

**LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER MIXTO EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO COLOMBIANO A PARTIR DE LA LEY 1437 DE 2011.**



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Nicolás Hernández Romero

Liliam Paola Hernández Segura

Jennifer Colmenares Ardila

Especialización Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y

Sociales.

Universidad la Gran Colombia.

Bogotá.

2021

Los actos administrativos de carácter mixto en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la
Ley 1437 de 2011.

2

**Los actos administrativos de carácter mixto en el ordenamiento jurídico colombiano a
partir de la Ley 1437 de 2011.**



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Presentado por:

Nicolás Hernández Romero

Liliam Paola Hernández Segura

Jennifer Colmenares Ardila.

Adrián Alexander Zebaloz (director)

Especialización Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y

Sociales.

Universidad la Gran Colombia.

Bogotá.

2021

Tabla de contenido

Introducción	5
Resumen.....	6
Abstract	7
1. Planteamiento del problema.....	8
2. Pregunta de investigación	9
3. Objetivos	9
3.1. Objetivo general	9
3.2. Objetivos específicos.....	9
4. Hipótesis	10
5. Justificación	11
6. Metodología	13
7. Estructura del Documento por Capítulos Diferenciados	14
I. Capítulo I	15
1.1. Teoría del acto administrativo.....	15
1.2. Clasificación del acto administrativo: actos generales, particular y mixto	18
1.3. Actos administrativos mixtos	20
II. Capítulo II	24
2.1. El derecho procesal y los medios de control	24
2.2. Medios de control: nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.....	27g
2.3. Control de los actos administrativos de carácter mixto	31
III. Capítulo III.....	36

3.1. Clasificación de los actos administrativos Consejo de Estado actos administrativos de carácter mixto	37
3.2. Análisis de las principales sentencias del Consejo de Estado respecto de los actos administrativos de carácter mixto	41
3.3. Consejo de Estado actos administrativos de carácter mixto - línea jurisprudencia	50
8. Conclusiones y recomendaciones	56
9. Bibliografía	58

Lista de tablas

Tabla 1	51
---------------	----

Introducción

La Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla diversos medios de control, los cuales serán desarrollados en el presente artículo, como eje central de la investigación procesal nos centraremos en la acción de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que , mediante estos medios de control se puede solicitar la nulidad de los actos administrativos proferidos por la administración, debido a que se pronuncia mediante actos administrativos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica sea de carácter particular o de carácter general.

Entre tanto, durante el desarrollo del presente artículo nos centraremos en los actos administrativos de carácter mixto y su desarrollo, además se abordará desde la parte procesal, dogmática y la jurisprudencial del Consejo de Estado.

Ahora bien, la finalidad de este documento va encaminado a explicarle al lector cómo se abordan las principales diferencias entre un acto administrativo particular, general y mixto, como también, se fijaron tres criterios de análisis los cuales están compuestos de la siguiente manera, en primer lugar se encontrará un definición general de los actos administrativos y su clasificación, en segundo lugar los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento de derecho y ,finalmente, abordaremos el tema que nos ocupa los actos administrativos mixtos mediante un línea jurisprudencial del Consejo de Estado.

Resumen

La administración se pronuncia por medio de actos administrativos los cuales producen situaciones jurídicas determinadas para el buen funcionamiento de la función administrativa, el cual está contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política (1991), toda vez que el servidor público al expresar la voluntad de la administración se debe regir por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, de no ser así, estaría quebrantando los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, el constituyente mediante la reforma de la Constitución de 1991 dispuso en el artículo 29 del debido proceso los parámetros que se deben abordar en la aplicación de los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A), donde el primero señaló que toda persona podrá solicitar la declaración de nulidad de un acto administrativo de carácter general y el segundo indica que se puede solicitar la nulidad y restablecimiento del derecho de un acto administrativo de carácter particular, sin embargo, el honorable Consejo de Estado mediante reiteradas jurisprudencias ha reconocido que la administración cuando expresa su voluntad mediante actos administrativos nace a la vida jurídica la figura de los actos de doble efecto o actos administrativos de carácter mixtos, que naturaleza contienen efectos generales y particular a la vez.

Palabras clave: Actos Administrativos de carácter mixto, medios de control, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho, Consejo de Estado.

Abstract

The administration is pronounced through administrative acts which produce legal situations for the proper functioning of the administrative function, which is contemplated in article 209 of the Political Constitution, since the public servant when expressing the will of the Administration must be governed by the principles of equality, morality, efficiency, economy, speed, impartiality and publicity. otherwise, it would be violating the essential purposes of the State.

However, the constituent through the reform of the 1991 Constitution arranged in article 29 of due process the parameters that must be addressed in the application of articles 137 and 138 of Law 1437 of 2011 CPACA where the first stated that all persons may request the declaration of nullity of an administrative act of a general nature and the second indicates that the nullity and restoration of the right of an administrative act of a particular nature can be requested, however, the honorable Council of State through repeated jurisprudence has recognized that the When the administration expresses its will through administrative acts, the figure of acts of double effect or administrative acts of a mixed nature is born into legal life, which nature contains general and particular effects at the same time.

Keywords: Administrative Acts of a mixed nature, means of control, simple nullity, nullity and restoration of the right, Council of State.

1. Planteamiento del problema.

En el ordenamiento jurídico Colombiano el Gobierno Nacional a través de sus entidades o corporaciones profiere actos administrativos que nacen como una expresión de la voluntad de la administración que establece, reforma o finaliza una situación jurídica en particular, en estos casos la administración tiene como objeto expedir decisiones que se ajustan a Derecho, por lo tanto, la autoridad para juzgar de lo contencioso administrativo se encuentra en cabeza del Consejo de Estado quien debe ejercer control respecto de las decisiones emanadas de la administración.

Ahora bien, respecto de esas decisiones o actos administrativos emanadas de la administración son denominados o producen efectos de manera general, particular o de doble efecto también llamados por la jurisprudencia del Consejo de Estado como actos mixtos. Estos últimos, contienen decisiones que tienen íntima relación con el interés general pero también al interés particular de una persona determinada.

De acuerdo a lo anterior, muchas decisiones o actos administrativos involucran argumentos que tienen íntima relación con afectación al interés general pero también al interés particular de una persona determinada. Por lo tanto, la normativa colombiana se reconoce la existencia objetiva de actos administrativos de naturaleza mixta

Es así como este tipo de actos por su naturaleza jurídica pueden ser contrarios a la Constitución política y también pueden involucrar otros elementos de naturaleza social, económica, laboral o del derecho sancionatorio.

2. Pregunta de investigación

¿Cómo se abordan procesalmente los actos administrativos de carácter mixto en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Ley 1437 de 2011?

3. Objetivos.

3.1. Objetivo General:

- Explicar cómo, en el ordenamiento jurídico colombiano, se abordan procesalmente los actos administrativos de carácter mixto a partir de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Objetivos Específicos:

- Explicar el concepto y el alcance que tienen los actos administrativos de carácter mixto.
- Analizar desde la perspectiva derecho procesal los actos administrativos mixtos.
- Precisar en qué casos el Consejo de Estado ha adoptado por aplicar el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho para los actos administrativos de carácter mixto.
(línea jurisprudencial)

4. Hipótesis.

Los actos administrativos de naturaleza mixto son aquellos que contienen a la vez decisiones tanto de orden general y particular, respecto a este tipo de actos administrativos la jurisprudencia ha manifestado que pueden recurrirse mediante la acción de nulidad simple y por nulidad y restablecimiento de derecho.

La nulidad simple se aplicaría en los casos que se busque la desaparición de los efectos jurídicos de actos y el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho se aplicaría en los casos en que no solo se pretenda atacar los efectos jurídicos del acto, adicionalmente se pretenda una indemnización por perjuicios.

5. Justificación.

Los actos administrativos de carácter mixto han sido reconocidos por la legislación colombiana como aquellos que contienen efectos generales pero también particulares, el Consejo de Estado a través de la jurisprudencia ha manifestado que dichos actos pueden ser demandados ante la autoridad administrativa, por el medio de control de nulidad simple cuando se pretende atacar los efectos jurídicos del acto o por nulidad y restablecimiento de derecho cuando lo que buscamos no es solo atacar los efectos jurídicos sino cuando buscamos una indemnización.

De acuerdo con lo anterior, con esta investigación se pretende abordar qué efectos jurídicos produce la aplicación de los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho frente a los actos administrativos de carácter mixto.

Así mismo, se pretende orientar a los ciudadanos en qué eventos se pueden acudir a demandar un acto de naturaleza mixta proferido por la administración aplicando los principios procesales y la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

De acuerdo a lo anterior, con este tipo de investigación se pretende generar un impacto positivo no solo a la ciudadanía por el acceso a la información que brinda, sino también a la facultad de derecho de la Universidad la Gran Colombia, que permite a través de estos mecanismos dar a conocer que todos tenemos derechos y deberes ante la administración.

Por otra parte, esta investigación permite que la información no solo se compile en este documento si no que, sea de acceso a la comunidad, profesionalmente este tipo de indagación representa conocimiento métodos para llegar a la verdad y proteger a los ciudadanos que sienten que la administración ejerce de manera draconiana lo que a su parecer beneficia al conglomerado social.

En lo referente, a este tipo de actos la perspectiva de la línea jurisprudencial proferida por el Consejo de Estado, pretende promover los medios de control haciendo uso de sus alcances con el fin de que dichos actos puedan ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando lo que buscamos no es solo atacar los efectos jurídicos sino cuando buscamos una indemnización.

En la primera parte de este documento se iniciará dando algunos conceptos necesarios para el proceso de la investigación tales como: qué son los actos administrativos de carácter mixto, cuál es el manejo procesal que se le ha dado por parte de la legislación colombiana a este tipo de actos; posteriormente se hará referencia sobre las teorías de acto administrativo, y los medios de control, lo anterior para analizar y describir los actos administrativos de carácter mixtos y su manejo dentro de la legislación colombiana.

Dentro de la segunda parte de la investigación abordaremos una línea jurisprudencial con la pretendemos comparar los casos en los que el Consejo de Estado ha adoptado por el medio de control de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho, frente a los actos administrativos de carácter mixtos.

6. Metodología

Consideramos que nuestro tipo de investigación presenta como nivel epistémico el positivismo dado que partiremos del estudio de la norma para posteriormente estructurar el marco teórico a partir de una línea jurisprudencial con decisiones del Alto Tribunal frente a los actos administrativos mixtos.

Dado lo anterior el enfoque epistémico desde el positivismo que vamos a aplicar es el de la teoría de los sistemas ya que pretendemos realizar el análisis de la situación concreta de los actos administrativos de carácter mixto a partir de decisiones del Consejo de Estado.

Entre tanto, el tipo de investigación que llevaremos a cabo será descriptiva y explicativa con la cual mediante el estudio de la norma, de conceptos, de decisiones abordadas por el Consejo de Estado, buscamos entender el manejo que se le da procesalmente a los actos administrativos de carácter mixto, el enfoque particular de investigación es jurídica - derecho y finalmente el método científica que abordaremos es cualitativo ya que analizaremos los ámbitos de aplicación procesal dentro de la normatividad colombiana con respecto a estos actos administrativos.

Para la realización de esta investigación, se manejaron unos lineamientos de investigación cualitativa donde “la muestra, la recolección y el análisis son fases que se realizan prácticamente de manera simultánea” (Hernández, et al., 2014. p.8).

Lo anterior bajo el entendido de que la información que se tomará será muestras jurisprudenciales del Consejo de Estado (Método Jurisprudencial), pero sobre todo se partirá de la norma y la doctrina respecto este tipo de actos y cómo se abordan procesalmente en el ordenamiento colombiano a partir de la Ley 1437 de 2011.

7. Estructura del Documento por Capítulos Diferenciados

- **CAPÍTULO I:** Actos Administrativos y materia procesal colombiana.

1. Título del capítulo: Actos administrativos y materia procesal colombiana.

1.1 Título del subcapítulo. Teoría del acto administrativo.

1.2. Título del subcapítulo. Clasificación del acto administrativo: actos generales, particular y mixto

1.3. Título del subcapítulo. Actos administrativos mixtos.

- **CAPÍTULO II:** Los actos administrativos y los medios de control en Colombia.

2. Título del capítulo: Los actos administrativos y los medios de control en Colombia.

2.1. Título del subcapítulo. El derecho procesal y los medios de control

2.2. Título del subcapítulo. Medios de control: nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

2.3. Título del subcapítulo. Control de los actos administrativos de carácter mixto

- **CAPÍTULO III:** Los Actos Administrativos mixtos y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

3. Título del capítulo: Los Actos Administrativos mixtos y la jurisprudencia del Consejo de Estado

3.1. Título del subcapítulo. 3.1. Clasificación de los actos administrativos: Consejo de Estado actos administrativos de carácter mixto.

3.2. Título del subcapítulo. Título del subcapítulo. Análisis de las principales sentencias del Consejo de Estado respecto de los actos administrativos de carácter mixto

3.3. Título del subcapítulo. 3.1. Consejo de Estado actos administrativos de carácter mixto (línea jurisprudencial)

I. Capítulo I

Actos Administrativos y materia procesal colombiana.

Los actos administrativos de carácter mixtos han sido reconocidos por la legislación colombiana como aquellos que contienen efectos generales como particulares, la pronunciación del Consejo de Estado han señalado que dichos actos pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por el medio de control de nulidad simple cuando se pretende atacar los efectos jurídicos del acto o por nulidad y restablecimiento de derecho cuando lo que buscamos no es solo atacar los efectos jurídicos sino cuando se busca una indemnización.

De acuerdo a lo anterior, en la primera parte de este capítulo se iniciará dando algunos conceptos necesarios para el proceso de la investigación tales como: qué son los actos administrativos, se realizará un paralelo entre las definiciones de actos administrativos de carácter general, particular y mixtos; posteriormente en el segundo y tercer capítulo pasaremos a analizar la materia procesal, para finalizar con una breve línea jurisprudencial del Alto tribunal frente a los actos administrativos de carácter mixto.

1.1. Teoría del acto administrativo.

“El acto administrativo es entendido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo los derechos de los administrados.” (Legis, 2018).

Los actos administrativos se clasifican en actos generales, particulares o subjetivo, de condición, de autorización, de aprobación, de concesión, admisión, que ordenan o prohíben algo, de registro y constatación, sancionatorios, declarativos y constitutivos, mixtos, simple, complejos, propio, impropio, discrecionales entre otros, para efectos de esta investigación

realizaremos un recorrido histórico por la definición general actos administrativos y finalizamos con los actos enfocándonos en la definición de los actos administrativos de carácter general, particular y mixtos.

El acto administrativo surgió en la Revolución Francesa entre 1790 y 1793, con la prohibición de juzgar las actuaciones de la Administración que tenían los tribunales y jueces, misma que se concretó en la Ley de 16 de Fructidor del año III del 3 de septiembre de 1795, que favorece la autonomía de la administración (Berrocal, 2003, pp. 6-7).

Dado lo anterior como antecedente del acto administrativo podemos citar al Estado monarca, que mediante las ordenanzas emitía normas de carácter general promulgadas por los órganos ejecutivos. Es así finalmente como poco a poco van naciendo los actos administrativos a partir de la separación del Estado de derecho y las funciones públicas y significó la evolución del derecho administrativo como un derecho autónomo y resultado de la regulación de la relación del Estado con los administrados.

De acuerdo con este breve recuento histórico, el Colombia a través de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A) se regulan todas las actuaciones derivadas de la administración, en cumplimiento a las directrices establecidas en la Constitución Política de 1991.

Por otra parte, es preciso señalar que la actividad administrativa es desplegada por medio de actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos; por lo tanto, el acto administrativo puede tener su origen en cualquier órgano del Estado, por lo tanto, el acto administrativo tiene como finalidad crear, modificar o

extinguir una relación jurídica, y tiene por objeto modificar el ordenamiento jurídico externo conforme a la Ley. (Penagos, 2001).

Otra definición acerca del acto administrativo la sugiere Bernal (2008) en la página 2, en el texto de derecho administrativo de la ESAP en la cual indica que se genera una situación jurídica en el momento en el que una autoridad o un particular en ejercicio de funciones administrativas toman una decisión. Así, la categoría de acto administrativo adquiere vigencia conforme la concepción que se tenga del derecho administrativo.

Por otro lado, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A) en su desarrollo procesal y jurídico hace referencia a las características o atributos de los actos administrativos desarrollados de la siguiente manera:

1. La firmeza.
2. La presunción de legalidad.
3. La ejecutoriedad.
4. La pérdida de ejecutoriedad.
5. La excepción de la pérdida de ejecutoriedad. (Arenas, 2020)

Por otra parte, es preciso señalar que no existe un concepto único de acto administrativo, por lo tanto, su definición la encontramos diferentes enfoques dentro de los que encontramos: “criterio orgánico o formal, material, funcional, jurisdiccional y jerárquico, aunque en Colombia predomina el criterio funcional o jurisdiccional” (Ortega, 2018, p.12).

De acuerdo a lo anterior, la firmeza de los actos administrativos se puede interpretar como la consolidación y aplicación del debido proceso contenido en la Constitución Política

(1991), que señala que “se debe amparar el derecho a la defensa y derecho a la contradicción respecto de las decisiones emanadas de la administración” (art. 29)

Por otra parte, para referirnos al principio de legalidad nos remitimos al artículo tercero Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A) donde establece que toda actuación, hechos, operaciones y decisiones se rigen por el principio de legalidad con el fin de garantizar la transparencia de todas las actuaciones administrativas.

1.2 Clasificación del acto administrativo: actos generales, particular y mixto

Ahora bien, y teniendo en cuenta que los actos administrativos son entendidos como toda declaración de la voluntad de la administración pública en el ejercicio de sus facultades administrativas, estos actos administrativos se clasifican según su naturaleza, por las voluntades que intervienen en la formación, por la relación de la voluntad con la ley, por su radio de acción, por razón de su finalidad, por su contenido y efectos jurídicos, cabe resaltar que muchos autores han tratado el tema con distintos tipos de clasificación.

En cuanto a su naturaleza los actos administrativos se clasifican en jurídicos y materiales; la clasificación material se refiere al contenido del acto, atendiendo el alcance personal de la situación jurídica; se clasifican en actos administrativos generales, particulares, acto condición. Existe otra clasificación de actos administrativos materiales en los que se aborda el alcance de los efectos jurídicos del acto dentro de esta clasificación se encuentran los actos administrativos de autorización, de aprobación, de concesión, de admisión, que ordenan o prohíben, actos de registro y constatación, sancionatorios, declarativos y constitutivos y actos mixtos.

En relación a los actos administrativos generales (Reglas). Son los actos llamados reglas, reglamentos o actos reglamentarios, son los que conllevan situaciones jurídicas de una colectividad, este tipo de actos van dirigidos a un número de personas que no se encuentran

identificadas, pero si se ven afectadas dentro de los presupuestos fácticos que enmarca el actuar de la administración; para notificar esta clase de actos se realizará mediante los medios de comunicación de alta circulación y no se puede interponer recurso alguno contra los mismos; podrán ser revocados sin necesidad de que medie la autorización de los afectados. (guía de derecho administrativo, s.f.)

En el mismo sentido, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) mediante concepto 135 de 2012 define los actos administrativos generales como aquellos que no están destinados a un receptor determinado además de poder generar circunstancias particulares en algunos casos, tienen un alcance indefinido lo cual los caracteriza por tener generalidades y abstracciones sobre los sujetos.

Por su parte, los actos administrativos particulares son aquellos que reglamentan situaciones jurídicas de un particular o un grupo de personas identificado, su notificación es personal y frente a este tipo de actos no proceden recursos. En cuanto a la revocatoria directa del acto está debe efectuarse con autorización del particular afectado.

Por lo anterior, dependiendo de la declaración de voluntad que se emita en el acto estos se clasifican en:

- Unilaterales la entidad que los emite manifiesta la voluntad del Estado.
- Bilaterales convergen la voluntad y consentimiento del Estado y los particulares.
- De trámite no requieren estar motivados.
- Definitivos o principales se profieren sobre la particularidad de un tema a resolver -
Reglados son emitidos en virtud de una norma.
- Discrecionales en este tipo de actos las entidades o corporaciones tienen la facultad de decidir sobre la decisión que se adopte mediante el acto.

- Los actos de servicio público tienen como finalidad normalizar la prestación de los servicios públicos.
- los actos legislativos que son aquellos que son emitidos con fuerza de Ley por ejemplo los Decretos. (guía de derecho administrativo, s.f.)

Y finalmente dentro de la clasificación material de los actos administrativos encontramos los actos administrativos de carácter mixtos, El ordenamiento jurídico ha establecido un concepto adaptado la sala, donde menciona que los actos administrativos que contienen decisiones con consecuencias de carácter general y particular, se denominan como actos administrativos de carácter mixtos.

1.3 Actos administrativos mixtos.

Los actos administrativos mixtos son también denominados como de doble efecto, estos actos resultan ser gravosos para un ciudadano y favorables para otro administrado, en este tipo de actos existe una relación jurídico-administrativo tripolar como ocurre con las licencias de obras. (Penagos, 2005).

La práctica jurídica ha indicado que la alta Corporación ha admitido en reiteradas ocasiones la existencia de los actos administrativos que contienen simultáneamente decisiones con efectos generales y de carácter particular o concreto; actos que han sido denominados como actos administrativos mixtos o de doble efecto. Por lo tanto, advierte la Sección Primera del Alto Tribunal, en pronunciamiento del 28 de octubre de 1999, expediente número 3443, examinó en acción de nulidad y restablecimiento de derecho un Decreto Distrital con inferencias particulares y generales, que resultó ser un acto administrativo mixto.

Así mismo, un caso en el que puede presentarse el doble efecto de los actos administrativos, es la supresión de cargos en entidades públicas, cuando implican un retiro

inmediato del servicio de quienes se encuentren ocupando este tipo de cargos. Un pronunciamiento sobre el punto es el siguiente:

3. Para la Sala, en principio, el acto que suprimió el cargo que desempeñaba la demandante, a términos del artículo 28 del Decreto 2400 de 1968, aplicable al caso, produjo efectos concretos, porque automáticamente la Colocó en situación de retiro, vale decir, sin necesidad de expedición de otro acto administrativo para lograr ese objetivo legal.
4. De ahí que sea discutible que el oficio impugnado constituya un acto administrativo definitivo.
5. Además, en el presente caso la nulidad pedida, respecto de los actos generales demandados, está limitada a los efectos que produjeron respecto de la demandante “**En cuanto disponen la desvinculación y el retiro del servicio**” de ella, vale decir, se relaciona la nulidad impetrada directamente con efectos subjetivos, sin pretender que se supriman otros efectos de los mismos actos.
6. Consecuentemente, no se trata de que se haya impugnado un acto administrativo para suprimir los efectos generales que hubiera podido producir, como para afirmar que debía hacerse uso de la acción solicitando su inaplicación, conforme con la doctrina reiterada de la corporación (Berrocal, 2003 p.95).

Por otra parte, los Actos Administrativos de carácter mixto, son las decisiones proferidas por la administración cuyo objetivo es situar a una persona en un contexto legal que precede, equiparable a un acto condición. Posee una doble naturaleza jurídica, debido a que contiene decisiones que afectan tanto a particulares como generales, generando un efecto condición,

entendiéndose que, esta decisión de la administración queda determinada por la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular.

Los actos administrativos mixtos colocan a un administrado dentro de una situación en concreto, Según Diez (1980) es una manifestación de la voluntad, en función jurisdiccional, normativa que otorga a una persona un contexto general e imparcial. Por lo tanto, estos actos son la condición de aplicación de un status o de una competencia.

Ahora bien, la naturaleza de este tipo de actos permite que sean demandables utilizando los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, el administrado que haga uso de este mecanismo debe buscar la desaparición de los efectos jurídicos del acto, sin embargo, si se persigue el resarcimiento de perjuicios, se debe acudir por la vía contenciosa administrativa a demandar con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ha indicado el Consejo de Estado (2081161) MP. G. Vargas, la naturaleza mixta de estos actos habilita para que sean controvertidos por medio de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho dependiendo las particularidades fácticas de cada caso en concreto.

De acuerdo a lo anterior si se pretende la desaparición de los efectos jurídicos que se producen en razón del acto, sin que afecte un derecho de interés general. Sino por el contrario recaiga sobre un interés particular, se entiende que estos efectos recaen sobre los derechos personales de un ciudadano específicamente, así las cosas, procede solicitar la acción nulidad simple; por sus características los actos administrativos mixtos deben ser publicados como lo establece la norma por los efectos de carácter general que contienen y sobre los efectos particulares que están contenidos en el mismo deben ser notificados.

Entre tanto, los actos administrativos mixtos contienen simultáneamente decisiones con consecuencias generales y particulares o concretas, y este tipo de actos por sus efectos generales y particulares, deben ser notificados y publicados de acuerdo a lo establecido en el artículo 67 y S.S de la ley 1437 de 2011, con el fin de poder establecer el término de la presentación de la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con fecha cierta, con el fin de evitar que se Declare la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del Derecho, ya que, al demandar únicamente por nulidad simple procesalmente puede presentarse en cualquier tiempo.

Por todo lo anterior, con este capítulo como antesala de nuestra investigación se pretendió dejar en clara en un principio la definición de acto administrativo como aquella manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue una situación jurídica en concreto, para llegar a esta definición realizamos un recorrido breve histórico acerca del surgimiento de los actos administrativos, así mismo comparamos definiciones de distintos autores.

Continuando con el desarrollo del capítulo concluimos con una clasificación que tiene especial relevancia frente al el tema que nos ocupa pues el objeto de nuestra investigación es la clasificación material de actos administrativos en la que encontramos los actos que contienen efectos generales y particulares dentro del mismo, convirtiéndolos en actos administrativos mixtos o de doble efecto, de acuerdo a lo que ha establecido a nivel jurisprudencial.

Encontramos que los actos administrativos de generales van dirigidos a un colectivo, mientras que los de carácter particular van dirigidos a un sujeto determinado e individualizado, por su lado los actos administrativos de naturaleza mixta contienen efectos tanto particulares como generales.

II. Capítulo II

Los actos administrativos y los medios de control en Colombia.

Los controles jurisdiccionales son mecanismos de defensa que tienen la administrados cuando sientan que la Administración mediante la emisión de sus actos vulnera o afecta directa o indirectamente sus derechos particulares o colectivos; con el fin de que acuda a la autoridad competente, por lo tanto, la legislación Colombiana ha establecido doce medios de control entre los que se encuentran: nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, siendo estos dos los que nos ocupan en el caso de los actos administrativos mixtos.

2.1 El derecho procesal y los medios de control

Los medios de control son instrumentos jurídicos incluidos en la ley 1437 de 2011, posterior a su promulgación y entrada en vigencia a partir del día 2 de julio de 2012, estas herramientas jurídicas se tramitan por vía jurisdiccional; en el entendido que la administración profiere actos administrativos que generan efecto erga omnes o inter partes, los medios de control le permiten al administrado hacer uso de estas herramientas legales permitiendo el acceso a la justicia. Sánchez Raúl (2011) aduce que a través del medio de control de nulidad en concordancia con el principio de legalidad se genera la guarda de la moralidad del ordenamiento legal, este medio de control “permite que la petición de nulidad recaiga sobre un acto de naturaleza particular, sea que reconozca, modifique un derecho, o que lo niegue o lesione” (p. 6).

De acuerdo a lo anterior, la nulidad es una acción pública a la que se recurre en el caso de que el administrado quiera atacar actos generales y excepcionalmente actos particulares, como lo establece el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (2011), dentro de este se establecen los requisitos para hacer uso del medio de control por parte del administrado con la finalidad que se declare la nulidad del mismo.

Así mismo, la nulidad simple es una acción que tiene legitimación en la causa por parte de cualquier persona que, sienta que sus derechos se han visto afectados, esta procede en cualquier tiempo cuando existe algún vicio en el acto administrativo que afecta el principio de legalidad, cuando se expide el acto éste entra el mundo jurídico, sin embargo, este sale cuando se anula, toda vez que la nulidad busca el restablecimiento de la legalidad, cuando se confronta el acto administrativo este genera efectos erga omnes. Esta acción pública no es susceptible de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), la naturaleza del fallo en este caso es declarativa y con efecto retroactivo. El órgano competente para saber de estos casos es el Consejo de Estado (Martínez & Londoño, 2020).

Por otra parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2011), establece en su artículo 138 la nulidad y restablecimiento del derecho, como un medio de control de naturaleza personal, particular, provisional y transitoria, mediante este el ciudadano puede solicitar que se restablezca su derecho; en comparación con la nulidad simple, este tipo de instrumento permite también la indemnización, teniendo en cuenta que la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la facultad de anular, suspender o reformar actos inconstitucionales, ilegales o arbitrarios de la administración pública.

Santofimio (1998), indica “la persona que crea que se ha lesionado un derecho amparado en una norma jurídica, puede solicitar que se declare la nulidad, se le restablezca su derecho o se repare el daño” (p.536), haciendo uso de los medios de control a los que puede acceder con el fin de que el legislador verifique si este acto administrativo proferido dentro del marco de un proceso normativo no vulnera el principio de legalidad.

Así mismo, La acción nulidad y restablecimiento del derecho contiene elementos esenciales en cuanto a la validez y la eficacia del acto, y, por lo tanto, estas características tienen especial relación con la jurisdicción y competencia del funcionario que los expide, las razones fácticas y legales que lo motivan, ya que estas particularidades generan a los administrados certeza de que, estos actos se encuentran en concordancia con el principio de legalidad (Márimon & Morón, 2015).

De acuerdo a lo anterior, cuando los actos administrativos tienen vicios de legalidad o la persona que considere que se le ha vulnerado un derecho, recurre a los medios de control con el fin de ser restablecido el mismo; si es el caso, reparar el daño y generar una indemnización. Es así que, procesalmente se debe tener claridad frente a la legitimidad del administrado para hacer uso de estos medios de control, la forma de acceder ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y finalmente cuáles son los términos para realizar este tipo de reclamaciones.

Por otro lado, procesalmente debemos tener en cuenta que la autonomía de los procesos que se adelantan frente al Alto Tribunal, “conserva su vía natural a través de la cual se desenvuelve la jurisdicción, es rama del derecho procesal, sin embargo, conserva su autonomía por medio de profundos desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales de los cuales se derivan principios que lo orientan” (Santofimio, 2003, p. 46).

Según Gómez (2015) en la página 40, la definición que se le da a los aspectos procesales de los medios de control es una agrupación de normas propiamente organizadas de manera jerárquica que tienen como propósito puntual el ejercicio de la función jurisdiccional administrativa. En estas situaciones, la conexión entre las normas y el amparo de los derechos y deberes de los ciudadanos se establece con el derecho procesal, este mismo, no debe ser visto únicamente como una herramienta, sino como el origen de la protección y salvaguarda que

procura la preservación de las relaciones que tiene el estado con los administrados en la continua observancia de la normatividad empleada en los actos administrativos que se profieren en las entidades.

2.2. Medios de control: nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

La acción de nulidad simple surge de la necesidad de los súbditos de impugnar las decisiones de los soberanos ante los estrados judiciales tal como lo refiere Thomas Hobbes en el Leviatán (citado por Fernández, S.F, p. 342).

La nulidad simple es una acción mediante la cual se busca que se declare la nulidad del acto administrativo con la consecuencia de la pérdida de la ejecutoria del acto con el objeto de preservar el principio de legalidad, teniendo en cuenta que dichas actuaciones se emiten bajo la ilegalidad tal como lo contempla el artículo 136 del C.P.A.C.A.

En Colombia la acción nulidad simple se encuentra consagra en el artículo 137 del C.P.A.C.A, que expresamente señala que:

Toda persona podrá que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Cuando considere que los mismos fueron expedidos con infracción de las normas en forma irregular, mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos particulares en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente. (L. 1437, art 137, 2011).

De acuerdo a lo anterior, este tipo de nulidad procederá en los siguientes eventos: cuando el acto haya sido expedido con infracción de la norma, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación o desviación de las atribuciones propias de quien las profirió.

Entre tanto, mediante la acción de nulidad simple se busca restablecer el orden jurídico en interés de la comunidad y del Estado, este tipo de acción no busca que se restablezca un derecho concreto, la decisión que se tome tiene efecto *Erga omnes* porque cubija un colectivo y el acto administrativo pierde fuerza ejecutoria, este tipo de acción se utiliza contra los actos administrativos de carácter mixto cuando se pretende atacar los efectos jurídicos del acto más no cuando lo que se busca la reparación de los perjuicios causados para ellos se aplicaría el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho.

De acuerdo a lo anterior, es preciso señalar que para hablar de la acción de nulidad en materia contenciosa administrativa es necesario acercarse sin lugar a dudas a una importante evaluación de la vinculación de las normas constitucionales a los actos administrativos expedidos por quienes ejercen funciones administrativas. La nulidad se aplica a los actos que fueron proferidos dentro de las funciones del servidor público con total apego de la ley, esta situación es

la que permite que el nacimiento del acto a la vida jurídica no se vea viciada por la inobservancia de las normas al momento de expedirlo. Por lo general la capacidad que tiene el legislador para la vinculación de estas normas permite que quien conozca el acto entienda la incorporación de las mismas en los actos administrativos y la decisión contenida de forma normativa y conceptual.

El medio de control de nulidad contra los actos administrativos de carácter particular, nace de los pronunciamientos del Alto Tribunal , en el caso de la nulidad es en el año 1961, con ponencia del magistrado Carlos Gustavo Arrieta, quien establece el origen de las acciones contencioso administrativas dándole paso a la teoría de los móviles y finalidades, esta postura establece la raíz de las acción de nulidad frente a los actos administrativos, dichas acciones deben estar resguardando la legalidad y el amparo del orden jurídico; Frente a esta postura el Magistrado Arrieta, señaló:

Cuando se utiliza el contencioso de anulación contra actos particulares, la doctrina de los motivos y finalidades opera en dos formas: si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva el “restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, el contencioso popular puede ejercitarse inclusive por el titular de ese derecho; pero si la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión enjuiciada, el recurso objeto no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses de que habla la ley” (C.E., Sala Contenciosa Administrativa, no. 206493, p 3, 1961)

Posterior a la implementación por vía jurisprudencial sobre la teoría de los móviles y finalidades, la nulidad simple, queda establecida en el artículo 84 del [C.P.A.C.A], con la finalidad de ejercer control jurisdiccional teniendo en cuenta que al proferir estos actos

administrativos se debe impedir la inconstitucionalidad y la ilegalidad de los mismos. Ya que el acto administrativo tiene discordancias con la Constitución política y demás normas vinculantes al ordenamiento jurídico. (C.E., Sala Plena, no. S 612(3367), p 2, 1996)

Respecto al punto de partida de la nulidad contra los actos administrativos de contenido particular, se señala que cuando se busca confrontar con el principio de legalidad a los actos de contenido particular, esto es procedido por el medio de control de nulidad, siendo esto mencionado por Torres & Iregui (2020) en la página 241.

Teniendo en cuenta que este medio procede ante el ordenamiento jurídico, es posible hacer la salvedad que su pretensión debe ser únicamente la protección y el amparo del orden jurídico y la normatividad que debe aplicarse para el caso en concreto, con esta postura lo que se pretende es darle fin al debate que se suscitó a través de la teoría de los móviles y finalidades.

Por otra parte, la acción de nulidad y restablecimiento de derecho es el medio de control mediante el cual no solo busca dejar el acto administrativo recurrido sin efectos, sino que si no se pretende una reparación o indemnización de los derechos vulnerados.

En el derecho colombiano esta acción surge a partir de las acciones consagradas en la Ley 130 de 1913, primer Código Contencioso Administrativo y en la que se permitió solicitar la nulidad de actos administrativos que violaban los derechos civiles, en esa época recibió el nombre de acción privada, cabe resaltar que no contemplaba la indemnización, simplemente era una acción de protección de legalidad; por otro lado, con la Ley 80 de 1935 esta acción pasó a contemplar la reparación del derecho vulnerado protegiendo los derechos de los particulares (Marimon, 2015).

Actualmente la nulidad y restablecimiento de derecho se encuentra establecida en el artículo 138 del C.P.A.C.A y se materializa:

Toda persona que considere que se le ha lesionado un derecho subjetivo, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo de carácter particular, expreso o presunto y se le restablezca el derecho (Ley 1437, 2011). Para interponer esta acción se debe existir la vulneración un derecho individual defendido en una norma; el afectado debe demostrar que es ilegal y que generó un perjuicio, la petición que se debe elevar frente a este tipo de actos es con el fin de que deje de producir efectos, salga del mundo jurídico y así mismo, pedir su resarcimiento, quien debe interponer la acción es directamente el administrado que se considera ha sido perjudicado. Con esta decisión de la administración, el término para hacer uso de esta acción es de cuatro meses contados a partir de la notificación del acto o su publicación, al interponerse la demanda en este término la administración no puede aducir la caducidad de la acción.

Entre tanto, puede solicitarse la nulidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho directamente, siempre y cuando la demanda se presente a tiempo, el C.P.A.C.A establece un término de cuatro (4) meses siguientes a la publicación del acto. (Legis, 2018).

Ahora bien, el Consejo de Estado ha establecido como se mencionó anteriormente que este tipo de acción procede contra actos administrativos de carácter mixto que contenga efectos generales y particulares en los casos que se pretenda la reparación del derecho mediante una indemnización.

2.3. Control de los actos administrativos de carácter mixto

En reiteradas ocasiones el Alto Tribunal de lo contencioso administrativo ha sentado distintos precedentes frente a los actos administrativos de carácter mixto de los cuales es preciso señalar que no han tenido un manejo doctrinal muy profundo, por lo tanto han recibido un

manejo a nivel jurisprudencial; el Consejo de Estado los ha definido como aquellos actos que enmarcan un doble efecto particular y general, y pueden ser atacados mediante la nulidad simple o la nulidad y restablecimiento del derecho según lo establecido a partir de la Ley 1437 de 2011, dependiendo si se pretende atacar los efectos jurídicos producidos por el acto o si no solo se pretende atacar sus efectos jurídicos sino que se busca una reparación o indemnización del derecho subjetivo afectado; algunos casos en los que el Consejo de Estado ha decidido acerca de este tipo de actos los encontramos a continuación:

En sección primera del Consejo de Estado, el 05 de octubre de 2009 en acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde se atacó la resolución de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) mediante la cual se solicitó declarar la nulidad de la Resolución No 0500 de 4 de marzo de 2002 por medio de la cual se ordenó realizar obras de alcantarillado que según se indicó se salen del presupuesto del Municipio pues dichas obras corresponden a una entidad privada; a lo que el Consejo de Estado refirió que se trataba de un acto administrativo de carácter mixto al imponer unilateralmente una obligación y contener decisiones con efectos generales y particulares.

Así mismo frente al caso particular la sala sostuvo:

el obligado por ese acto administrativo es una persona jurídica determinada que tiene carácter de entidad por lo cual en principio hace del mismo un acto particular y concreto, y este acto puso fin a una actuación administrativa, es decir, convirtiéndose en un acto administrativo definitivo, y como tal era susceptible de recurso de la vía gubernativa, y así se consignó en su artículo sexto, donde se dice que contra él procede el recurso de reposición ante el Director General de la Corporación, recurso del cual no hizo uso el Municipio. Lo anterior, no obstante, el interés general que encierra dicho acto por estar

referido a una obra pública, sin tener por ello carácter normativo, pues encierra una situación concreta de interés colectivo, lo que adicionalmente lo puede hacer susceptible de acción de simple nulidad, como lo puso de presente la Sala en sentencia relativa a una situación similar a la del sub lite, dentro de un proceso de nulidad contra otro acto de la misma corporación ahora demandada. Por lo anterior, en este caso de acuerdo a sus características la acción que es procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, que es la aquí ejercida por el Municipio afectado con dicho acto. (C.E., Sala Primera, no 11001-03-24-000-2003-00414-01, p. 3, 2009)

Por su parte, en pronunciamiento del Alto Tribunal del 04 de noviembre de 2007 donde actúa el señor Héctor Hernando Martínez Montoya contra la Rama Judicial Dirección Ejecutiva de la administración judicial, por medio de la cual se pretendía se declarara la nulidad del acto administrativo que nació de un presunto silencio administrativo que operó el 11 de enero de 2002 al no habersele dado respuesta al derecho de petición mediante el cual se solicitó el reconocimiento y pago de bonificación por compensación conforme a lo dispuesto en los decretos 610 y 1239 de 1998 y que en efecto se aplicará lo dispuesto en la circular No 118 de 20 de diciembre de 2001 emitida por la directora de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial.

La Alta Corporación frente a los actos administrativos indicó que ha reconocido la naturaleza de los actos administrativos cuando contienen efectos generales y afectan derechos subjetivos, ha dicho que, a pesar de su aparente naturaleza abstracta, producen efectos aplicables a personas determinadas, estos actos son de carácter mixto, y pueden ser demandados mediante la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, contenido en el acto de carácter general eximiéndose de agotar la vía gubernativa (C.E., Sección Segunda, no 5857-05, p. 8, 2007)

Así mismo indicó que el artículo 85 del C.C.A establece que la acción de nulidad y restablecimiento de derecho procede contra los actos que carácter general que conlleven efectos particulares cuando afectan a personas determinadas.

Y por último en sentencia del 14 de abril de 2016 contra la Alcaldía de Medellín mediante el cual se solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución 010 de enero 11 de 2002, por medio de la cual se declaró situación de urgencia para la adquisición de inmuebles en el Barrio Niquitao, por falsa motivación y por falta de notificación a la parte actora, Así mismo los actos administrativos por medio de los cuales se formuló oferta de compra venta para los inmuebles ubicados en la ciudad de Medellín propiedad de la demandante.

La Alta Corporación precisó que, el acto administrativo demandado en esta oportunidad se configuraba como un acto administrativo de naturaleza mixta al conllevar disposiciones de tanto de carácter general como particular, igualmente reitero que este tipo de actos pueden ser demandados por la acción de nulidad simple o la acción de nulidad y restablecimiento de derecho.

Así mismo más concretamente refiero que:

El acto mediante el cual el ente territorial declara la urgencia para la adquisición de inmuebles en el marco de un proceso de expropiación es un acto **mixto**, en tanto produce efectos generales representados por los motivos de interés general que se invocan para calificar un predio como de utilidad pública, pero también provocan efectos particulares en la medida en que crean una situación jurídica en relación con el derecho de propiedad que ostenta el particular sobre el predio.

El carácter mixto de este tipo de actos es discutible a través de la acción de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho, las múltiples providencias del Consejo de

Estado han establecido que cada uno de estos medios de control buscan un fin diferente, sin embargo, al ser estos actos administrativos mixtos deber ser notificados por el efecto particular que conlleva y publicado de acuerdo a la ley en tanto los efectos generales se encuentran en él. (C.E., Sección Primera, Sala Contenciosa Administrativa, no 05001-23-31-000-2003-00103-01, p. 1, 2016).

En esta sentencia el Consejo de Estado es muy claro al indicar que los actos administrativos que contienen un doble efecto general y particular pueden ser demandados mediante nulidad simple en los casos en que se pretenda que el acto quede sin efectos jurídicos o por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando aparte de dejar la decisión sin efectos jurídicos el afectado busque una reparación e indemnización por los perjuicios particulares causados con la expedición de los actos administrativos.

III. Capítulo

Los Actos Administrativos mixtos y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En cuanto a la materia procesal frente a los actos administrativos de carácter mixto encontramos que los medios de control por medio de los cuales se acude a la jurisdicción de los contencioso administrativo son nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, realizamos un recorrido histórico por las dos acciones para concluir que la nulidad simple se utiliza cuando se busca dejar sin efectos jurídicos el acto, mientras que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando además de dejarlo sin efectos se busca una indemnización o reparación del derecho afectado.

Por lo anterior, realizaremos un breve análisis del concepto o definición que el Consejo de Estado ha realizado mediante jurisprudencia sobre los actos administrativos, en lo que encontramos que el Consejo de Estado ha reconocido que existen actos que enmarcan decisiones de carácter general y que afectan derechos subjetivos particulares, así mismo reitera que estos actos pueden ser demandados por vía de la acción de nulidad simple o nulidad y restablecimiento de derecho, que cuando el afectado busca dejar sin efectos jurídicos el acto y que pierda la fuerza ejecutoria puede acudir a la nulidad simple, sin embargo en los casos en los que el afectado no solo busco dejar sin efectos el acto sino además que se le repare el derecho o una indemnización puede acudir ante la acción de nulidad y restablecimiento de derecho.

Cabe indicar que a pesar que las dos acciones son reconocidas por la jurisprudencia casi siempre se aplica la nulidad y restablecimiento de derecho, y en los casos que más se presentan este tipo de actos son los casos de derecho laboral.

3.1. Clasificación de los actos administrativos Consejo de Estado actos administrativos de carácter mixto.

Los actos administrativos pueden ser clasificados teniendo en cuenta los diversos criterios que tienen como fundamento la distinta disposición de sus elementos esenciales; dentro de esta clasificación encontramos el acto administrativo de carácter general contemplado en los artículos 8, 65 y 137 de la ley 1437 de 2011.

De acuerdo a lo anterior, los actos administrativos pueden ser clasificados teniendo en cuenta los diversos criterios que tienen como fundamento la distinta disposición de sus elementos esenciales; dentro de esta clasificación encontramos el acto administrativo de carácter general contemplado en los artículos citados líneas arriba. Los actos administrativos de carácter general contienen reglas generales e impersonales consignadas a sujetos de derechos indeterminados, este tipo de actos está dirigido a un grupo de personas, sin embargo, puede dirigirse a una sola persona en razón de su función.

Arcenegui (1977) indica: “Todo acto administrativo es una declaración proveniente de una Administración pública que puede comportar una decisión de voluntad resolutive, aprobatoria, etc., o la expresión de un simple juicio” (p, 9)

Por su parte, los actos administrativos de carácter particular los encontramos relacionados en los artículos 72, 73, 74 y 84 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), hoy la vigencia de este tipo de actos se encuentra taxativamente en la ley 1437 de 2011 en los artículos 137, 138 y 161, la doctrina ha interpretado que los actos de carácter particular son actos de carácter individual, la persona sobre quien recae los efectos del acto es en este caso el sujeto pasivo *kiucx*. (Ibagón, 2012, p p, 18-19).

En otro sentido, frente a los medios de control En sección primera la sala, el 05 de octubre de 2009 en acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde se atacó la resolución de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) mediante la cual se solicitó declarar la nulidad de la Resolución No 0500 de 4 de marzo de 2002 por medio de la cual la entidad demandada ordenó realizar obras de alcantarillado que según se indicó se salen del presupuesto del Municipio pues dichas obras corresponden a una entidad privada; a lo que el Consejo de Estado refirió que se trataba de un acto administrativo de carácter mixto al imponer unilateralmente una obligación y contener decisiones con efectos generales y particulares.

Así mismo frente al caso concreto de la demanda de nulidad contra la Resolución No 0500 del 4 de marzo de 2002 la sala sostuvo:

el obligado por ese acto administrativo es una persona jurídica determinada que tiene carácter de entidad por lo cual en principio hace del mismo un acto particular y concreto, y este acto puso fin a una actuación administrativa, es decir, convirtiéndose en un acto administrativo definitivo, y como tal era susceptible de recurso de la vía gubernativa, y así se consignó en su artículo sexto, donde se dice que contra él procede el recurso de reposición ante el Director General de la Corporación, recurso del cual no hizo uso el Municipio. Lo anterior, no obstante, el interés general que encierra dicho acto por estar referido a una obra pública, sin tener por ello carácter normativo, pues encierra una situación concreta de interés colectivo, lo que adicionalmente lo puede hacer susceptible de acción de simple nulidad, como lo puso de presente la Sala en sentencia relativa a una situación similar a la del sub lite, dentro de un proceso de nulidad contra otro acto de la misma corporación ahora demandada. Por lo anterior, en este caso de

acuerdo a sus características la acción que es procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, que es la aquí ejercida por el Municipio afectado con dicho acto. (C.E., Sala Primera, no 11001-03-24-000-2003-00414-01, p. 3, 2009).

Los problemas del acto administrativo dan raíz de la necesidad de los administrados de acceder a la jurisdicción para generar una demanda a los actos que vulneran sus derechos de forma general o personal ya que estos, afectan circunstancias jurídicas, toda vez que en el ordenamiento jurídico logramos encontrar la existencia de leyes materiales y formales. Para la teoría del acto administrativo el problema surge de las posibles conjeturas donde las autoridades administrativas pueden hacer expedición de actos de contenido general que tengan cierta semejanza a la ley, pero que también sean ausentes de bases democráticas y los respectivos procedimientos; esto explicado y manifestado a través de Santofimio (2017) en la página 312.

Ahora bien, es preciso señalar que la jurisprudencia y la doctrina han expandido el alcance de sus providencias dando luces a las personas que crean que sus derechos han sido vulnerados por los actos administrativos emanados por la administración. Las determinaciones del Consejo han evolucionado de forma tangencial frente a la naturaleza de los actos, respecto a este particular la Corporación ha indicado: “no obstante ser generales, afectan derechos subjetivos y particulares, ha dicho que, a pesar de su aparente naturaleza abstracta, recaen y producen efectos individualmente aplicables a personas determinadas, actos que son considerados de naturaleza y carácter mixto” (C.E., Sección Segunda, no 5857, p. 8, 2007).

Ha determinado la corporación que los actos que contienen efectos de carácter mixto pueden ser demandables con los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del

Derecho por contener la manifestación de funcionarios quienes tienen a su cargo proferir decisiones dentro de las potestades que le otorga la entidad y reviste de legalidad su decisión, sin embargo, al encontrarnos frente a un acto administrativo que produce efectos jurídicos contrarios a la ley, el ordenamiento normativo permite que la persona acuda ante la jurisdicción con el fin de que este tipo de manifestaciones de la voluntad de la administración sean valoradas dentro del principio de legalidad.

El Alto Tribunal predica el carácter mixto de:

“actos administrativos de carácter general que surten efectos con respecto a particulares, y por los que se pretende una indemnización, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que se trata de **actos administrativos de carácter mixto** que deben ser demandados por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el lapso de los cuatro meses siguientes a la fecha de su publicación” (C.E., Sección Primera, no, 00324, p. 13, 2021)

Según la sentencia expediente No 1588 emitida por la Sección Primera del Consejo de Estado “es elemento esencial el carácter decisorio que lo haga capaz de producir efectos jurídicos; de crear, modificar o extinguir una situación jurídica. Sólo entonces dicho acto se coloca en condiciones de ser susceptible de control jurisdiccional”. (C.E., Sección Primera, no, 1588, p. 7, 1991)

3.2. Análisis de las principales sentencias del Consejo de Estado respecto de los actos administrativos de carácter mixto.

El Consejo de Estado a través de la historia se ha pronunciado respecto de los actos administrativos, en Colombia desde la expedición del Decreto 01 de 1984 se ha venido protegiendo las decisiones emitidas por la administración, dando como resultado pronunciamientos de carácter general y particular, a continuación, se presentará un recuento histórico de las decisiones emanadas por Consejo de Estado frente al tratamiento procesal de los actos administrativos de carácter mixtos.

a) Sala de Contencioso Administrativo Sección Primera consejero Ponente Camilo Arciniegas Andrade Radicado No 1997 - 2733 - 01.

En el presente caso se abordó que la Junta Administradora al momento de regular las normas sobre el uso del suelo de Bucaramanga los efectos que genera son de carácter general para que así puedan ser tenidas en cuenta por los Consejos Municipales, sin embargo, la sala advierte que este tipo de actos administrativos no solo conllevan efectos de carácter general sino también de carácter particular, al afectar a un determinado grupo social en este caso un grupo de vendedores informales.

A continuación, la sala precisó:

“El criterio de que actos como el que se examina tienen naturaleza mixta y, por lo mismo, pueden ser enjuiciables a través de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A., pues, de prosperar la pretensión de nulidad, habría un restablecimiento del derecho automático para la actora, que se traduciría en que continuará ubicado su establecimiento

de comercio de expendio de carnes en el lugar donde había sido autorizado antes de la expedición del acto cuestionado”.

Entre tanto el medio de control idóneo es la nulidad y restablecimiento que se encuentra en el artículo 85 del Código y al restablecimiento del derecho automático, por lo que se genera una decisión de carácter mixta. (C.E, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda no 1997 -2763- 01 (6793) p. 10, 2001).

b) Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera consejero Ponente Juan Alberto Polo Figueroa Radicado No 1999 – 3443

La decisión proferida por la sala acoge las disposiciones con las que en principio los administrados podían acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cuanto a la Teoría de los móviles y las finalidades. Esta teoría le permitió a los administrados atacar los actos de carácter particular y general permitiendo demandar en nulidad y nulidad y restablecimiento del Derecho.

La Teoría de los móviles y finalidades posteriormente fue vinculada al Decreto 01 de 1984 y en sentencias reiteradas por la misma corporación como lo son los fallos proferidos por los consejeros ponentes Dr. Ernesto Rafael Ariza y Dr. Juan Alberto Polo Figueroa, con sentencias de los años 1994 y 1996.

El acto atacado, envuelve decisiones particulares y generales, a su vez. Por lo tanto, se entiende como acto administrativo de carácter mixto, según lo ha reconocido el Alto Tribunal en diferentes sentencias; este tipo de actos cuando contiene disposiciones con efectos generales, particulares o determinados, creando así una disposición propia de un acto condición, los

inmuebles que fueron vinculados en el Decreto declarados como bienes arquitectónicos no pueden generar otro tipo de uso sobre los mismos. Por lo tanto, se establece que la afectación que generó este Decreto determina que el predio por ser arquitectónico debe conservar su valor cultural y sobre éste recae la voluntad de la administración. Estos actos administrativos se establecen como mixtos, siendo susceptibles de demandar con los medios de control citados líneas arriba.

La posición del Consejo de Estado de establecer cuáles son las causales con las que se demanda en acto administrativo de carácter general como lo es el Decreto número 677 de 1.995 artículo 3, en cuanto le dio carácter de conservación arquitectónica a un inmueble que es de propiedad de la actora, las pretensiones de la demanda permiten determinar que el carácter del Acto Administrativo es mixto, relacionando los medios de control de Nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho.

El carácter mixto permite la producción de efectos generales o individuales y delimitados en cada una de las disposiciones, esto permite que sean demandables con los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que cada uno de los medios de control persiguen fines diferentes. Es por eso que Con la simple nulidad se persigue la desaparición de los efectos jurídicos del acto, sin embargo, con el otro medio de control se persigue la indemnización por perjuicios.

Según lo reconocido por la sala:

“una disposición propia de un acto condición, o, dicho de otro modo, legal y reglamentario, en tanto coloca o inserta a cada uno de los inmuebles por ellos

relacionados en el régimen general contenido en los mencionados decretos, del cual, por lo tanto, pueden ser excluidos en cualquier época”. (C.E., Sección Primera, no 3443, p 12, 1999)

c) Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda consejero Ponente

Ernesto Forero Vargas Radicado No 2002 - 00264 -01.

La presente disposición tiene como objeto de controversia el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación conforme a lo dispuesto en los Decretos 610 y 1239 de 1998, además el actor solicitó se declarara la nulidad de acto administrativo contenido en la circular número 118 de 20 de diciembre de 2001, proferido por la Directora Ejecutiva de la Administración Judicial, por consiguiente, el actor dentro de las pretensiones de la demanda también solicitó la inaplicación del Decreto 664 expedido el 13 de abril de 1999, mediante el cual se creó una bonificación por compensación inferior a la consagrada en el Decreto 610 de 1998.

Entre tanto, en primera instancia el Tribunal Administrativo de Quindío declaró configurado el silencio administrativo negativo frente a la petición presentada por el demandante el 11 de octubre de 2009 ante la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, orientada a obtener la aplicación de los Decretos 610 y 1239 de 1998, en cuanto al reconocimiento en cuanto al pago de la bonificación por compensación.

Conforme a lo anterior, el Tribunal Administrativo de Quindío ordenó la inaplicación por ilegal el decreto 664 de 13 de abril de 1999, para efectos del restablecimiento del derecho, en ese sentido, señaló que la decisión contenida en la circular 118 de del 20 de octubre de 2001

expedida por la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, en que niega el pago de acreencia salariales subjetivas, individuales y particulares de los funcionarios constituye un acto administrativo de efectos particulares y concretos.

Por otra parte, una vez analizado el caso concreto se puede evidenciar que la decisión adoptada por la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial genera una concepción de naturaleza general, sino que también afectan derechos subjetivos y particulares, actos que son considerados mixtos, los cuales pueden demandarse por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en forma directa. (C.E., Sección Segunda, no 63001-23-31-000-2002-00264-01(5857-05), p.1, 2007)

**d). Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente
Rafael E. Ostua De Lafont Pianet Radicado No 2004-00053-01.**

En este caso en concreto, se aborda la acción de nulidad donde el Municipio de Oiba demanda a la Corporación Autónoma de Santander por emitir una Resolución por medio de la cual requiere a la Alcaldía para que tome medidas tendientes al mejoramiento y la reconstrucción de las zonas afectadas por un deslizamiento que se produjo en ese sector.

El problema jurídico de este caso radica en que el demandante considera que las disposiciones contenidas en los artículos 2 y 3 en la resolución 0001358 del 10 de mayo del 2001, no son competencia del Municipio ya que en su contenido lo que se regulan son competencias de las corporaciones autónomas y entidades de orden ambiental.

En el mismo sentido el demandante sostiene que acto incurre en la causal de nulidad de falsa motivación, ya que obras ordenadas mediante el mismo perjudican áreas que son de

propiedad privada, y, por lo tanto, el cuidado y responsabilidad de las misma recae sobre el titular del predio.

Así mismo manifiesto que, si bien es cierto es deber del Municipio garantizar la protección de áreas y ejercer control sobre la prevención de desastres también es cierto que el deslizamiento que ocurrió tiene consecuencias como afectaciones de obras viales municipales y de construcción privada. (C.E., Sección Primera, no 0053, p 5, 2009).

Por su parte el Alto Tribunal señaló que el acto administrativo demandado más que contener un requerimiento de la Corporación Autónoma de Santander lo que contiene es una obligación de hacer, es así como el artículo segundo de la mencionada Resolución se encuentra que la demandada solicita al Municipio de Oiba presentar un informe mensual de las obligaciones contenidas en el acto administrativo durante el tiempo de su ejecución, y así mismo se advierte en caso de incumplimiento sanciones para el Alcalde del Municipio.

Entre tanto el acto administrativo demandado obliga a una persona jurídica determinada que tiene carácter de entidad, lo cual lo convierte acto particular concreto, y teniendo en cuenta que puso fin a una actuación administrativa, se trata de un acto definitivo, por lo tanto, es susceptible del recurso de la vía gubernativa.

La Sala precisó que, la acción que procedería es la de nulidad y restablecimiento de derecho, sin embargo, en este caso en particular el ente territorial dejó vencer el término para ejercer esta acción, por lo tanto, tuvo que acudir a la acción de nulidad simple por lo anterior la Alta Corporación sostuvo que:

“las obras ordenadas están directa y objetivamente relacionadas con la preservación del medio ambiente y con funciones públicas a cargos del ente territorial, es decir, que la resolución acusada también contiene una situación objetiva, por consiguiente tiene incluso un ámbito o faceta de carácter general, cuya nulidad eventual no implicaría el restablecimiento del derecho de persona alguna en particular, toda vez que aún en ese evento el Municipio, como tal, debe velar por la preservación del medio ambiente y de los elementos que lo conforman. Constituye así un acto administrativo mixto, que lo hace igualmente susceptible de la acción de nulidad que aquí ha sido incoada.” (C.E., Sección Primera, no 0053, p 8, 2009)

De acuerdo a lo anterior, El Consejo de Estado decidió declarar la nulidad de los artículos 2 y 3 de la Resolución 0001358 del 10 de mayo de 2001, considerando que, lo contenido en la misma era una obligación y no un requerimiento, así mismo el Consejo Estado señaló que la declaración de la nulidad de estos artículos no implica que el Municipio de Oiba y sus autoridades no tengan la obligación legal de asumir lo que a ese ente territorial en relación con la situación particular del desplazamiento que sufre este Municipio.

e). Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala Radicado No 00103- 01.

En este caso se procedió a atacar un acto administrativo mediante el cual un ente territorial declaro la urgencia para la adquirió de inmuebles durante un proceso de expropiación afectando así el interés general y particular de los propietarios de dichos inmuebles, sobre el particular el Consejo de Estado en pronunciamiento señalo respecto al Acto Administrativo de carácter mixto que:

El carácter mixto de este tipo de actos permite que sean impugnables por medio de las acciones de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho, dependiendo de lo que se pretenda en cada caso (C.E., Sección Primera, no 05001-23-31-000-2003-00103-01, p 1, 2016).

Ahora bien, el Consejo de Estado se ha pronunciado en reiteradas oportunidades que los actos administrativos de carácter mixto son aquellos que tienen doble efecto, esto es contienen disposiciones de carácter general y carácter particular y como lo ha mencionado en reiteradas ocasiones este tipo de actos se puede demandar por medios de control, esto es la acción de nulidad simple y por nulidad y restablecimiento de derecho.

De acuerdo con anterior, cabe resaltar que los actos proferidos por la administración en el presente caso se encuentran configurados como mixtos pues la decisión contenida en la Resolución No 0.10 de 2002 a través de los cuales el Estado declara la urgencia y utilidad pública de unos inmuebles de particulares contienen decisiones que generan efectos generales y particulares.

F). Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera consejero Ponente Roberto

Augusto Serrato Valdés Radicado No 2018-00324-00

La doctrina ha definido estos actos como aquellos que contienen paralelamente efectos generales e individuales y concretos. Este carácter mixto nace de la necesidad de ofrecer soluciones procesales a los administrados con respecto a las decisiones que contienen los actos administrativos proferidos por la administración y que dan cuenta que en el ordenamiento normativo carecía de recursos con el fin de acudir al Alto Tribunal y sus reclamos sean decididos

con los medios de control, otorgándoles el carácter de actos administrativos mixtos a aquella manifestación de la administración que contiene efectos de carácter general y particulares. Por lo tanto, es procedente demandar tales actos, atendiendo a los móviles y finalidades de la demanda.

En este caso el Alto tribunal predica que:

Es dable colegir que los actos administrativos demandados pueden ser considerados como mixtos, en razón a que, a partir de sus efectos, se derivan consecuencias de contenido general (regulación del servicio público de gas) y de interés particular y concreto (aprobación de las tarifas y proponentes habilitados para la prestación del servicio), por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia en transcrita, es competencia del juez determinar cuál es medio de control procedente para demandar tales actos, atendiendo a los móviles y finalidad es de la demanda. (C.E., Sección Primera, no 11001-03-24-000-2018-00324-00, p. 15, 2021).

Los Actos administrativos impugnables ante la segunda instancia versan sobre derechos lesionados de los ciudadanos, la forma efectiva para tener acceso a la administración de justicia es hacer uso de los medios de control, hacer uso de estos medios depende de las presunciones del caso en concreto, estos actos de carácter mixto por principio de publicidad deben ser publicados ya que dentro de ellos se establecen los efectos generales que contienen al proferirlos.

Cuando la persona que considere que un derecho suyo a sufrido una lesión y requiere acceder al alto tribunal con el fin de incoar pretensiones frente a los actos de carácter general cuando se considere que la vulneración de sus derechos es directa el administrado accede al

tribunal competente una vez sea publicado el acto, el tiempo para demandar es de cuatro meses, como bien lo establece la normatividad.

3.3. Consejo de Estado actos administrativos de carácter mixto - línea jurisprudencial

La jurisprudencia se debe entender como aquella fuente del derecho, que sirve como herramienta de apoyo al juzgador para llenar vacíos legales, así mismo cumple dos funciones principales como fuente interpretadora e integradora, lo que permite al juzgador tener herramientas que complementan y sustentan aquellas decisiones que no cuentan con sustento legal, pero sirven para proteger derechos.

De acuerdo a lo anterior, la línea jurisprudencial sirve como base de apoyo al momento de tomar una decisión, pues se parte de las diferentes decisiones tomadas por los jueces en circunstancias donde existan vacíos y se requiera dar mayor relevancia argumentativa a las decisiones judiciales.

Por lo tanto, para abordar la línea jurisprudencial de los actos administrativos de carácter mixto se procederá a: 1.-Plantear el problema de la existencia de los actos administrativos mixtos y cómo se deben abordar procesalmente. 2.-Identificar las sentencias del Consejo de Estado que han abordado los actos administrativos mixtos. 3.-Con esas jurisprudencias, graficar la Línea jurisprudencial sobre los actos administrativos mixtos y cómo son abordados procesalmente en Colombia.

De acuerdo a lo anterior para construir la línea jurisprudencial partiremos desde el problema jurídico de la existencia de los actos administrativos y cómo se deben abordar procesalmente, es preciso señalar que estos actos han sido tratados muy poco de manera

doctrinal por lo que el Consejo de Estado es quien ha reconocido su existencia mediante distintas jurisprudencias.

Durante el desarrollo de esta investigación las más relevantes fueron seis que seleccionamos y mencionaremos a continuación (C.E. Sección Primera No 1997 - 2733, C.E Sección Primera No 1999 - 2733, C.E. Sección Segunda No 2002- 00264, C.E. Sección Primera No 2004 - 00053, C.E. Sección Primera No 2003 - 00103, C.E. Sección Primera No 2018 - 00324), que se han reconocido la existencia de los actos administrativos o de doble efecto como aquellos que por su naturaleza contienen decisiones de carácter general y particular simultáneamente, igualmente han precisado que este tipo de actos pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por dos vías, por la acción de la nulidad simple o por nulidad y restablecimiento de derecho, así mismo el Consejo de Estado en sus pronunciamientos ha precisado que para acudir a estos medios de control es importante tener en cuenta lo que pretenda directamente el afectado.

De acuerdo a lo anterior, es preciso señalar que, si el administrado pretende que se declare la nulidad del acto administrativo sin perseguir ningún otro interés puede acudir a la acción de nulidad simple, pero en caso de que no solo se busque la nulidad de acto, sino que se una indemnización por los daños ocasionados el afectado puede acudir a la nulidad y restablecimiento de derecho.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado que, en caso de que, si el afectado llegó perder la oportunidad para acudir a la nulidad y restablecimiento de derecho dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo, la única vía para demandar este tipo de actos sería la nulidad simple.

Por otro lado, para realizar la gráfica de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado es preciso señalar que el análisis realizado en el subcapítulo anterior se extrae de la sentencia más reciente denominada sentencia hito, así las cosas, se indica que la tesis sustentada jurisprudencialmente tiene como finalidad señalar que existen actos que tienen doble connotación, estos actos que presentan efectos generales y particulares, pero también sostiene que es competencia del juez determinar cuál es medio de control procedente para este tipo de actos y que para ello debe acudir a la teoría de los móviles y finalidades de la demanda, esto es la parte fáctica, así mismo en esta sentencia el Consejo de Estado acudió a dos pronunciamientos esto es el nicho situacional (C. E. Sección Primera. No 1995-1027 y C.E Sección Primera No 2003-00103).

Tabla 1

Existencia de actos administrativos.	· C.E Sección Primera No 2018 – 00324 · C.E. Sección Primero No 2003 – 00103. · C.E. Sección Primero No 2004- 00053. · C.E. Sección Segunda No 2002 – 00264.	Tratamiento procesal de los actos administrativos de carácter mixtos (acción de nulidad simple y nulidad y restablecimiento de derecho
--	---	--

En la línea jurisprudencial que se viene de citar, el Consejo de Estado por un lado reconoció la existencia de actos administrativos que contienen efectos generales y particulares simultáneamente y son conocidos como los actos administrativos de carácter mixto o doble efecto, y por otro lado, puntualizó que este tipo de actos pueden ser demandados por dos vías por la acción de nulidad cuando se pretende dejar sin efectos jurídicos el acto administrativo o por nulidad y restablecimiento de derecho cuando no solo se busca que el acto pierda efectos jurídicos sino que se pretende una indemnización por los daños causados.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado manifestó que le corresponde al Juez determinar cuál es la acción procedente para demandar este tipo de actos y por lo mismo debe acudir a la teoría de móviles y finalidades.

Finalmente, el Alto Tribunal sostuvo que estos actos administrativos al tener doble connotación requieren de una calificación y apreciación jurídica especial ya que contiene doble naturaleza jurídica de normativa, abstracta e impersonales, individuales y concretas. (C.E., Sección Primera, no 11001-03-24-000-2018-00324-00, pg. 13-14, 2021).

Conclusiones y Recomendaciones

Como se ha venido manifestando reiteradamente en el ordenamiento jurídico colombiano la administración se pronuncia a través de actos, hechos, operaciones entre otros. En este sentido los actos administrativos son la manifestación unilateral de administración tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular.

Ahora bien, los actos administrativos se clasifican de diferentes formas para el tema en particular que nos ocupa nos basamos concretamente en las clasificaciones de actos generales, particulares y mixtos.

De acuerdo a lo anterior, los actos particulares modifican una situación jurídica en particular de un sujeto individualizado e identificado, mientras los generales por el contrario van dirigidos a un colectivo, y por último los actos administrativos mixtos son aquellos que contienen efectos tanto generales como particulares.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que los actos administrativos de naturaleza mixta han recibido poco tratamiento dogmático, durante el desarrollo de esta investigación decidimos abordarlos desde la jurisprudencia del Consejo de Estado quien en reiteradas ocasiones ha reconocido la existencia de este tipo de actos, así mismo decidimos realizar un análisis para entender el tratamiento procesal que se adoptado para este tipo de decisiones a partir de la ley 1437 de 2011 al momento de dar opciones a los administrados para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que existen actos o decisiones emitidas por la administración que contienen efectos de carácter general y particular, y, por lo tanto, el ordenamiento jurídico colombiano y según la jurisprudencia del Alto Tribunal estos actos son

conocidos como mixtos o de doble efecto y pueden ser atacados por los medios de control de nulidad simple o nulidad y restablecimiento de derecho.

Por lo tanto, cuando el ciudadano afectado busque dejar sin efectos jurídicos el acto administrativo puede acudir a la acción de nulidad simple, si por el contrario no solo busca afectar la validez del acto sino que pretende que también se repare el derecho afectado puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, es preciso señalar que para acudir a estos medios de control se debe tener en cuenta los requisitos establecidos en el Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (C.P.A.C.A).

De acuerdo a lo anterior, este tipo de actos administrativos procesalmente en Colombia son abordados por los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento de derecho, es preciso señalar que el Consejo de Estado ha sostenido los parámetros que se deben tener en cuenta al momento de acudir a cualquiera de estos medios de control, es así que, cuando el administrado busca atacar los efectos jurídicos del acto administrativo puede acudir a la nulidad simple, y cuando no solo pretende que el acto pierda su validez, sino que busca una indemnización puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la Ley.

8. Bibliografía

Angulo, A. M. (2011). La Pensión de Invalidez en Colombia. *La Pensión de Invalidez en*

Colombia. Bogotá D.C., Cundinamarca., Colombia. Universidad Libre de Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente de Francia. (26 de agosto de 1789). Declaración Universal de

los Derechos del Hombre y del Ciudadano. [https://www.conseil-](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

[constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf) .

Bernal, F. J. (2008). *Derecho Administrativo*. Obtenido de <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Derecho-Administrativo.pdf>

Berrocal, L. E. (2003). Manual del Acto Administrativo. En L. E. Berrocal, *Manual del Acto Administrativo* (pág. 6). Bogota : Libreria Ediciones del Profesional Ltda.

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia: Leyer, 2.da ed. 10/02/2020.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia: Leyer, 2.da ed. 10/02/2020.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional [C.C.], enero 22, 2004, M.P: M. Cepeda. Sentencia T-025/04. Colombia.

10/02/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional [C.C.], enero 23, 2008, M.P: R. Escobar. Sentencia C-030/08. Colombia.

10/02/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>

Consejo de Estado [C.E], Sala Contenciosa Administrativa, abril 14 de 2016, M.P.: G. Vargas

No (05001-23-31-000-2003-00103-01). Colombia Obtenido el día 23 de septiembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E], Sala Contenciosa Administrativa, agosto 15 de 2019, M.P.: N. Peña No (66001-23-33-000-2018-00039-01). (Colombia) Obtenido el día 23 de septiembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, marzo 21, 2018 M.P: M. Sanz, Auto No 25000-23-24-000-2002-01058-01, (Colombia) Obtenido el 1 de diciembre de 2021,

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E], Sala de lo Contencioso Administrativo, noviembre 29, 2001, M.P.: C. Arciniegas No (6793). (Colombia). Obtenido el 23 de septiembre de 2021

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%206.html>

Arcenegui, I. (1977) Modalidades del Acto Administrativo. Recuperado de

<file:///C:/Users/malor/Downloads/Dialnet-ModalidadesDelActoAdministrativo-1098023.pdf>

Consejo de Estado [C.E], Sala Contenciosa Administrativa, agosto 10, 1961, M.P.: Carlos

Gustavo Arrieta. No 206493, (Colombia) Obtenido el 24 de octubre de 2021 [http://](http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html)

jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html.

Consejo de Estado [C.E], Sala Plena, julio 23, 1996, M.P.: Juan Alberto Polo Figueroa. No S 612(3367), (Colombia) Obtenido el 24 de octubre de 2021 [http://](http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html)

jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html

Consejo de Estado [C.E], Sala Primera, octubre 5, 2009, M.P.: Ostau De Lafont Pianeta No (11001-03-24-000-2003-00414-01). (Colombia) Obtenido el día 23 de septiembre de 2021

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E], Sección Primera, Sala Contenciosa Administrativa, febrero 21, 2008, No 52001-23-31-000-00587-01, M.P.: M. Sanz. Obtenido el día 23 de septiembre de 2021

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E.], Sala Contenciosa Administrativa, abril 14, 2016, M.P.: G. Vargas No (05001-23-31-000-2003-00103-01). (Colombia). Obtenido el 23 de septiembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html> Consejo de Estado [C.E.], Sección Primera, noviembre 29, 2001. M.P: C. Andrade, Auto No 68001-23-15-000-1997-2763-01(6793). (Colombia) Obtenido el 17 de noviembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E.], Sección Primera, octubre 12, 1999. M.P: J. Polo, Auto No 3443. (Colombia) Obtenido el 4 de noviembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E.], Sección Segunda, noviembre 4, 2007. M.P: E. Vargas,

Auto No 63001-23-31-000-2002-00264-01(5857-05). (Colombia) Obtenido el 4 de noviembre de 2021. <http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Sentencia d) Consejo de Estado [C.E.], Sección Primera, marzo 5, 2009. M.P: R. Ostau, Auto No 11001-03-24-000-2004-00053-01. (Colombia) Obtenido el 4 de noviembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E.], Sección Primera, abril 14, 2016. M.P: G. Vargas, Auto No 05001-23-31-000-2003-00103-01. (Colombia) Obtenido el 4 de noviembre de 2021. <http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E.], Sección Primera, marzo 5, 2021. M.P: R. Serrato, Auto No 11001-03-24-000-2018-00324-00. (Colombia) Obtenido el 4 de noviembre de 2021. <http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>.

Consejo de Estado . (s.f.). Obtenido de <http://consejodeestado.gov.co/>)

Consejo de Estado. (29 de 11 de 2001). Obtenido de

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%206.html>

Consejo de Estado. (4 de noviembre de 2007). Obtenido de <http://consejodeestado.gov.co/>)

Consejo de Estado. (14 de 04 de 2016). Obtenido de <http://>

jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html.

Consejo de Estado [C.E], Sala Contenciosa Administrativa, abril 14 de 2016, M.P.: G. Vargas

No (05001-23-31-000-2003-00103-01). Colombia Obtenido el día 23 de septiembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Consejo de Estado [C.E], Sala Contenciosa Administrativa, agosto 15, 2019, M.P.: N. Peña No

(66001-23-33-000-2018-00039-01). (Colombia) Obtenido el día 23 de septiembre de 2021.

<http://jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html>

Corte Constitucional. [C.C.], mayo 29, 2002, M.P.: R. Gil. Sentencia C-426 de 2002, Colombia

20/10/2021. Recuperado de [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-426-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-426-02.htm)

[02.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-426-02.htm).

Consejo de Estado [C.E.], Sección Primera, febrero 21, 2018. M.P: M. Tobon, Auto No 25000-

23-24-000-2002-01058-01. (Colombia) Obtenido el 4 de noviembre de 2021. <http://>

jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%207.html

C.P. Rodrigo Escobar Gil, Sentencia C-426 de 2002 (Corte Constitucional, Sala Plena, mayo 29 de 2002)

Estado, c. d. (21 de 02 de 2008). Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/>

Estado, C. d. (10 de 2009). Obtenido de jurisprudencia%20A.A%20mixtos/sentencia%202.html

Dec. 2374 / 93, noviembre 30, 1993. Ministerio de Educación Nacional. (Colombia).

10/02/2020. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104283_archivo_pdf.pdf

Dec. 2613 / 13, noviembre 20, 2013. Ministerio del Interior. (Colombia). 10/02/2020.

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/11_decreto_2613_de_2013.pdf

Diez, M. (1980) Manual de Derecho Administrativo. Recuperado de

http://www.biblioeco.unsa.edu.ar/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=13819

Freitas. L. y Márimon M. (2015) La Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho:

Evolución Histórico-Jurídica en Colombia Recuperado de

<https://repository.usta.edu.co/handle/11634/1962>.

Guia de derecho administrativo. (s.f.). Obtenido de

<https://sites.google.com/site/guiaderechojd/home/el-acto-administrativo>

Hernández, R. Fernández, C y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Recuperado

de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Jose Eduardo Valderrama Beltrán. (2012). *concepto ICBF*. Recuperado de

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000012_2012.htm

Ley 70 / 93, agosto 27, 1993. Diario Oficial. [D.O.]: 41.013. (Colombia).10/02/2020.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404>

Ley 89 / 90, noviembre 25, 1890. Ministerio de Interior. [OIP]. (Colombia).10/02/2020.

<https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-89-de-1890>

Luis freitas, z. m. (2015). *la accion de nulidad y restablecimiento del derecho: evoluciun historico - juridica en Colombia*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/>

(Marimon, 2015, La acción de nulidad y restablecimiento del derecho: evolución histórico-jurídica en Colombia, Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/>).

Manual de Derecho Administrativo, Manuel Maria Diez, 1980

http://www.biblioeco.unsa.edu.ar/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=13819

Naciones Unidas Derechos humanos. (diciembre, 1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Trabajo presentado en la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX). Colombia.

https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd_SP.pdf

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho: evolución histórico-jurídica en Colombia por: Luis Eduardo Freitas morón zuleyma Márimon Martín 2015.

Legis, c. (2018). bogota: legis.

Ley 70 / 93, agosto 27, 1993. Diario Oficial. [D.O.]: 41.013. (Colombia).10/02/2020.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404>

Los actos administrativos de carácter mixto en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Ley 1437 de 2011.

64

Ley 89 / 90, noviembre 25, 1890. Ministerio de Interior. [OIPI]. (Colombia).10/02/2020.

<https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-89-de-1890>

Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>.

Ley Decreto 1 de 1984 Código Contencioso Administrativo Recuperado de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6543>

Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para prevenir,

sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Trabajo presentado en la Organización de los Estados Americanos Departamento de Derecho Internacional, Belém.

<https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

Organización de los Estados Americanos. (noviembre, 1969). Convención americana sobre

derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32). Trabajo presentado en la Organización de los Estados Americanos Departamento de Derecho Internacional, Costa Rica.

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-

[32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Penagos, G. (2005). El acto Administrativo. En G. Penagos, *El acto administrativo* (pág. 122).

bogota : Ediciones librerías de profesional.

Presidente de la Republica. (2010). Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los

grupos étnicos nacionales. Directiva Presidencial no. 1 (p.1–7). Colombia. Recuperado de

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/13_directiva_presidencial_01_de_2010.pdf

Presidente de la Republica. (2013). *Guía para la realización de consulta previa*. Directiva

Presidencial no. 10 (p.1–26). Colombia.

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/12_directiva_presidencial_ndeg_10_de_l_07_de_noviembre_2013_4.pdf

Riascos, L. (2015). *Derecho procesal administrativo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez

Rodríguez Mesa, R. (2019). *Tratado Sobre Seguridad Social*. Universidad Del Norte.

<https://Ugc.Elogim.Com:3107/Es/Ereader/Ugc/122380?Page=64>

Santofimio, J. O. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio, O. (2003) *Tratado de derecho administrativo*, (Tomo II), Universidad Externado de Colombia.

Santofimio, J. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Recuperado de:

[https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=tSFLDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=Santofimio,+J.+\(1998\).+Tratado+de+Derecho+Administrativo&ots=CwKzbpCPtG&sig=mz1cMTgHMFITaGya8agSO09Ka4&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=tSFLDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=Santofimio,+J.+(1998).+Tratado+de+Derecho+Administrativo&ots=CwKzbpCPtG&sig=mz1cMTgHMFITaGya8agSO09Ka4&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio, J. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II.

Santofimio, J. (2017) *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Velásquez, M, (2007). *El Sistema Pensional Colombiano*. Señal Editora. Medellín Colombia.