El Marco y el Caso

Definiendo el Acto Administrativo en la Jurisprudencia Colombiana

Un análisis basado en la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A.
Radicación: 11001-03-25-000-2022-00348-00.

NotebookLM

El Conflicto: Un Ciudadano vs. El Estado

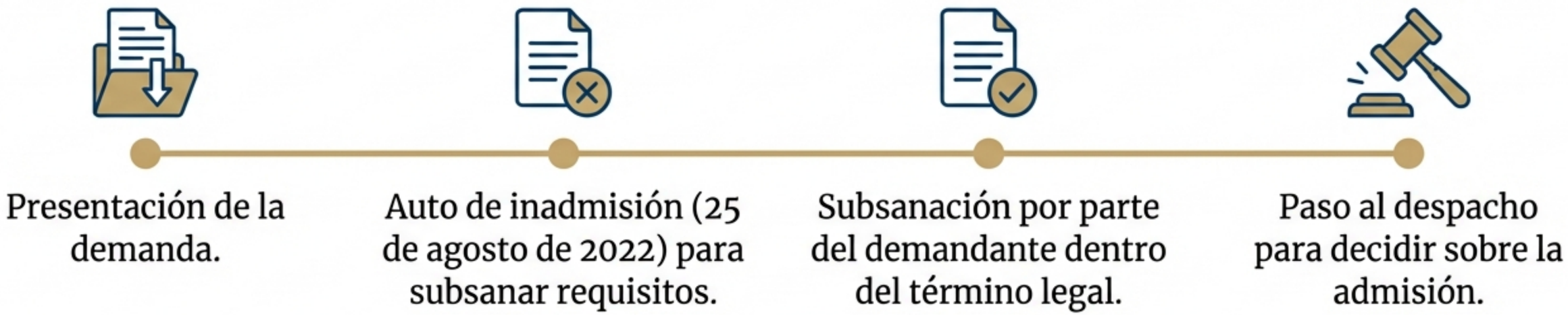
Demandante: Jorge Eliécer Castellanos Moreno.

Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

Acción: Demanda de nulidad (Artículo 137, CPACA).

Objeto de la Demanda: Se solicita anular dos documentos emitidos por la SNR:

- La Circular 504 del 18 de agosto de 2020.
- Un concepto jurídico del 29 de junio de 2021.



NotebookLM

La Pregunta Fundamental

Para determinar si la demanda puede ser admitida, el tribunal debe resolver una cuestión previa y esencial:

> ¿Constituyen la circular y el concepto demandados verdaderos ‘actos administrativos’ que puedan ser controlados por un juez?

El despacho observa que los documentos acusados no son susceptibles de control jurisdiccional. Esta conclusión exige un análisis profundo de la noción, elementos y clasificación del acto administrativo, convirtiendo esta providencia en un referente de consulta.

NotebookLM

La Búsqueda de una Definición: Un Mosaico Doctrinal

Mayer Mayer Martilenna
Liegroz Duguit Gordillo
Saontimio Hauriou
Alerrro Candés dt juristos Santofimio Santofimio
Zanobini Zanobini
Duguit Sanota
Gordillo Hauriou
Pronta Mayer
Santomio Aboctalata
Mayer Magarín

Acto Administrativo es:

«una manifestación de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas que produce efectos jurídicos de carácter general, mixto o particular, sometido a la Constitución y a la ley y cuyo control jurisdiccional corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo».

Hauriou
Famolino Zanobini Hauriou
Gordillo Santofimio Santofimio
Gordillo Hauriou

«Si la manifestación de voluntad no decide, no es un acto administrativo».

— Jaime Orlando Santofimio

«Es un acto de autoridad que emana de la Administración, que determina frente al súbdito lo que para él debe ser derecho en el caso individual».

— Otto Mayer

NotebookLM

La Anatomía del Acto Administrativo: Los 5 Elementos Esenciales

Elemento Teleológico

¿Para qué?

La finalidad de interés general que persigue el acto, en línea con la Constitución.

Elemento Subjetivo

¿Quién?

Se refiere a la autoridad o particular con la competencia para expedir el acto.

Elemento Formal

¿Cómo?

La forma (decreto, resolución, etc.) y el procedimiento seguido para su expedición.

Elemento Causal

¿Por qué?

Los fundamentos de hecho y de derecho que motivan la decisión.

Elemento Objetivo

¿Qué?

El contenido de la decisión; lo que se ordena, dispone o resuelve.

Nota: Un acto es **válido** si sus 5 elementos se ajustan al derecho. Es **eficaz** si se ha notificado o publicado. Es **perfecto** si es válido y eficaz.

NotebookLM

No Todos los Actos son Iguales: Una Clasificación Clave

La diferencia crucial según el procedimiento de formación del acto.

Actos Preparatorios
Contribuyen a formar el juicio o criterio de la administración para decidir.
Ejemplo: Informes técnicos, estudios previos.

Actos de Trámite
Impulsan el procedimiento, dándole celeridad y movimiento.
Ejemplo: Notificaciones, autos de pruebas.

Actos Definitivos
Contienen la decisión final, ponen fin a la actuación o deciden el fondo del asunto.
Ejemplo: La resolución que otorga una licencia o niega un derecho.

Actos de Ejecución
Se limitan a dar cumplimiento a una decisión previa.

Por regla general, los únicos enjuiciables son los actos definitivos, en tanto crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

NotebookLM

El Desafío de las Circulares y los Conceptos

Las Circulares de Servicio

Definición:
Documentos para informar, orientar o instruir a funcionarios o particulares sobre la aplicación de normas o la prestación de un servicio.

¿Cuándo son demandables?
Únicamente cuando revisten el carácter de actos administrativos, es decir, cuando su contenido **decide** y **produce efectos jurídicos** vinculantes.

¿Cuándo NO son demandables?
Cuando se limitan a reproducir normas, brindar orientaciones o transmitir decisiones de otras instancias.

Los Conceptos Jurídicos

Regla General:
«No serán de obligatorio cumplimiento o ejecución» (Art. 28 CPACA).

Análisis del Consejo de Estado:
Son una opinión o criterio de orientación. No son oponibles ni vinculan a particulares o autoridades. No producen efectos jurídicos directos.

La Excepción:
Pueden considerarse un acto decisorio si tienen «un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros».

NotebookLM

Aplicación al Caso (1): Análisis de la Circular 504 de 2020

Contenido de la Circular

- **Asunto:** Requerir a los notarios que han cumplido requisitos para la pensión de vejez.
- **Acción Requerida:** Allegar, en un término de 10 días, información sobre el reconocimiento de su pensión o la suspensión de la mesada pensional.
- **Destinatarios:** Notarios del país.

Marco de Evaluación (Lista de Chequeo Visual)

Subjetivo (¿Quién?): ✓ (Superintendencia de Notariado y Registro)
Causal (¿Por qué?): ✓ (Función de inspección y vigilancia)
Formal (¿Cómo?): ✓ (Emitida como Circular)
Teleológico (¿Para qué?): ✓ (Asegurar la adecuada prestación del servicio)
Objetivo (¿Qué decide?): ✗ **(Falla Crítica)**

"La circular corresponde a una **solicitud de información**, pero de ninguna manera expresa la voluntad unilateral de la entidad con vocación de instituir o modificar una situación jurídica general o individual... **no contiene una decisión definitiva susceptible de control judicial.**"

NotebookLM

Aplicación al Caso (2): Análisis del Concepto del 29 de junio de 2021

Contexto del Concepto

- **Origen:** Respuesta a la consulta de un ciudadano sobre la inhabilidad de notarios que, habiendo solicitado su pensión, continúan en el cargo.
- **Advertencia Explícita:** El mismo concepto aclara que «las respuestas dadas en esta instancia no son de carácter vinculante ni comprometen la responsabilidad de la Entidad».

Marco de Evaluación (Lista de Chequeo Visual)

Subjetivo (¿Quién?): ✓ (Oficina Asesora Jurídica de la SNR)
Causal (¿Por qué?): ✓ (Respuesta a un derecho de petición de consulta)
Formal (¿Cómo?): ✓ (Emitido como Concepto Jurídico)
Teleológico (¿Para qué?): ✓ (Orientar al ciudadano sobre la normativa)
Objetivo (¿Qué decide?): ✗ (Falla Crítica)

"El referido concepto de ninguna manera expone una manifestación unilateral de la voluntad de la administración en aras de producir efectos jurídicos... **se limitó a exponer la opinión, criterio o apreciación de la SNR... escapa al análisis de legalidad en sede contenciosa.**"

NotebookLM

La Decisión: Rechazo de Plano

Fundamento Jurídico:

Artículo 169, numeral 3, del CPACA: «Se rechazará la demanda [...] Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial».

Primero: «Rechazar de plano **la demanda de nulidad presentada por el señor** Jorge Eliécer Castellanos Moreno, de conformidad con las razones expuestas **en la parte motiva de este auto»**.
Segundo: «Una vez ejecutoriada la presente providencia, **archivar el expediente»**.

Razón Fundamental: Los documentos acusados —la circular y el concepto— no corresponden a la noción de acto administrativo, ya que no contienen una decisión definitiva que pueda ser objeto de control por parte de la jurisdicción.

NotebookLM

La Lección: La Esencia Prevalece sobre la Forma

Para que un acto de la administración sea un «acto administrativo» controlable judicialmente, no importa su nombre («circular», «concepto», «oficio»), sino su **esencia**.

La verdadera prueba es si el documento manifiesta una voluntad unilateral de la administración con la capacidad de **crear, modificar o extinguir una situación jurídica de manera definitiva**. Si solo informa, orienta o solicita información, no es una decisión y, por lo tanto, no está sujeto al control de los jueces.

NotebookLM

Anexo Doctrinal: Vicios que Anulan un Acto Administrativo

Un acto administrativo, para ser válido, debe respetar sus cinco elementos. La ley (Art. 137 CPACA) establece vicios de nulidad que se correlacionan con la afectación de cada elemento.

Vicio	Elemento Afectado	Descripción
Falsa Motivación	Causal	Los hechos o el derecho que sustentan el acto son contrarios a la realidad.
Falta de Competencia	Subjetivo	El acto es proferido por una autoridad sin la atribución legal para ello.
Expedición Irregular	Formal	Se desconocen las formalidades sustanciales o el procedimiento legal en su formación.
Desviación de Poder	Teleológico	El acto se expide con una finalidad distinta al interés general previsto por la ley.
Infracción de las normas en que debía fundarse	Objetivo	El contenido del acto (lo que decide) contradice una norma superior (por falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea).

NotebookLM