Civil, la ley no es soberana, pues se encuentra limitada por el control constitucional, por el deseo de que sus ordenamientos se reduzcan en ciertos campos a dictar las normas generales (arts. 76 y 22), y por las funciones autónomas del Presidente que ejerce por medio de reglamentos constitucionales.

Así, pues en nuestro derecho no se puede definir la función administrativa como aquella destinada simplemente a ejecutar la ley, sino a cumplir la Constitución, bien sea reglamentando o ejecutando la ley o con independencia respecto de ella.

Creemos que más propio que hablar de una función ejecutiva o administrativa, como expresión tomada de los términos empleados en los arts. 55 y 120 de la Constitución, es reunir toda la tarea que la Constitución asigna al Presidente de la República bajo el nombre de función gubernativa, derivada del término gobierno. Este vocablo, en su acepción original y tradicional, significa dirección, orientación, realización, y se acomoda bien a los deberes impuestos al Presidente de la República por la Carta fundamental; además, lo emplea la Constitución en el art. 57, cuando expresa que el Presidente de la República y los ministros del despacho y los jefes de departamentos administrativos y, en cada nego

cio particular, el Presidente y el ministro o jefe de departamento administrativo correspondiente, constituyen el gobierno. Desde otro punto de vista, se produciría la identidad de designación entre el órgano y la función, puesto que la función gubernamental sería producida por el gobierno.

4.1.6. Las Funciones o Tareas Administrativas a Cargo de Entidades Privadas. También contribuyen con notas de dificultad a la precisión de la función administrativa la circunstancia de que algunas personas jurídicas de derecho privado reciban de la ley el encargo de llevar a cabo ciertas actividades administrativas. "Política y jurídicamente se hacen reproches a este proceder como indicativo de la pulverización de la autoridad o decaimiento de los servicios públicos"(36).

"El derecho Francés"(37) fuera de la concesión de servicio público se citan las cajas de seguridad y las órdenes profesionales que tienen como misión la organización de ciertas profesiones. Negrin sostiene que el fenómeno es marginal, supone una autorización o habilitación legal y da a las personas que cumplen tales actividades un régimen jurídico mixto, a la vez privado y administrativo.

36. NEGRIN, Jean Paul. *L'intervention des personnes morales de privé dans l'action administrative*, París, L.G.D.J., 1971. P. 6.

37. VEDEL, Georges. *Droit administratif*, Sep. Edición. París 1980.

En el derecho español se controvierte sobre la posibilidad anunciada y Garrido Falla al referirse a actos de entidades particulares que son susceptibles de recursos en la vía administrativa expone que la resolución de éstos formaliza, en definitiva, un acto administrativo. En cuanto a los colegios profesionales que la ley les dá el carácter de corporaciones de derecho público, tal como en ocasiones se ha intentado en Colombia para los relacionados con la profesión del abogado.

"Sayagués Laso y la doctrina Argentina"(38) hablan de personas públicas no estatales para indicar aquellas que cumplen ciertas funciones públicas pero no hacen parte del aparato estatal y producen actos administrativos. Este último autor afirma, además, que el criterio guía debe ser el de examinar si la ley ha otorgado ala entidad en ejercicio de una potestad pública traducida en poderes de imperio o mando que los particulares no tienen normalmente, hecho lo cual resulta fácil concluir que ella puede manifestarse a través de los actos de naturaleza administrativa.

En derecho colombiano tal criterio de lógica jurídica ha sido adoptado por la ley, la cual, no obstante que predica que el régimen jurídico de las empresas industriales y co

38. GORDILLO, Agustín. El Acto Administrativo, Buenos Aires. Abeledo Perrot, 1969. P. 43.

merciales del Estado es de derecho privado, contempla la posibilidad de que la ley les encomiende funciones administrativas en cuyo caso sus actos son administrativos (art. 31 del Decreto-Ley 3130 de 1968).

4.1.7. Función Administrativa y Función Jurisdiccional.

Ya se han anotado algunas dificultades en la caracterización de estas dos funciones estatales como consecuencia de que ambas son ejecución de la ley. Según el criterio material, además se manifiestan por la producción de actos de índole individual.

A todo esto puede añadirse el reconocimiento que a veces se hace del cumplimiento de funciones jurisdiccionales por parte de la administración por la definición de derechos o situaciones de interés de los administrados. Es una misión de decir el derecho como la que se le atribuye al juez, o de determinar el derecho en los casos individuales, según Michel Stassinopoulos, quien termina sosteniendo que la distinción entre acto administrativo y jurisdiccional es el valor de la cosa juzgada que se predica de este último.

La misma arquitectura del proceso contencioso-administrativo, en donde se revisan las decisiones administrativas ante la justicia de este orden, da idea de la definición de derechos o de situaciones que contienen los actos administrativos y cuyo alcance se discute en ocasiones en torno de la

evolución y orígenes del contencioso-administrativo español que naturalmente ha tenido influencia en el nuestro. "La ley colombiana"(40) ha planteado bien el desconomiento de derechos civiles o administrativos por actos de la administración o la creación por ellos de derechos individuales o situaciones de esa naturaleza.

El análisis posterior de los actos administrativos y de las bases de la justicia administrativa podrán contribuir a dilucidar las diferencias entre la función administrativa y la jurisdiccional.

4.2. EL ACTO ADMINISTRATIVO

4.2.1. Definiciones Generales de Acto Administrativo. El profesor Jean Rivero parte de la base de que la actividad humana, toma dos vías: la de decisión y la de operación; pero cualquiera sea la importancia práctica de la segunda, dá lugar a efectos jurídicos de modo indirecto, en tanto que 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 que él interviene, o mejor, a modificar el ordenamiento jurídico.

40. Art. 67 del Código Contencioso Administrativo (ley 167 de 1941) y Art. 24 del Decreto-Ley 2733 de 1959. El Art. 85 del nuevo Código habla en términos genéricos: "Toda persona que se crea lesionada en un derecho suyo, amparada por una norma jurídica..."

El profesor uruguayo Sayagués Laso, después de distinguir los actos jurídicos administrativos de las operaciones materiales, hechos con efectos jurídicos buscados o no, y éstos de los hechos naturales no emenados de la administración pero con trascendencia, como el tiempo, y de discurrir sobre la sejección de la administración al derecho privado, que siempre comporta la aplicación del derecho público en cuanto a las reglas de competencia del órgano, finalidad del acto, etc., entra a definir el acto administrativo como "declaración unilateral de voluntad de la administración, que produce efectos jurídicos subjetivos".

El profesor Argentino Agustin Gordillo, de su cuenta, define el acto administrativo en el libro del mismo nombre como "una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata".

Recalca Gordillo que los efectos jurídicos deben ser derechos e inmediatos, surgir del acto mismo y por sí solo, con los que se excluye los actos preparatorios, y dichos efectos pueden ser relativos a particulares, a funcionarios o a entes administrativos. Punto de mucho interés es el concerniente a que el acto administrativo es el emanado de una función administrativa, cualquiera sea el órgano que la cumple, con lo que se elimina la vinculación lógica entre función administrativa y acto administrativo.

4.2.2. "Definición de Acto Administrativo según el Derecho Colombiano"(41). Los actos administrativos, son la manifestación de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos. Por ejemplo, un decreto del Presidente de la República, una resolución de un ministro.

Esta definición requiere algunos comentarios:

a.) Desde el punto de vista orgánico o formal, esta noción de acto administrativo se confunde con la de acto de la administración.

b.) Sin embargo, no siempre el acto de la administraciones acto administrativo. En efecto, veremos que hay actos de la administración que "son actos legislativos" e inclusive pueden ser "actos jurisdiccionales".

c.) Por parte, hay actos administrativos que no son manifestaciones de voluntad de la administración formal sino de otra rama del poder. Es decir, a veces las autoridades legislativas y jurisdiccionales también pueden dictar actos administrativos, lo mismo que los demás organismos públicos que no hacen parte propiamente de las ramas tradicionales

41. Op. Cit. P. 181.

del poder, como es el caso de la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio Público.

Los artículos 1o y 82 del C.C.A. han confirmado esta posibilidad, al establecer que las normas del mismo se aplican a todas las ramas y organismos mencionados, cuando cumplan funciones administrativas.

d.) Igualmente el C.C.A. ha consagrado la posibilidad de que los particulares realicen, así sea excepcionalmente, actividades de administración pública. Al efecto los mismos arts. 1o y 82 del código, expresan que son aplicables las normas de dicho estatuto a las actuaciones de las personas privadas cuando cumplan funciones administrativas, caso en el cual aquellas son consideradas como "autoridades". Lo anterior quiere decir que es posible que la voluntad de la administración se manifieste a través de actos administrativos de personas privadas.

4.2.3. "Formación del Acto Administrativo"(42). En la formación del acto administrativo que dicta la administración, puede complementarse la intervención del particular o administrado, la de uno o varios órganos estatales y la existencia

42. Op. Cit. P. 246 y ss.

de un procedimiento. Muchos actos se generan en peticiones o solicitudes que los ciudadanos hacen ante las distintas instancias administrativas para obtener derechos o autorizaciones, en términos generales, que pueden invocar de aquellas, o de reclamaciones de los mismos contra actuaciones administrativas.

4.2.4. Elementos. Con el de los efectos del acto administrativo este punto es el que más singulariza este tema. Creemos que la suma de elementos que pueden configurar el acto administrativo son : sujeto, objeto, motivo, fin y forma.

- El Sujeto. El sujeto, mencionado también como elemento subjetivo, es la autoridad administrativa que produce el acto. Aunque se trata de la voluntad de una persona o varias que integran el órgano u órganos que toman la decisión administrativa, ella se imputa a la persona jurídica estatal que actúa o a la agencia gubernamental si ésta no es directamente persona jurídica (un ministerio). Esa voluntad individual puede estar sujeta a vicios de error, violencia y dolo.

Más por encima de la expresión de esa voluntad está, como la advierte Cassagne, un conjunto de reglas jurídicas provenientes de la ley que fijan las atribuciones y modo de actuación de los órganos administrativos y de sus gentes.

Por ello la cuestión del examen del elemento subjetivo se liga a la capacidad del ente y de las personas que como funcionarios lo representan para obrar, noción utilizada bajo el nombre de competencia.

- Objeto. El objeto o contenido del acto es aquello que decide, certifica u opina, según la materia del mismo. Se exigen corrientemente de él atributos que debe tener el acto jurídico en derecho privado: lícito, cierto y determinado, posible física y jurídicamente. Estos valores naturales, dan lugar a mayor capacidad de apreciación del juez al estudiar la legalidad del acto.

Ampliando la noción, se dice que el objeto de la declaración puede ser un comportamiento del gobernador, de una administración, de quien dicta el acto (dar, hacer, padecer) un hecho (que se certifica, se documenta, que se califica); un bien (que se expropia, se transfiere, etc.); una situación jurídica: la propia organización, y la mezcla de esos objetos típicos.

- Motivación. Las normas a las cuales se sujeta la administración buscan, en su afán de guiarla, indicar las hipótesis de su aplicación. Se prevén así las circunstancias de derecho que de ocurrir desencadenan la acción que la norma ha contemplado. A estos antecedentes de hechos y de derechos que están en el origen de las decisiones administrati-

vas se les suele denominar los motivos de las mismas.

Según el margen de apreciación que la norma deje al administrador entre las hipótesis que ella plantea y las soluciones que ella misma ha ideado, mayor o menor, se dirá que hay una competencia reglada o un poder discrecional.

Es preciso distinguir los motivos de la motivación; ésta es la expresión de aquellos y se hace en ocasiones en los "considerandos" de las providencias administrativas. Por cuanto pone sobre la mesa la forma como analizó la administración los antecedentes de sus decisiones, la motivación contribuye a facilitar el control de la legalidad.

- Fin. Si existen precedentes que impulsan a la administración a obrar, también la medida que se adopte persigue una finalidad. Es claro que debe existir una finalidad general de interés público presente en toda determinación oficial. Pero la norma que otorga una potestad puede pretender determinados fines concretos, que deben ser los que guíen al administrador al poner en marcha una medida. Debe existir una coincidencia entre la finalidad presupuesta en la disposición que autoriza y que busca el agente al hacer uso de la facultad. La desviación de la finalidad legal puede ocurrir por intereses personales o de terceros; pero también puede ser un fin ilícito: utilizar el poder de policía no para arreglar la circulación sino para evi-

tar daños a la calzada y la subsiguiente reparación, que genera gastos. Precisamente se sanciona con el vicio de desviación de poder la discordancia entre los propositos de la norma de autorización y los que tuvo en mira el agente al obrar.

- Las Formalidades. Como se suele indicar, un vez formada la voluntad administrativa debe exteriorizarse para que pase del campo psicológico al jurídico. Bajo variada terminología pueden distinguirse el procedimiento que precede a la expedición del acto y la forma que reviste el acto final mismo. La primera noción, que corresponde a lo que el derecho administrativo califica de procedimientos administrativos, fue ya invocada al hablar brevemente de la formación de los actos. Dentro de él concurren las partes o personas interesadas y todo ello va estructurando pasos previos o trámites satisfechos y puntos a través de los cuales se consolida la voluntad final de la administración, sin perjuicio de que se produzca dentro de él actos administrativos, con individualidad.

Otro aspecto que puede quedar cobijado bajo este epígrafa es el relativo a la formación de la voluntad de la administración en cuanto supone unos ciertos ritos o formas: actos de corporaciones, actos complejos que necesitan autorización o están sujetos a aprobación.

Se dice, que el acto administrativo es normalmente escrito o que puede constar por escrito, como cuando se dá cuenta de una decisión. Aunque se reconoce que la forma escrita y, en general, las formas de la actuación administrativa son garantía del ciudadano y medio de prueba, no se suele admitir la diferencia del derecho privado entre formas ad solemnitatem y ad probationem.

La exigencia de escritura no incluye los actos verbales, ni los que se traducen en gestos o símbolos, muy utilizados, estos utilizados en materia policiva.

Por último, si son actos administrativos algunos no sujetos a forma especial (cartas, avisos, telegramas, etc.), otros tienen en la Constitución o en la ley la de decretos, acuerdos, resoluciones ejecutivas o simples, ordenanzas, por ejemplo. En su redacción, aunque no existe prescripción al efecto, hay un encabezamiento con el nombre de la entidad que profiere el acto, la fecha, el nombre del mismo; algunas veces se hacen considerandos con la motivación que conduce a su expedición y, en una segunda parte, que viene precedida del verbo que corresponde al acto (decreta, resuelva, acuerda. etc.), se dispone en artículos sobre el objeto del acto, su contenido formal se cierra con los nombres de los funcionarios que lo expiden o autorizan y la mención si debe publicarse o notificarse.

4.2.5. El Silencio de la Administración. Se entiende que el dirigirse a las autoridades (y en especial a las administrativas) se erige un derecho, que en Colombia se presenta a nivel constitucional como el derecho de petición (art.45), desarrollando luego en parte por el Decreto-Ley 2733 de 1959, y por el Decreto-Ley 1 de 1984. Pero qué ocurre si la administración pública no responde a las peticiones de los ciudadanos en cuestiones que corresponden a derechos suyos o en las cuales tienen interés legítimo?

En primer término se plantea un problema de responsabilidad del Estado o del funcionario en particular y de sanciones, en que éste se puede ver incurso. Pero por severos que sean estos mecanismos con ellos se satisfacen las peticiones ciudadanas.

Pueden darse dos situaciones diferentes: que la administración calle en frente de un recurso en la vía gubernativa o en relación con una petición. En el primer caso, por el entrelazamiento que existe entre dicha vía y la jurisdiccional, en el lenguaje del derecho colombiano, al no desatar el recurso la administración está impidiendo que aquella se agote y el interesado pueda pasar a la jurisdiccional.

Como lo señalan García Enterría y Fernández, la inactividad de la administración deja desprovisto al ciudadano de garantía judicial. Este silencio ante un recurso, y que pudiera denominarse procesal, es fácilmente superable

por la ley cuando ella dispone, como lo hace el nuevo C.C. A. (art. 60), que se entiende negado si han pasado dos meses sin decisión sobre él.

Mediante esta ficción, queda abierto el camino para que el administrado convierta ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo los antecedentes de esa "desición" negativa.

Mas la aplicación del silencio frente a recursos no impide al funcionario resolverlos, mientras no se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, ni queda liberado de responsabilidad.

Es más difícil cuando la inactividad o indefinición es delante de una petición sobre derecho o interés. Se habla de un silencio sustantivo en la medida en que se debe definir sobre el fondo de la cuestión, si se niega o se accede a lo pedido. Se anuncia, entonces, una distinción entre el silencio que se interpreta como negación de la petición y aquel en que se ororgan efectos positivos, o sea de aceptación de lo propuesto.

En la hipótesis del silencio sustantivo negativo, la presunción de voluntad en tal sentido puede permitir al interesado pasar ante otra autoridad para que ella decida sobre lo que calló la primera, o ante el juez para que se pronuncie

sobre la petición.

Cuando el silencio sustantivo es positivo se entiende concedido lo que ha sido solicitado. Es una forma más restringida que la del silencio negativo que se emplea más y que supone que la petición está completa y no se corre riesgo de saltar de este modo sobre la voluntad administrativa.

4.2.6. "Clasificación de los Actos de la Administración"(43)

Los Actos de la Administración se pueden clasificar de muy diversas maneras según el punto de vista desde el cual se les mire.

- Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición. Se dice que la primera noción alrededor de la cual se quiso hacer girar todo el derecho administrativo fue la noción de "poder público". De la aplicación de esa noción se desprende que la administración puede dictar dos clases de actos: actos de poder o autoridad y actos de gestión.

Los actos de poder o autoridad son aquellos mediante los cuales la administración actúa con poder de mando, es decir por medio de órdenes, prohibiciones, sanciones, etc. por ejemplo, el acto mediante el cual la administración prohíbe la realización de una manifestación.

43. Op. Cit. P. 201-205.

Los actos de gestión son aquellos en los que cuales la administración se despoja de su poder de mando, y actúa, por el contrario, en igualdad de condiciones que los particulares. Por ejemplo, en la época en que esta teoría tuvo vigencia, se consideraba que los contratos eran típicos actos de gestión, pues cuando la administración los celebraba no estaba actuando con poder de mando, sino que actuaba con base en un acuerdo de voluntades con el contratante.

- Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público. Recordemos que la noción de poder fue remplazada por la de "servicio público" como noción clave del derecho administrativo.

Ese remplazo trajo como consecuencia la diferenciación entre dos clases de actos de la administración: actos de servicio público y los actos ajenos al servicio público.

Partiendo del concepto clásico de servicio público, según el cual era "toda actividad de una persona u organismo público, tendientes a satisfacer una necesidad de interés general", los actos de servicio público son aquellos que se relacionan directamente con esa actividad. Por ejemplo, el acto mediante el cual se establecen las tarifas de cualquier servicio.

Por su parte, los actos ajenos al servicio público son aque

llos que tienen relación directa con las actividades de servicio. Por ejemplo, la contratación de un pintor para la realización de un cuadro que adornará algún despacho público.

- Desde el punto de vista del Contenido. De la aplicación del criterio material para calificar las funciones y los actos del Estado, resulta que los actos de la administración pueden ser generales o individuales.

Los actos generales o actos creadores de situaciones jurídicas generales, objetivas o reglamentarias, son aquellos que se refieren a personas indeterminadas. Por ejemplo, los decretos reglamentarios. Los actos creadores de situaciones jurídicas individuales, subjetivas o concretas, son los que se refiere a personas determinadas individualmente, como ejemplo podemos citar el acto por el cual se destituye a un funcionario.

Debe tenerse en cuenta que la determinación o indeterminación de las personas no se refiere propiamente al número de ellas, sino al hecho de que estén o no individualizadas. Es decir, que puede existir un acto general que se refiera en la práctica a pocas personas, como sería el caso de aquel que reglamenta algunas actividades de los expresidentes de la República. Y viceversa, puede existir un acto individual que se refiera a muchas personas, pero no identificadas de

manera concreta, como el acto por el cual la Universidad del Atlántico fija la listas de aspirantes admitidos a iniciar estudios académicos, que pueden ser varios miles pero determinados individualmente.

Esta clasificación tiene una amplia aplicación en el derecho colombiano. Es así, a título enunciativo, el art. 49 del nuevo C.C.A. establece que los recursos de la vía gubernativa no proceden contra los actos de carácter general. A su vez, el art. 73 del mismo Código manifiesta que los actos creadores de una situación jurídica particular y concreta, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular de la situación.

- Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración. Los actos de la administración pueden ser unilaterales, bilaterales o plutilaterales.

Los unilaterales son aquellos que son producto de la voluntad exclusiva de la administración, es decir, que ésta los expide sin el consentimiento de los particulares, ejemplo: un decreto. Los actos bilaterales son los que resultan de un acuerdo de voluntades entre la administración y los particulares o entre varias personas de la administración, como es el caso típico de los contratos. Los actos plurilaterales, según algunos autores, son los que requieren el consentimiento de más de dos personas, como los expedidos

por cuerpos colegiados como las asambleas y los consejos. Sin embargo, en estricto sentido, según el punto de vista que estamos aplicando, estos actos son unilaterales porque a pesar de que intervienen varias voluntades, en definitiva expresan una sola voluntad que es la voluntad del Estado o de la administración.

Esta clasificación es tal vez la más importante, porque los actos unilaterales son considerados como los actos típicos de la administración y del derecho administrativo. Es así como existe un régimen jurídico para los actos unilaterales y una reglamentación especial para los contratos de la administración.

- Desde el punto de vista de la Mayor o Menor amplitud de la Competencia. El poder o facultad que tienen las autoridades para tomar decisiones, es decir, para expedir actos, puede ser un poder reglado o un poder discrecional. En el primer caso podemos hablar de actos reglados y en el segundo de actos discrecionales.

Los actos reglados son aquellos que expide la autoridad en cumplimiento estricto de un mandato de ley, la cual no le otorga facultad a tomar decisiones. opciones, por ejemplo: el acto por el cual la administración le confiere a una persona el derecho a pensión de jubilación es un acto reglado, porque si el peticionario reúne los requisitos que la

ley exige para gozar de ese derecho, la autoridad no tiene otro camino que concederlo.

Los actos discrecionales, por el contrario, son los que expide la autoridad en aquellos casos en que la ley le otorga opciones frente a la decisión que puede tomar, por ejemplo: el art. 121 de la Constitución Nacional le confiere al Presidente de la República la facultad de decretar el estado de sitio; pero ello no quiere decir que reunidos los presupuestos previos en la norma al presidente tenga necesariamente que decretarlo, sino que el puede hacerlo o no hacerlo.

- Desde el punto de vista del procedimiento. Es decir, de acuerdo con las diferentes actuaciones requeridas para la elaboración del acto, encontramos los actos simples y los actos complejos.

Los actos simples son aquellos que requieren una sola actuación jurídica para su expedición, ejemplo: el decreto de nombramiento de un ministro.

A contrario sensu, los actos complejos son los que requieren varias actuaciones jurídicas para su expedición, como aquellos que están sujetos a autorización previa, aprobación posterior, concepto de otros organismos o autoridades, o que requieren varias aprobaciones, por ejemplo: una ordenanza de una asamblea.

- Desde el punto de vista del Ambito de Aplicación. Estos actos pueden ser nacionales o locales.

Los actos nacionales son los expedidos por autoridades nacionales y que, en principio, tienen vigencia en todo el territorio de la República, por ejemplo: los decretos del Presidente de la República, las resoluciones de un ministro no obstante, debe tenerse en cuenta que en algunos casos el acto puede ser nacional por la calidad de la autoridad que lo dicta, pero no ser de aplicación en todo el territorio sino en parte de él, por ejemplo: el decreto por el cual el Presidente de la República declara el estado de sitio en cierta parte del territorio nacional.

A su vez, los actos locales son los dictados por autoridades de carácter departamental, intendencial, comisarial o municipal, y que tienen vigencia en el territorio al cual pertenece la autoridad que lo dicta. Tal es el caso de las ordenanzas de las asambleas.

- Desde el punto de vista de su Relación con la Decisión. Podemos distinguir los actos preparatorios o accesorios y los actos definitivos o principales.

Los actos preparatorios o accesorios son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito

posterior a ella.

Aquí también se incluyen los llamados actos de trámite, por ejemplo: el acto por medio del cual se solicita un concepto a otra autoridad antes de tomar una decisión.

Frente a los anteriores, los actos definitivos o principales, son los que contienen la decisión propiamente dicha o, como dice el inciso final del art. 50 del C.C.A., "los actos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto", por ejemplo: la resolución por la cual se concede la pensión de jubilación.

- Desde el punto de vista de su Jerarquía. Según la ubicación en la pirámide jurídica de nuestro ordenamiento legal, los actos de la administración pueden ser legislativos o administrativos.

Los actos legislativos de la administración son aquellos que se encuentran en el mismo grado jerárquico de la ley, por ser expedidos con fundamento directo en la Constitución Nacional, por ejemplo: los decretos legislativos de estado de sitio.

A su vez los actos administrativos, de acuerdo con la jerarquía, son los que se encuentran en un grado jerárquico inferior a la ley, por ser expedidos con fundamentos o en de

sarrollo de esta última, por ejemplo: los decretos reglamentarios, las ordenanzas, los actos de los gobernadores y alcaldes.

4.2.7. Duración del Acto Administrativo. Como todos los actos del mundo jurídico, los administrativos tienen una vigencia condicionada por el tiempo, bien sea en cuanto a su nacimiento o a su permanencia. Es necesario cumplir algunos requisitos formales para que la aparición del acto administrativo conduzca a su obligatoriedad.

4.2.8. Notificación y Publicación de los Actos Administrativos. Los actos administrativos, como las leyes, deben ser puestos en conocimiento de los interesados para los efectos de su obligatoriedad, los sistemas que a ello conducen son diferentes, según que se trate de actos de carácter individual.

Los actos de carácter general son nacionales, departamentales o municipales que no tienen destinatarios determinados, sino que tienen normas aplicables dentro de las colectividades territoriales, se publican en el Diario Oficial cuando provienen de las autoridades de ese nivel nacional, o en los órganos periodísticos oficiales, departamentales o municipales, según su carácter y las variadas formas que autoriza el art. 43 del C.C.A.

Los actos administrativos de carácter individual están sometidos a un trámite contenido en el art. 44 del C.C.A., allí también se prevé que la notificación puede ser verbal, si la actuación se inició así. Igualmente se contempla la no notificación por edicto (art. 45).

En el art. 47 del C.C.A. se dispone que en el texto de la notificación se indicará los recursos que legalmente proceden contra la providencia de que se trata y las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

4.2.9. Modificación y Extinción de los Actos Administrativos. La modificación del acto puede comprender simples correcciones materiales, aclaraciones o verdadera reforma del mismo, en este último evento, como lo anota Agustín Gordillo, puede darse extinción parcial del acto.

Por disposición de la administración puede darse la desaparición definitiva del acto por caducidad, desuso, prescripción y revocación.

LA VIA GUBERNATIVA

5.1. "CONCEPTO Y NORMAS APLICABLES"⁽⁴⁴⁾

La vía gubernativa es el procedimiento que se sigue ante la administración con el fin de controvertir sus propias decisiones. Es decir, que cuando una persona no está de acuerdo con un acto de la administración, la ley ha querido que el interesado tenga oportunidad de manifestar a la administración las razones de su desacuerdo, y que la administración tenga, a su vez, la oportunidad de enmendar ella misma sus propios errores. Este mecanismo es, por consiguiente, un control de la legalidad ejercido ante la administración para que ella misma se auto-controle. Su reglamentación legal está contenida en el decreto-ley 01 de 1984, al cual se refieren los artículos que mencionaremos en la respectiva oportunidad.

44. Op.Cit. p.213

5.2. NATURALEZA JURIDICA.

5.2.1. Es un derecho de los administrados, que les permite controvertir los actos administrativos ante la autoridad que lo expidió o su inmediato superior con la finalidad de que lo aclare, modifique o revoque.

5.2.2. Es una prerrogativa de las entidades públicas y privadas que cumplen funciones administrativas que les permite revisar sus propios actos administrativos, enmendar los errores en ellos cometidos.

5.2.3. Es un presupuesto de procedibilidad que debe satisfacerse previamente para que los interesados puedan incoar válidamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo de carácter particular.

5.2.4. Puede implicar un ahorro de jurisdicción, pues, en caso de satisfacerse las pretensiones de los administrados por la autoridad que expidió el acto o su inmediato superior se evita acudir a la vía jurisdiccional.

5.3. "PUBLICACION Y NOTIFICACIONES"⁽⁴⁵⁾

Ya se indicó la exigencia legal que recoge el nuevo Código

45. Op.Cit. p.404-406

(arts. 43 y 44) de la publicación o notificación de los actos administrativos para su obligatoriedad. Con las demás disposiciones sobre la materia (arts. 49 y 50) se establece cierta simetría: actos de carácter general-publicación-ausencia de recursos. Por el otro lado: actos de carácter individual-notificación-recursos.

La notificación tiene, entonces, ese sentido de enterar al interesado de la expedición de determinado acto. Para llevar a cabo la primera, que se cumple en la secretaría del despacho administrativo que adelanta la actuación, el art. 44 previó la citación al interesado mediante correo certificado dirigido a la dirección que se haya suministrado. Se advierte la necesidad de hacer constar la citación en el expediente y que el envío se haga dentro de los cinco días de expedido el acto.

También se define que al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, obviamente si ésta consta por escrito. Si a pesar del envío de la citación y pasados cinco días no pudiere hacerse la notificación personal, se hará por edicto. Este consiste, como lo señala el art. 45 del C.C.A., en la fijación de un edicto en lugar público del despacho administrativo por el término de diez días, con inserción de la parte resolutive de la providencia dictada.

En el procedimiento administrativo es posible la toma de decisiones que afectan, de manera directa o indirecta, a terceros que no hayan intervenido en la actuación; por ello el art. 46 previene para que en esta hipótesis se ordene publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio de la competencia de la autoridad administrativa.

Por último el artículo 48 establece que sin el lleno de los requisitos anteriores no se tendrán por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada dándose por enterada, convenga en ello o utilice en tiempo los recursos legales.

Solamente debe agregarse que se contempla (art.44) que si las actuaciones se iniciaron por petición verbal, la notificación también podrá hacerse de esa manera.

5.4. PRESUPUESTO MATERIAL

La existencia de un acto administrativo: que sea notificado personalmente o por edicto.

5.5. PROCEDENCIA.

5.5.1. Contra los actos de carácter particular. Los actos

de carácter particular son aquellos que se refieren a personas determinadas individualmente. Ejemplo, el acto por el cual se destituye a un funcionario.

5.6. IMPROCEDENCIA.

5.6.1. 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.

Son actos de carácter genral o actos creadores de situaciones jurídicas generales, objetivas o reglamentarias aquellos que se refieren a personas indeterminadas, Ejemplo; los decretos reglamentarios.

Los actos de trámites, preparatorios o accesorios son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella, por ejemplo: el acto por el cual se solicita un concepto a otra autoridad antes de tomar la decisión o aquel por el cual se le imparte aprobación posterior a esta última.

5.6.2. Los actos expedidos en los procedimientos militares o de policía. Son aquellos actos que por su naturaleza requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público.

5.6.3. Los que impliquen la facultad de libre nombramiento y remoción.

5.7. PROCEDIMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA.

Debemos recordar que la vía gubernativa solo procede contra los actos particulares o subjetivos. Una vez notificados éstos, comienza realmente el procedimiento de la vía gubernativa, que podemos resumir en la siguiente forma:

5.7.1. Recursos. Según lo estipula el art. 50 son tres los que existen dentro de la vía gubernativa: el de reposición, el de apelación y el de queja los dos primeros son directos es decir, atacan directamente la providencia; el de queja busca que se conceda el de apelación inicialmente rechazado.

- Objetivo de los recursos. La finalidad de los recursos es que se revoque, modifique o aclare la decisión adoptada, pero mientras el de reposición se propone ante quien la dictó, el de apelación debe decidirlo el superior administrativo del autor de la providencia.

Sin embargo, no se hace uso de los recursos sucesivamente. Es decir, la reposición y la apelación se interponen simultáneamente y, según el art. 51, por escrito, en la diligencia de la notificación personal y dentro de los cinco días siguientes a ella o a la publicación, y ante el funcionario

que dictó la decisión. También en beneficio del administrado se establece que si no se reciben por quien debe hacerlo, se pueden presentar ante el procurador regional o el personero municipal, para que alguno de ellos ordene su recibo, tramitación y fije las sanciones correspondientes.

Puesto que, según el mismo texto, el recurso de reposición no es obligatorio, el de apelación puede interponerse directamente o como subsidiario del de reposición.

El recurso de queja procede cuando se ha rechazado el de apelación. Debe interponerse directamente ante el superior administrativo del funcionario que adoptó la decisión, mediante escrito al cual se acompaña copia de la providencia que haya negado el recurso. Se dispone de un plazo de cinco días para interponerlo a partir de esa decisión. Para definir, el superior administrativo pedirá el expediente. Para fiens de agotamiento de la vía gubernativa no es obligatorio el recurso de queja.

- Requisitos de los recursos. Los requisitos que deben reunirse para proponer los recursos los fija el art.52. Algunos se refieren al nombre y dirección del recurrente, a si se actúa personalmente o mediante apoderado (solo los abogados podrán ser apoderados, y si se admite la agencia oficiosa, la falta de ratificación por el interesado conduce a la

a la perención y archivo del expediente). Otros las circunstancias del pago o del cumplimiento de lo que se reconoce deber, o a la garantía de cumplimiento de la parte de la decisión que se recurre cuando ésta sea legalmente exigible, y a la relación de pruebas que se pretende hacer valer.

- Rechazo del recurso. No basta interponer el recurso, esto es, anunciarlo, sino que exige su sustentación; esto significa, de acuerdo con el precepto correspondiente, que debe hacerse expresión concreta de los motivos de inconformidad con la providencia recurrida. Los defectos en los requisitos pueden llevar a su rechazo y también puede estar contemplada la posibilidad de desistir de ellos. El efecto en que se conceden es el suspensivo (art.55), o sea que mientras se deciden la providencia cuestionada está en suspenso.

Según el art.56 del C.C.A., los recursos deben resolverse de plano a no ser que se hayan solicitado pruebas o que se decreten de oficio. Los art. siguientes disponen sobre éstas.

- Las pruebas. Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil art.175.

Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán de cargo de quien la pidió, y si son varios, o si se decretan de

oficio, se distribuirán en cuotas iguales entre todos los interesados.

El art. 58 establece, que cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días podrán prorrogarse una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el auto que decrete la práctica de pruebas se indicará, con toda exactitud, el día en que vence el término probatorio.

- Contenido de la Decisión. Concluido el término para practicar pruebas, y sin necesidad de auto que así lo declare, deberá proferirse la decisión definitiva. "Esta debe referirse a todas las cuestiones suscitadas"(46) y deberá estar motivada en sus aspectos de hecho y de derecho art. 59.

- Silencio Administrativo. Transcurridos dos meses contados a partir de la interposición de los recursos sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, ocurre el fenómeno del silencio administrativo procesal negativo, es decir, se entiende, que se consideran negados, lo cual abre el camino a la vía jurisdiccional. Sin perjuicio de

46. ARBOLEDA, José Enrique. Trabajo sobre la Vía Gubernativa. Publicación de la Cámara de Comercio de Bogotá. P. 73.

la responsabilidad en que puede incurrir el funcionario, el art. 60 contempla que el silencio no impide resolver, siempre y cuando que no se haya acudido a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

- Notificación. Las decisiones se notificarán en la forma prevista en los arts. 44, inciso 4o y 45. Es decir, de manera personal entregándose al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

Si no se pudiera hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.

5.2.7. "Agotamiento de la Vía Gubernativa"(47). Como se ha expresado al presentar algunas observaciones generales sobre la vía gubernativa, su agotamiento es indispensable para acudir a la vía jurisdiccional o vía de acción. Esto quiere decir que en principio debe cumplirse normal y totalmente el procedimiento que se ha anotado. Sin embargo, la ley ha previsto que no solo en ese caso se agota la vía gubernativa, sino que existen otras situaciones en las cuales se entiende agotada. Así, de los arts. 60, 62 y 63 del Código Administrativo puede deducirse que la vía gubernativa se entiende agotada en los siguientes casos:

a.) Cuando contra el acto no procede ningún recurso, por ejemplo: Por que la ley así lo prevea.

b.) Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.

c.) Cuando el acto quede en firme por no haber sido interpuesto los recursos de reposición o de queja, los cuales no son obligatorios. Además se considera agotada la vía gubernativa.

d.) Cuando interpuestos los recursos transcurre un plazo de dos meses sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, caso en el cual se presenta el fenómeno del silencio administrativo. En este evento, la ley considera que se ha producido una decisión negativa respecto de las peticiones del particular, con el fin de no dilatar más la controversia frente a la administración y que el interesado pueda, en consecuencia, acudir a la vía jurisdiccional.

Debe notarse que este silencio administrativo que se predica respecto de los recursos interpuestos y no resueltos, es diferente del que se produce en relación con los particulares, previsto en los arts. 40 a 42 del C.C.A.,

47. Op. Cit. P. 215.

pués este último implica un acto presunto contra el cual, a su vez, pueden proceder los recursos de la vía gubernativa(48).

48. ROJAS ARBELAEZ, Gabriel. El Esp=iritu del Derecho Administrativo, 2da. edición. Bogotá, editorial Temis 1985. P. 41 y 53. VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo 9na. edición. Bogotá. Editorial Temis 1987. P. 269 y ss.

6. VIAS GUBERNATIVAS ESPECIALES

La institución estudiada en el capítulo anterior corresponde a una vía gubernativa general. Pero el artículo 1o. del Código Contencioso Administrativo contempla la posibilidad, de que existan unas vías gubernativas reguladas por leyes especiales como la existencia en materia de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales y en materia Aduanera, la dirección General de Aduanas.

Cabe señalar que respecto de estas vías gubernativas especiales se aplican con carácter supletorio las normas de la vía gubernativa general previstas en los artículos 49 a 61 del C.C.A., conforme lo prescribe el inciso 2o. del artículo 1o. ya mencionado.

6.1. "VIA GUBERNATIVA EN MATERIA DE IMPUESTOS"(48).

6.1.1. Recurso de Reconsideración. El artículo 27 de la

48. LEY 9 DE 1983 y Decretos Complementarios, Arts. 27 y ss. Biblioteca Actualizada Jurídica. Bogotá.

Reforma Tributaria, establece, que contra las liquidaciones oficiales de impuestos de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el recurso de reconsideración que deberá interponerse ante la Oficina de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos que hubiera practicado las liquidaciones, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de las mismas. Si se trata de corrección aritmética, el recurso deberá interponerse ante la Oficina de Liquidación correspondiente.

- Requisitos. El recurso de reconsideración deberá cumplir los siguientes requisitos:

a.) Que se formule por escrito con expresión concreta de los motivos de inconformidad;

b.) Que se acredite el pago de la liquidación privada mediante recibo o por comprobación interna, o el pago de la liquidación para recurrir, cuando haya aceptación de mayores valores determinados en la liquidación oficial.

c.) Que se interponga dentro de la oportunidad legal;

d.) Que se interponga directamente por el contribuyente o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.

Cuando se trate de agente oficioso, la persona por quien obra, ratificará la actuación del agente dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del auto de admisión del recurso. Si no hubiere ratificación, se entenderá que el recurso no se presentó en debida forma.

Para estos casos únicamente los abogados podrán actuar como agentes oficiosos.

Según el art. 29 de la ley 1983, el funcionario que reciba el memorial del recurso, dejará constancia escrita en su original de la fecha de presentación y devolverá el interesado uno de los ejemplares con la referida constancia.

Dentro del mes siguiente a la interposición del recurso, se dictará auto admisorio en caso de cumplirse los requisitos estudiados. De no cumplirse tales requisitos, el auto no admitirá el recurso. Este auto se notificará personalmente, o por edicto si pasados diez (10) días, a partir de la fecha de la citación, el interesado no se presentare a notificarse personalmente.

Contra el auto que no admite el recurso, podrá interponerse únicamente el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y dentro de ese término podrán sanearse las omisiones de que tratan los literales a, b, y d, del art. 28 del Decreto. La interposición no es

extemporánea no es saneable.

El recurso de reposición deberá resolver dentro de los diez (diez) días siguientes a su interposición y la providencia, respectiva se notificará por estado.

Si la providencia confirma el auto que no admite el recurso la vía gubernativa se agotará en el momento de la notificación.

A la luz del art. 31 del Decreto examinado, en la etapa de reconsideración el recurrente no podrá objetar los hechos aceptados por él expresamente en la respuesta al requerimiento especial o en su ampliación.

Si el contribuyente no hubiere contestado dicho requerimiento o su ampliación, se presumirá que aceptó los hechos en él contenidos. Por su parte el art. 32 establece que las providencias que resuelven favorablemente el recurso de reconsideración deberá consultarse cuando la cuantía discutida fuere o excediere de un millón de pesos (\$1.000.000).

Parágrafo: Con ocasión del grado de consulta no podrá admitirse nuevas pruebas.

En esta vía gubernativa especial, y en el caso del impuesto

sobre la renta, el silencio administrativo positivo previsto en el art. 9o. de la Ley 8 de 1970, se contará a partir de la fecha de la interposición del recurso en debida forma.

Para efectos tributarios, no procederá en ningún caso la acción de revocatoria directa prevista en el Decreto-Ley 01 de 1984.

Las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos en materia de impuestos administrativos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, serán objeto de apelación o consulta, según el caso, cuando la cuantía discutida exceda de un millón ciento veinte mil pesos (\$ 1.120.000).

6.2. "VIA GUBERNATIVA ESPECIAL EN MATERIA ADUANERA"(49).

6.2.1. Competencia. Señala el art. 315 del Decreto 2666 de 1984, que:

49. LEGISLACION ADUANERA, Decreto 2666 de 1984, Biblioteca Actualidad jurídica. Bogotá. Art. 315 y ss.

1. Contra las clasificaciones arancelarias procederá única mente el recurso de impugnación para ante la Junta General de Aduanas, esta clasificación arancelaria, será comunicada al solicitante y, simultaneamente, se fijará por el término de 15 días en la oficina respectiva, para que el público pueda enterarse de su contenido. Dentro del término de fijación podrá ser impugnada por cualquier persona.

Las clasificaciones comenzará a regir una vez vencido el término de fijación si no han sido impugnadas y, si lo fueren, desde el día siguiente al de la ejecutoria de la decisión mediante la cual se resuelve la impugnación.

2. Contra los actos que dicidan controversias sobre clasificación y valoración en el reconocimiento de las mercancías cuya cuantía sea inferior al valor equivalente a mil gramos oro (1.000) en la fecha de su interposición ante el administrador de la Aduana y el de apelación para ante el Director General de Aduanas, quien estará asesorando para su decisión por un Comité Técnico.

3. Contra los actos que decidan sobre la clasificación y valoración en el reconocimiento de las mercancías cuya cuantía sea superior al valor equivalente a mil (1.000) gramos oro en la fecha de interposición, procederá el recurso de reposición ante el administrador de la suma y el de revisión ante la Junta General de Aduanas.

4. Contra los demás actos que decidan otras controversias procederá el recurso de reposición ante el administrador de la Aduana y el de apelación para ante el Director General de Aduanas, quien podrá delegar en la División Legal cuando las normas de estructuras administrativas lo autoricen.

Este Comité estará integrado por el Subdirector General y el Subdirector Técnico, asesorados por los jefes de las Divisiones que ellas dependan.

6.2.2. Procedencia Art. 316 procederán los recursos de la ley contra los siguientes actos provenientes de los administradores de Aduana:

- a.) La liquidación oficial de los derechos de importación
- b.) La declaración de abandono legal de la mercancía
- c.) La declaración de decomiso administrativos de la mercancía.
- d.) La providencia que decreta sanciones
- e.) La providencia que ordene el cobro de una cuenta adicional.
- f.) Cualquier otro acto que de conformidad con el Código Contencioso Administrativo sea susceptible de recursos.

6.2.3. Oportunidad. Los recursos deben interponerse dentro de los siguientes términos:

a.) Dentro de los diez (10) días siguientes de la notificación de un acto que ponga fin a un procedimiento administrativo, o que impida su iniciación o continuación, podrán interponerse el recurso de reposición, el de apelación o el de revisión, estos últimos como principales o subsidiarios, cuando fueren procedentes.

b.) El recurso de impugnación contra las clasificaciones arancelas podrán interponerse dentro de los quince (15) días de su fijación.

c.) El recurso de queja deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión.

d.) Los recursos contra la liquidación definitiva de los derechos de importación podrán interponerse dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación.

Los recursos serán concedidos en el efecto suspensivo.

6.2.4. Funcionario que Concede el Recurso. Establece el art. 318 del Decreto 2666 de 1984, que, cuando un acto se origine en una Subdirección o División de la Dirección General de Aduanas procederá el recurso de reposición ante el mismo funcionario y el de apelación directamente o como subsidiario del de reposición para ante el Director General

de Aduanas.

Contra los actos del Director, señala el art. 319 del mismo decreto, procederá el recurso de reposición ante el mismo funcionario y el de apelación ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.2.5. Términos para Decidir. El recurso de reposición, deberá resolverse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su interposición: el de apelación y revisión dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes.

Transcurridos estos términos sin que se haya notificado pronunciamiento expreso sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa de acuerdo con el C.C.A.

6.2.7. El recurso de queja procederá cuando se rechace el de apelación, el de impugnación o el de revisión según el caso, y deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, directamente ante el superior del funcionario que profirió el auto, mediante escrito al que deberá acompañar copia de la providencia que haya negado el recurso.

6.2.7. Presupuesto para recurrir. Para interponer los recursos que versen sobre una liquidación o cuenta adicional respecto de los impuestos que ocasione la importación

o exportación, será necesario constituir garantía bancaria o de compañía de seguros a favor de la nación, por el término de un año y por el valor de las sumas en discusión. No será necesario la Constitución de la garantía cuando no se hubiere concedido el levante, quedando la mercancía pendiente de la desición final, o el recurrente sea una entidad oficial.

El levante es el acto por el cual la aduana permite a los interesados el retiro y disposición de las mercancías que son objeto de despacho, es decir la destinación para el consumo de las mercancías importadas con este fin o para aplicarles cualquier otro regimen aduanero.

CONCLUSION

Tomando como base las fuentes de investigación para la realización de este trabajo puedo presentar como conclusiones importantes las siguientes:

Que un Estado de Derecho analizándolo desde el punto de vista de las teorías que lo estudian en un plano lógico-formal e histórico político es aquél que está relacionado con la concepción democrática liberal del Estado y que tiene como principio que lo caracterizan.

Una Constitución escrita, la separación de los poderes públicos y la garantía y protección de los libertades individuales y políticas.

La Constitución escrita es un texto a través del cual se estructura y organiza la vida del Estado con arreglo a normas jurídicas, es decir, que toda la vida está sometida a un sistema normativo que cobija todo el acontecer político.

Por otro lado la separación de los poderes públicos

sistematizado por Montesquieu, es la pieza principal y fundamental del Estado de Derecho Liberal Burgués, ya que se evita el abuso del poder, es decir, se le asigna a cada rama del poder público sus funciones o surgiendo de esta manera el principio de legalidad de la administración, en virtud de la cual ésta está sometida al imperio de la Ley.

Las libertades individuales y políticas que caracterizan el Estado de Derecho no es otra cosa que las diversas facultades que permitan a los ciudadanos realizar con independencia y eficacia su destino personal en el marco de una sociedad (libertades individuales)

Las libertades políticas es el derecho que poseen los ciudadanos a participar en el gobierno del Estado e incluso a proporcionar los gobernantes.

En un Estado de Derecho los gobernantes deben obrar de acuerdo con la Constitución y la Ley, así lo prevé el art. 20 20 de la carta lo que quiere decir que la actividad de la administración está condicionada por el Principio de legalidad, sin embargo este principio puede violarse. Para evitarlo existen unos medios de control de la legalidad, entre estos medios encontramos la Vía Gubernativa que es el procedimiento que se sigue ante la administración para convertir sus propias decisiones, con la finalidad de que se aclare, modifique o revoque el acto.

La Vía Gubernativa procede contra los actos de carácter particular que han sido notificados personalmente o por edicto.

Frente a esta vía gubernativa general encontramos la posibilidad de unas vías gubernativas reguladas por leyes especiales como la existente en materia de los impuestos y de aduanas. Respecto a estas vías gubernativas especiales se aplican con carácter supletorio las normas de la vía gubernativa general previstas en los artículos del 49 al 61 del C.C.A., conforme lo establece el inciso 2o. del art. 1o. del Código.

BIBLIOGRAFIA

- ARBOLEDA, José Enrique. Trabajo sobre la Vía Gubernativa. Publicación de la Cámara de Comercio de Bogotá. P. 73.
- ARIZA MUÑOZ, Ernesto Rafael. Tesis de Grado.
- ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO. Tomo LXII P. 769, Tomo LXIII P. 249, Tomo LXIV P. 177 y ss, Tomo CX p. 1a y ss.
- CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Decreto 01 de 1984 Arts 49-61
- DE LAUBADERE, André. Trité de Droit administeratif, Tomo I 9na. edición, París, Librairie Générale de Droit Jurisprudence, 1984 p. 603, 608, 190.
- DE MALBERG, Carré. Teoría General del Estado, Traducción Española, México 1948 P. 741.
- FLEINER, Fritz. Lez Principes Généraux du droit Administratif allemand, traducción Charles Eisemann. París p. 10.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo, cuarta Edición.

Editorial Civitas, Madrid, 1983. Tomo I. P. 551

GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Séptima edición, Editorial Manuales de la Revista de Occidente Madrid 1964 P. 37.

GONZALES RODRIGUEZ, Miguel. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II 6a. edición. Bogotá ediciones Rosaristas 1986. P. 283 y ss, 257. Tomo I. P. 67, 81.

GORDILLO, Agustín. El Acto Administrativo. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969 P. 43.

LEGISLACION ADUANERA, Decreto 2666 de 1984. Biblioteca Actualidad Jurídica, Bogotá, art. 315 y ss.

LEY 9 DE 1983 y Decretos Complementarios art. 27 y ss. Biblioteca Actualidad Jurídica. Bogotá.

NEGRIN, Jean Paul. L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative París, L.G.D.I, P. 6.

RODRIGUEZ R, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Quinta edición, aumentada y actualizada. Editorial Temis, Bogotá-Colombia P. 206, 209, 213, 181 y ss.

RODRIGUEZ, Gustavo Humberto. Procesos Contenciosos Administrativo, Parte general, Bogotá Librería Wilches, 1987. P. 149, 270, 286 y ss.

SAMPAY, Arturo Enrique. La Crisis del Estado de Derecho Liberal Burgués. Editorial Losada S.A. Buenos Aires 1942 P. 60 y ss.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución, Bonn 1927.
Traducción de Francisco Ayala. Madrid 1934. Editorial
Revista de Derecho Privado P. 150 y ss.

UPRIMNY, Leopoldo. Separata Colegio de Nuestra Sra. del
Rosario. El Origen del Estado de Derecho en Platón y
Aristóteles. P. 18 y 19.

VEDEL, George. Droit Administratif, Séptima edición.
Paris. 1980.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Octava
Edición. Librería Temis Bogotá-Colombia 1985 P. 270,
224, 246, 404, 406.