



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, _____

Señores
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
Ciudad

La suscrita:

DURAN NARANJO ALEXANDRA MARIA, con C.C. No. 1075312167

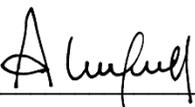
Autor del artículo de grado titulado CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS VERBALES EN COLOMBIA. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO, presentado y aprobado en el año dos mil veintidós (2022) como requisito para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo.

Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma:  _____

Vigilada Mineducación



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 3

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS VERBALES EN COLOMBIA. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
DURAN NARANJO	ALEXANDRA MARIA

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
N/A	

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LOPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FACULTAD: CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

PROGRAMA O POSGRADO: ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

CIUDAD: NEIVA

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2022 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 19

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___
Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones_ **X**___
Tablas o Cuadros___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: N/A

MATERIAL ANEXO: N/A

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	2 de 3
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria): N/A

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español

inglés

1. **Acto Administrativo** ----- **Administrative Act**
2. **Acto Administrativo Verbal** ----- **Verbal Administrative Act**
3. **Elementos** ----- **Items**
4. **Medios de Prueba** ----- **Test Media**
5. **Consejo de Estado** ----- **Council of State**

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

El presente artículo analiza los diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado, desde el año 1983 hasta la actualidad, en lo relacionado con los actos administrativos verbales pues si bien no están prohibidos en la legislación colombiana, no existe una definición legal de los mismos que permita establecer cuándo una autoridad está expidiendo un acto administrativo verbal. Con ese propósito, se plantearon diversos objetivos los cuales nos conducen a las conclusiones resultantes de la presente investigación. En primer lugar, se realizó la identificación de la noción de acto administrativo, de manera genérica, así como también sus condiciones de existencia, validez y eficacia. Igualmente, se establecieron sus elementos. En segundo lugar, se llevó a cabo el análisis de la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado, máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, para identificar y analizar los elementos y/o características que poseen los actos administrativos verbales. 2 Finalmente, se precisaron los medios probatorios pertinentes para establecer la existencia de los actos administrativos verbales en nuestro país. De esta forma, se determinaron los elementos que permiten afirmar que un acto administrativo verbal nace a la vida jurídica y cuáles son los medios idóneos para probar su existencia. Los resultados obtenidos se lograron mediante la aplicación de la metodología jurídico – descriptiva, la cual permite concluir que los actos administrativos verbales sí están permitidos en la legislación colombiana y se determinaron sus respectivos medios de prueba.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

This article analyzes the different pronouncements of the Consejo de Estado, from 1983 to the present, in relation to verbal administrative acts because although they are not prohibited in Colombian legislation, there is no legal definition of them that allows establishing when an authority is issuing a verbal administrative act. With this purpose, several objectives were raised which lead us to the conclusions resulting from the present investigation. In the first place, the notion of administrative act was identified, in a generic way, as well as its conditions of validity, effectiveness, among others. Secondly, the analysis of the jurisprudence issued by Consejo de Estado, the highest body of contentious-administrative jurisdiction, was carried out to identify and analyze the elements and/or characteristics that verbal administrative acts possess. 3 Finally, the relevant



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	3 de 3
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

means of proof were specified to establish the existence of verbal administrative acts in our country. In this way, the elements that allow affirming that a verbal administrative act is born to legal life and what are the suitable means to prove its existence were determined. The results obtained were achieved through the application of the legal-descriptive methodology, which allows concluding that verbal administrative acts are allowed in Colombian legislation and their respective means of proof were determined.

APROBACION DE LA TESIS: No Aplica

Nombre Presidente Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

Consideraciones jurisprudenciales para el reconocimiento de los actos administrativos verbales en Colombia.

Análisis de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado.

Jurisprudential considerations for the recognition of verbal administrative acts in Colombia.

Analysis of the judgments issued by the Consejo de Estado.

Alexandra María Duran Naranjo

Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo
Universidad Surcolombiana, Colombia
Abogada
alexandramariadn@gmail.com

RESUMEN

El presente artículo analiza los diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado, desde el año 1983 hasta la actualidad, en lo relacionado con los actos administrativos verbales pues si bien no están prohibidos en la legislación colombiana, no existe una definición legal de los mismos que permita establecer cuándo una autoridad está expidiendo un acto administrativo verbal. Con ese propósito, se plantearon diversos objetivos los cuales nos conducen a las conclusiones resultantes de la presente investigación. En primer lugar, se realizó la identificación de la noción de acto administrativo, de manera genérica, así como también sus condiciones de existencia, validez y eficacia. Igualmente, se establecieron sus elementos. En segundo lugar, se llevó a cabo el análisis de la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado, máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, para identificar y analizar los elementos y/o características que poseen los actos administrativos verbales.

Finalmente, se precisaron los medios probatorios pertinentes para establecer la existencia de los actos administrativos verbales en nuestro país. De esta forma, se determinaron los elementos que permiten afirmar que un acto administrativo verbal nace a la vida jurídica y cuáles son los medios idóneos para probar su existencia. Los resultados obtenidos se lograron mediante la aplicación de la metodología jurídico – descriptiva, la cual permite concluir que los actos administrativos verbales sí están permitidos en la legislación colombiana y se determinaron sus respectivos medios de prueba.

PALABRAS CLAVE

Acto Administrativo; Acto Administrativo Verbal; Elementos; Medios de Prueba; Consejo de Estado.

ABSTRACT

This article analyzes the different pronouncements of the Consejo de Estado, from 1983 to the present, in relation to verbal administrative acts because although they are not prohibited in Colombian legislation, there is no legal definition of them that allows establishing when an authority is issuing a verbal administrative act. With this purpose, several objectives were raised which lead us to the conclusions resulting from the present investigation. In the first place, the notion of administrative act was identified, in a generic way, as well as its conditions of validity, effectiveness, among others. Secondly, the analysis of the jurisprudence issued by Consejo de Estado, the highest body of contentious-administrative jurisdiction, was carried out to identify and analyze the elements and/or characteristics that verbal administrative acts possess.

Finally, the relevant means of proof were specified to establish the existence of verbal administrative acts in our country. In this way, the elements that allow affirming that a verbal administrative act is born to legal life and what are the suitable means to prove its existence were determined. The results obtained were achieved through the application of the legal-descriptive methodology, which allows concluding that verbal administrative acts are allowed in Colombian legislation and their respective means of proof were determined.

KEYWORDS

Administrative Act; Verbal Administrative Act; Items; means of proof; Consejo de Estado.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo publicado en El Espectador, en julio del año 2021 el Consejo de Estado declaró la nulidad del acto administrativo verbal del 6 de diciembre de 2017, por medio del cual se negó la remisión a la Presidencia de la República del texto del proyecto de acto legislativo que creaba las dieciséis (16) circunscripciones especiales de paz, más conocidas como las curules de paz, en la Cámara de Representantes. Redacción Política (6 de julio de 2021). Fallo del Consejo de Estado declara nulidad del hundimiento de las curules de paz. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/espaldarazo-del-consejo-de-estado-a-las-victimas-del-conflicto-y-las-curules-de-paz/>

Por lo anterior, se acudió a la legislación colombiana con el fin de encontrar la definición de los actos administrativos verbales. No obstante, dicha búsqueda fue en vano puesto que no se evidenció que existiera una definición legal de dicha clase de actos administrativos.

De esta forma, se acudió a la jurisprudencia contenciosa administrativa con el fin de determinar si existían otros pronunciamientos respecto a estos actos expedidos de manera verbal, encontrándose efectivamente algunas sentencias que se relacionan con los actos administrativos verbales.

Con la investigación adelantada, se pretendió precisar el concepto de acto administrativo, así como también clarificar las condiciones de existencia, validez y eficacia de los mismos. En igual sentido, se analizaron las sentencias del Consejo de Estado para determinar si en Colombia se puede hablar de actos administrativos verbales y, finalmente, se establecieron los medios probatorios procedentes para demostrar la existencia de dichos actos administrativos. De esta manera, la incógnita que se resolvió fue:

¿Son válidos los actos administrativos verbales en Colombia?

Por tal razón, de conformidad a la pregunta planteada, se consideró que el método más eficaz para resolver la misma era el enfoque jurídico – descriptivo, jurídico por cuanto se realizó el análisis de la jurisprudencia y la doctrina existente relacionada con los actos administrativos verbales y descriptivo, puesto que lo que se pretendió fue establecer los elementos y/o características que permitan identificar cuándo se configura un acto administrativo verbal y cómo deben probarse los mismos.

Por lo anterior, se analizaron nueve (9) sentencias del Consejo de Estado, las cuales hacían referencia expresa al tema objeto de estudio en la presente investigación, al analizarse diferentes situaciones que tenían conexión directa con los actos administrativos de carácter verbal, así como también se analizaron los medios probatorios procedentes.

DESARROLLO DEL TEMA

1. ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. *Noción*

En primer lugar, es importante resaltar que la legislación colombiana no ofrece una definición sobre qué se debe entender por acto administrativo, lo cual hace que deba acudir a la doctrina y a la jurisprudencia para tener claridad sobre dicho concepto.

Rivero Ortega y Arenas Mendoza (2018, p. 4) definen al acto administrativo como la “declaración de voluntad formal de la Administración, sin carácter normativo, en ejercicio de sus potestades.”

De igual forma lo hace Fernández Arbeláez (2015, p. 173) al indicar que es “aquella decisión expresa o presunta, por regla general voluntaria, de carácter unilateral, proveniente de la administración pública y susceptible de producir efectos jurídicos.”

Así mismo, Gordillo (2014, p. 7, 8, 9) nos ofrece tres nociones de acto administrativo, las que pasan a ser expuestas de la siguiente manera:

Primera definición: Es una declaración realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos.

Segunda definición: Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa.

Tercera definición: declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

Cassagne (2002, p. 47) expresa que la definición de acto administrativo “comprende toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función

materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto.”

Visto lo anterior, al no existir uniformidad en las definiciones encontradas en la doctrina respecto de los actos administrativos, se consultó la Sentencia C – 1436/00 (2000) en donde la Corte Constitucional define al acto administrativo como:

la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Así las cosas, al analizar lo expuesto anteriormente, se evidencia que en la doctrina no existe uniformidad en lo relacionado con el concepto de acto administrativo, puesto que, si bien todas las definiciones comparten ciertos aspectos en común, ninguna es exactamente igual que la otra. En consecuencia, los conceptos expuestos son insistentes en nombrar los siguientes aspectos:

- a) Declaración y/o manifestación de la administración.
- b) De carácter unilateral.
- c) Su fin es generar efectos jurídicos.
- d) Tienen un destinatario.

Por ello, se puede señalar que un acto administrativo es una declaración y/o manifestación de carácter unilateral de la administración, cuyo fin consiste en generar efectos jurídicos para los destinatarios de dicho acto.

1.2. Elementos del acto administrativo

Rodríguez R. (2017, p. 42, 43), manifiesta que, de conformidad con la doctrina colombiana, los elementos del acto administrativo son cinco y los define de la siguiente manera, a saber:

- 1.2.1. *Los sujetos:* Hace alusión al órgano competente para dictar el acto administrativo como el sujeto sobre quién recae la decisión, subdividiéndose en sujeto activo (autoridad u órgano administrativo que emite la decisión) y sujeto pasivo (destinatario de dicha decisión).
- 1.2.2. *El objeto o contenido:* Indica la materia o asunto de que trata la decisión.
- 1.2.3. *La causa o motivo:* Se refiere a los fundamentos fácticos y jurídicos tenidos en cuenta por la autoridad para la expedición del acto, en otras palabras, las normas jurídicas y los hechos tanto anteriores y exteriores al acto, los cuales llevan al autor del acto a dictarlo.
- 1.2.4. *La finalidad:* Corresponde al propósito o resultado que busca la autoridad con la emisión del acto administrativo.
- 1.2.5. *Las formalidades:* Son requisitos de procedimiento y de forma requeridos para dictar el acto, que pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores al mismo.

Es decir, que será acto administrativo todo documento que cumpla con los anteriores requerimientos, y ante la ausencia de alguno de ellos, no podrá afirmarse que se está en presencia de uno.

1.3. Condiciones de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos.

El Consejo de Estado en providencia del 12 de agosto de 2014, misma que se citará más adelante, ilustra en qué consiste cada uno.

1.3.1 Condiciones de existencia: Hace alusión a “aquellos que configuran o estructuran el acto de manera tal que la ausencia de alguno de ellos determina que él no surja a la vida jurídica.” De esta forma, indica que constituyen presupuestos de existencia:

- a. La expresión de la voluntad de la administración.
- b. El objeto o materia sobre la cual recae el querer de la administración.
- c. La causa o motivo que induce a la decisión de la administración.

1.3.2 Condiciones de validez: Se refiere a aquellos criterios que determinan que “si el acto es sometido a un juicio de validez no permiten que le sobrevenga una valoración negativa.” Así las cosas, constituyen presupuestos de validez:

- a. El sometimiento del acto al ordenamiento jurídico.
- b. El cumplimiento de las formalidades que se exigen para su producción.

1.3.3 Condiciones de eficacia: Son los requisitos para que, una vez expedido el acto, produzca efectos jurídicos. De este modo, precisa que son presupuestos de eficacia:

- a. La publicidad del acto.
- b. La firmeza jurídica.
- c. La ausencia de la pérdida de su fuerza ejecutoria.

En conclusión, no basta únicamente con que el acto administrativo reúna todos los elementos que fueron vistos en el apartado anterior, sino que adicionalmente, debe cumplir con unos parámetros específicos para poder decir que dicho acto efectivamente existe, que no es contrario al ordenamiento jurídico y que, por lo tanto, produce los efectos que se esperaban con su expedición. También, es importante manifestar que dichas condiciones no hacen distinción alguna en relación a cuáles actos administrativos son aplicables, por lo que se deduce que deben tenerse en cuenta al momento de la expedición de los mismos, independiente del tema sobre el que se manifieste.

2. ACTO ADMINISTRATIVO VERBAL EN COLOMBIA: ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA.

El Consejo de Estado se ha pronunciado respecto a los actos administrativos verbales desde antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991, expresando en cada uno de sus pronunciamientos ciertos parámetros o claves para identificar cuándo es creado un acto administrativo verbal.

Así las cosas, el Consejo de Estado profiere una sentencia relacionada con el tema objeto de estudio en el presente artículo, en la cual el máximo órgano cita un apartado de un texto, el cual, expone que no toda manifestación de voluntad de la administración debe constar por escrito, por ello, los actos administrativos son conocidos también como actos escritos y actos verbales. En relación con estos últimos, manifestó que el hecho de que un acto sea expedido verbalmente no se traduce en que pierdan su ejecutoriedad. Así mismo, el órgano de cierre concluye que para que un acto administrativo exista es indispensable que haya una decisión de la administración y que produzca efectos jurídicos, sin ser necesario que conste por escrito. Consejo de Estado (1983, 15 de febrero, Alberto Osorio Arrieta C.P.)

En igual sentido, en 1999 dicho órgano emite sentencia en la que expone que nuestra legislación no establece ninguna formalidad que deba cumplirse al momento de promulgar un acto administrativo, es decir, no necesitan de formalidades específicas para su creación, toda vez que lo único que debe hacer es cumplir con los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia han indicado, lo que se traduce en que debe ser una declaración de la voluntad de la administración con consecuencias jurídicas. Consejo de Estado (1999, 25 de febrero, Roberto Medina López C.P.)

Seis años después, el Consejo de Estado vuelve a pronunciarse sobre los actos administrativos verbales, indicando que los mismos gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad, al igual que los actos administrativos escritos, por ende, son obligatorios tanto para los destinatarios como para la Administración que la profiere y en este sentido, ésta última puede desplegar todas las actuaciones necesarias con el fin de que se cumpla el acto administrativo verbal, sin necesidad de acudir a un juez de la república. Consejo de Estado (2005, 20 de abril, Ramiro Saavedra Becerra C.P.).

En ese mismo sentido, en el año 2008 el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa se pronuncia indicando que la jurisprudencia ha permitido la producción de actos administrativos verbales, puesto que no existe normatividad que exija que los mismos deban constar por escrito a pesar de ser así comúnmente. De igual forma, expresa que los actos administrativos verbales producen efectos jurídicos de dos formas: I. al dárseles publicidad o II. Porque la decisión que contienen es ejecutada. En concordancia con lo anterior, al ser actos administrativos, no están exentos del control de legalidad realizado por los jueces contenciosos administrativos, por lo que debe probarse su existencia para que el mismo sea evaluado. Consejo de Estado (2008, 14 de agosto, María Inés Ortiz Barbosa C.P.).

Posteriormente, en el año 2014, el Consejo de Estado se pronunció en dos ocasiones sobre los actos administrativos de carácter verbal.

Así las cosas, el 31 de julio de dicha anualidad el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa indica que no existe solemnidad alguna que indique que los actos administrativos deban constar sí o sí por escrito, por el contrario, manifiesta que en ciertas ocasiones los actos administrativos se profieren verbalmente, los cuales provocan efectos jurídicos sobre el administrado. Señala también que para que se lleve a cabo el control de legalidad de esta clase de actos administrativos, es indispensable probar su existencia mediante cualquiera de los medios tecnológicos que existen actualmente. Finalmente, se precisa en la presente providencia que exigir que todos los actos administrativos consten por escrito es desconocer la naturaleza de los procesos verbales y contradecir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Consejo de Estado (2014, 31 de julio, Guillermo Vargas Ayala C.P.).

Seguidamente, en providencia expedida el 12 de agosto del mencionado año, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa realiza un recuento de los presupuestos de existencia, de validez y de eficacia, por lo que concluye y reitera que, independientemente de la forma en la que se adopte un acto administrativo, desde que cumpla con dichos presupuestos es válido y surte sus respectivos efectos jurídicos, es decir, modificar, crear o extinguir situaciones jurídicas. Consejo de Estado (2014, 12 de agosto, Jaime Orlando Santofimio Gamboa C.P.).

Así mismo, en el año 2019 el Consejo de Estado es enfático en manifestar la validez de los actos administrativos verbales, dejando claro una vez más que no es un requisito obligatorio que las manifestaciones de voluntad de la administración deban estar plasmadas en un papel, toda vez que resultaría innecesario puesto que por haber sido expedido un acto administrativo de manera verbal no lo hace menos sustancial ni pierde validez siempre que se cumpla lo que en el mismo se ordena

materialmente, sin que haya lugar a exigir formalidad alguna. Consejo de Estado (2019, 25 de septiembre, Rocío Araújo Oñate C.P.).

Finalmente, en el año 2021 dicho órgano de cierre vuelve a pronunciarse en dos ocasiones en lo relacionado con el acto administrativo verbal, así:

En providencia de fecha 15 de marzo indica el alto tribunal que los actos administrativos definitivos pueden ser verbales, por ende, son susceptibles de que les sea realizado el control de legalidad por parte de los jueces administrativos. Por lo anterior, debe probarse la existencia de los mismos por cualquier medio tecnológico en el cual quede registrada la decisión administrativa que crea, modifica o extingue una situación jurídica en particular. Consejo de Estado (2021, 15 de marzo, Carmelo Perdomo Cuéter C.P.).

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado manifestó a través de sentencia con fecha del 29 de julio de 2021 que el sistema jurídico colombiano reconoce la existencia de los actos administrativos verbales, puesto que como se había indicado en líneas anteriores, no existe una norma que requiera que todos los actos administrativos deban constar por escrito.

Igualmente, indica que los actos administrativos verbales, a pesar de no estar plasmados en un papel, son actos administrativos porque producen efectos jurídicos, ya sea porque se surte el principio de publicidad de dichas decisiones, lo cual les otorga eficacia y oponibilidad lo que conlleva a que se produzcan los efectos esperados o, porque dicha decisión es ejecutada directamente.

Así mismo, señala el Consejo de Estado que el ordenamiento jurídico colombiano reconoce la existencia de los actos administrativos verbales, puesto que en la Ley 393 de 1997, que corresponde a la acción de cumplimiento, en su artículo 10 numeral segundo establece que *"La determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido. **Tratándose de Acto Administrativo***

verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia". Consejo de Estado (2021, 29 de julio, Luis Alberto Álvarez Parra C.P.).

Por lo expuesto anteriormente, una vez analizadas las providencias aquí citadas, se llegó a las siguientes conclusiones:

- a) Queda evidenciado y completamente claro que los actos administrativos verbales son una clase de actos administrativos más no una forma alterna a través de la cual se manifiesta la administración.
- b) No existe normatividad alguna que exija que todos los actos administrativos deban constar por escrito.
- c) Es importante precisar que si bien, los actos administrativos pueden ser expedidos de manera verbal, esto no los exime de cumplir con las condiciones de existencia, validez y eficacia que la jurisprudencia del honorable Consejo de Estado ha decantado en sus pronunciamientos.
- d) Es preciso afirmar que su particularidad de ser expedidos de manera verbal no les resta validez alguna, pues por ser actos administrativos en sí, son válidos siempre y cuando produzcan los respectivos efectos jurídicos que se esperaban con la expedición de los mismos.
- e) Los actos administrativos verbales deben conservarse en cualquiera de los medios tecnológicos con los que se cuenta en la actualidad.
- f) Al ser actos administrativos, los que son expedidos verbalmente también son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

- g) La legislación colombiana reconoce la existencia de los actos administrativos verbales, puesto que puede encontrarse mención expresa de ellos en la Ley 393 de 1997, artículo 10 numeral 2, así como también al reconocer que un derecho de petición puede ser interpuesto de manera verbal.
- h) Solicitar que todos los actos administrativos consten por escrito sería desconocer los procesos verbales y la naturaleza del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- i) Los actos administrativos verbales producen efectos jurídicos de dos formas:
 - Al dárselos publicidad
 - Al ejecutar la decisión que contienen.

3. MEDIOS PROBATORIOS PARA ESTABLECER LA EXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO VERBAL.

Como se vio en el capítulo anterior, el Consejo de Estado reconoce la validez de los actos administrativos de carácter verbal, pero es enfático en afirmar que es indispensable probar su existencia por cualquier medio tecnológico con los que contamos en la actualidad.

Una vez revisado el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 (2011), en su artículo 40 estipula todo lo relacionado con las pruebas y realiza una remisión normativa al Código General del Proceso, Ley 1564 (2012), en adelante CGP, expresando que:

“... serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.” (Hoy CGP)

Visto lo anterior, el CGP en su artículo 165 indica:

“ARTÍCULO 165. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales.”

Al ser los actos administrativos objeto de la presente investigación verbales, los medios probatorios idóneos para probar su existencia son grabaciones de voz o videograbaciones las cuales permitan reproducir el acto con posterioridad a su expedición.

Así las cosas, el artículo 243 del CGP nombra las distintas clases de documentos, así:

*“Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, **grabaciones magnetofónicas, videograbaciones**, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.”* (Negrita por fuera del texto original).

Según la Real Academia Española, una grabación es un *“disco o cinta grabados con imágenes o sonidos.”* Así mismo, un magnetófono es un *“aparato que sirve para grabar sonidos en un soporte electromagnético y para reproducirlos.”*

Por otro lado, las videograbaciones son definidas por dicha academia como una *“grabación hecha en video.”*

Adicional a lo anterior, debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el artículo 29 inciso quinto de la Constitución Política que señala *“Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

A su vez, el debido proceso es definido por la Corte Constitucional como *“el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.”* (Sentencia C-341/14,2014)

Por lo anterior, se deduce que con las anteriores normas se busca la aplicación del artículo 15 constitucional, el cual establece el derecho a la intimidad, al buen nombre y a rectificar información propia que haya sido recogida en bancos de datos y archivos de entidades públicas y privadas.

CONCLUSIONES

Los actos administrativos son una de las formas en la que la administración expresa su voluntad, entendiendo que para que sean válidos deben cumplir con los requisitos que tanto la doctrina como la jurisprudencia le han impuesto, esto es, ser expedido por una entidad competente, indicar el asunto sobre el cual va a tratar, estar fundamentado tanto fáctica como jurídicamente, indicar claramente su fin y que cumpla con las formalidades impuestas para su expedición.

Desde hace algunos años se han venido presentando inconvenientes relacionados con el debate sobre la validez de los actos administrativos verbales, por lo que, el Consejo de Estado en varias de sus providencias es enfático en manifestar que los

actos administrativos no se presentan únicamente de manera escrita, sino que también pueden ser expedidos de manera verbal.

Por ello, el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa indicó qué requisitos deben cumplirse para que se considere que un acto administrativo verbal existe, esto es:

1. Que haya una decisión o manifestación de voluntad de la administración.
2. Que dicha decisión y/o manifestación produzca efectos de derecho, es decir, que modifique, extinga o cree una situación jurídica.
3. Que sea posible probar su existencia por medios distintos al escrito, para efectos del control de legalidad del mismo.

En ese mismo sentido, dicho órgano de cierre expresó que el sistema jurídico colombiano reconoce esta clase de actos administrativos, toda vez que fueron tenidos en cuenta en la Ley 393 de 1997, en su artículo 10° numeral 2 así como también cuando es indicado que el derecho de petición puede interponerse de manera verbal en las oficinas de la respectiva entidad, ya sea pública o privada. Igualmente, manifiesta que exigir que todos los actos administrativos sean expedidos de manera escrita desconoce los procesos verbales e iría en contra de la naturaleza del CPACA.

Así las cosas, para probar la existencia de los actos administrativos verbales es necesario que ellos queden recopilados en algún medio tecnológico con los que se cuentan en la actualidad, Por ende, las grabaciones magnetofónicas y las videograbaciones son los medios probatorios idóneos para este tipo de casos, por permitir la reproducción exacta del acto administrativo de manera posterior a su expedición.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que dichas grabaciones deben ser obtenidas sin violar el derecho al debido proceso y a la intimidad, so pena de ser declaradas nulas de conformidad con lo establecido en el artículo 29, inciso 5 de la Carta Política.

Por lo anteriormente expuesto, es preciso afirmar que los actos administrativos verbales son válidos en el ordenamiento jurídico colombiano, siempre que los mismos reúnan los requisitos que le han sido expuestos jurisprudencialmente, esto es que cumpla con las condiciones de existencia, validez y eficacia; y que pueda probarse su existencia a través de cualquier medio tecnológico, para efectos del control de legalidad al que están sujetos por su naturaleza.

REFERENCIAS

- Cassagne, J.C. (2002) *Derecho Administrativo. Séptima Edición*. Editorial Lexis Nexis Abeledo-Perrot.
- Consejo de Estado (1983, 15 de febrero, Alberto Osorio Arrieta C.P.).
- Consejo de Estado (1999, 25 de febrero, Roberto Medina López C.P.).
- Consejo de Estado (2005, 20 de abril, Ramiro Saavedra Becerra C.P.).
- Consejo de Estado (2008, 14 de agosto, María Inés Ortiz Barbosa C.P.).
- Consejo de Estado (2014, 31 de julio, Guillermo Vargas Ayala C.P.).
- Consejo de Estado (2014, 12 de agosto, Jaime Orlando Santofimio Gamboa C.P.).
- Consejo de Estado (2019, 25 de septiembre, Rocío Araújo Oñate C.P.).
- Consejo de Estado (2021, 15 de marzo, Carmelo Perdomo Cuéter C.P.).
- Consejo de Estado (2021, 29 de julio, Luis Alberto Álvarez Parra C.P.).
- Constitución Política de Colombia, Const, 1991. Art. 15; 29.
- Fernández Arbeláez, I.M. (2015) *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo. Segunda Edición*. Editorial Universitaria Universidad La Gran Colombia seccional Armenia.

- Gordillo, A. (2014) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 9, Primeros manuales*. Fundación de derecho administrativo.
- L. 1437/2011 Art. 40. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- L. 1564/2012 Art. 165; 243. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso.
- Real Academia Española. (2021). Grabación. En *Diccionario de la lengua española* (edición del tricentenario). Consultado el 29 de mayo de 2022.
<https://dle.rae.es/grabaci%C3%B3n>
- Real Academia Española. (2021). Magnetófono. En *Diccionario de la lengua española* (edición del tricentenario). Consultado el 29 de mayo de 2022.
<https://dle.rae.es/magnet%C3%B3fono>
- Real Academia Española. (2021). Videograbación. En *Diccionario de la lengua española* (edición del tricentenario). Consultado el 29 de mayo de 2022.
<https://dle.rae.es/videograbaci%C3%B3n>
- Rivero Ortega, R. y Arenas Mendoza, H.A. (2018) *Derecho Administrativo Especial*. Editorial Ibáñez.
- Rodríguez R., L. (2017) *Derecho Administrativo General y colombiano. Vigésima Edición*. Editorial Temis.
- Sentencia C-1436/2000 (Alfredo Beltrán Sierra, M.P.)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1436-00.htm>
- Sentencia C-341/2014 (Mauricio González Cuervo, M.P.)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-341-14.htm>