

CONCEPTO 25 DE 2016

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Bogotá D.C.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ASUNTO: Concepto Publicación Acto Administrativo en el Diario Oficial

En atención a comunicación interna de fecha 26 de enero del presente año, allegado a esta coordinación con el radicado On base No. 8-2016-002358 - NIS: 2016-02-011949, mediante la cual realiza la siguiente consulta: “(...) frente al riesgo jurídico que implicaría el inicio de acciones legales con fundamento en las Resoluciones [006](#) y [007](#) de 2015, acudimos a ustedes con el fin de obtener concepto sobre la necesidad jurídica de publicar en el diario oficial los más de 140 folios de anexos relacionados en dichos actos”; al respecto el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa se permite pronunciar de la siguiente forma:

#### ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

#### ANÁLISIS JURÍDICO

Para abordar el tema analizaremos tanto el acto administrativo y los elementos que lo componen, como la publicación de los mismos.

##### A) Acto Administrativo

La Corte Constitucional en sentencia (T-945/09), para definir el acto administrativo toma como referente el concepto dado por el doctrinante Eduardo García Enterría en su libro Curso de Derecho Administrativo, la cual enuncia lo siguiente: “El acto administrativo, ha sido definido como ‘La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria’”.

Podría señalarse que si es cierto el Código Contencioso Administrativo no define al Acto Administrativo, da pie para identificar una definición funcional del mismo vinculada al ejercicio de la función administrativa. En este sentido se identifica como acto administrativo a cualquier manifestación de voluntad para producir efectos jurídicos, que se dicte en ejercicio de la función administrativa, por cualquier órgano del Estado e incluso por los particulares (arts. [1](#) y [82](#)).

La SENTENCIA C-069 DE 1995 determina la existencia del ACTO ADMINISTRATIVO así: “La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo

lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.” (Subrayado es nuestro)

La Sentencia C-957/99 manifiesta la expedición, vigencia y obligatoriedad del acto administrativo así: “Los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes órdenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros.”

En lo que atañe a los elementos que componen el acto administrativo, éstos constituyen el conjunto de características esenciales las cuales le imprimen validez y eficacia al mismo. Dichos componentes son:

“La autoridad: tendrán competencia para emitir actos administrativos los funcionarios públicos investidos legítimamente por la entidad a la que pertenecen y a través de los cuales ejercen la voluntad del órgano estatal, dicha manifestación de voluntad para que se entienda legítima deberá estar exenta de vicios.

La motivación: ésta se refiere a las razones fácticas y legales que previamente debe tener presente la administración, y las cuales le sirven de fundamento al expedir un determinado acto administrativo o a la hora de tomar una decisión. Es menester enunciar la diferencia que existe entre motivación y motivos, entendiéndose la primera como la actitud que adopta la administración frente a los argumentos que se presentan para tomar dicha decisión; argumentos que constituyen el motivo del acto.

El contenido del acto: Se hace referencia al resultado final obtenido, luego de haberse tenido en cuenta integralmente todos los componentes que conforman el acto administrativo y los cuales constituyen la materialización expresa de la decisión que se toma en el mismo. (Subrayado es nuestro).

El fin: Con este elemento se busca que los actos administrativos persigan un objetivo claro y específico, éstos deben procurar porque dicha finalidad lleve inmersa directa o indirectamente la defensa del interés general.

La forma: Son los requisitos y solemnidades dispuestas en la ley que se deben consumir para que se efectúe el nacimiento de un acto administrativo. Al respecto, vale la pena mencionar que la ley [1437](#) de 2011 contempla la posibilidad de emitir actos administrativos a través de medios electrónicos, caso en el cual se tendrá que cumplir con lo que ordena la norma para la emisión de los mismos.”

## B) Publicidad de los Actos Administrativos

La Constitución Política de Colombia establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, de conformidad con lo preceptuado en su artículo [209](#), obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones.

La Ley [489](#) de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” subrogo parcialmente la ley [57](#) de 1985, y en su artículo [119](#) preceptuó:

“Artículo [119](#).- Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente Ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

- a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
- b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;
- c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado. (Subrayado es nuestro).

Parágrafo.- Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.”

Esta ley reglamenta todo lo relacionado con la publicación de los actos administrativos generales, y en tal virtud, sostiene que solo tras la publicación del acto general en el Diario Oficial (D.O.), se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

El C.E. en Sección Segunda, Auto de fecha Octubre 23 de 1991, sobre este último aspecto, ha dicho que la falta de publicación del acto general no constituye causal de nulidad del mismo, sino causal de inoponibilidad del acto a los particulares (falta de obligatoriedad para los mismos). Así, ha de tenerse en cuenta que la publicación del acto no es requisito de su validez, siempre y cuando en su dictación (por expedición) se hayan guardado todas las normas a las que debió sujetarse. En cambio, sí es oponible a la propia administración, porque a pesar de no haberse publicado, lo conoce debido a que precisamente ella lo profirió, y produce desde luego, efectos frente a ella. Es decir, si el acto aún no publicado concede un derecho a un particular o le impone una obligación, éste puede hacer valer su derecho frente a la administración, pero en cambio, no se le puede exigir que cumpla con la obligación mientras no se publique el acto.

El Decreto Ley [2150](#) de 1995, “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” conocido como Estatuto Anti-trámites reitera las formalidades, efectos y principios de publicación de los actos objetivos estableciendo: “Artículo [95](#). Publicaciones en el Diario Oficial. A partir de la vigencia del presente Decreto, sólo se publicarán en el Diario Oficial, los siguientes documentos públicos: (...) Literal c) Los Decretos y resoluciones ejecutivas expedidos por el Gobierno Nacional, cuya vigencia se determinará en el mismo acto de su expedición, y los demás actos administrativos de carácter general expedidos por las entidades u órganos del orden Nacional, cualesquiera que sean las ramas u organizaciones a las que pertenezcan;” Literal e) La parte resolutive de los actos administrativos que afecten de forma directa o inmediata, a terceros que no hayan intervenido en una actuación administrativa, a menos que se disponga su publicación en otro medio oficial

destinado para estos efectos o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones;”

La Ley [962](#) de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” dispuso:

“Artículo [70](#). Publicidad electrónica de normas y actos generales emitidos por la administración pública. La Administración Pública deberá poner a disposición del público, a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general o documentos de interés público relativos a cada uno de ellos, dentro de los cinco (5) días siguientes a su publicación, sin perjuicio de la obligación legal de publicarlos en el Diario Oficial.”

La Ley [1437](#) de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” En su Capítulo V “Publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones” Preceptúa:

“Artículo [65](#). Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. (Subrayado es nuestro).

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)”

#### CONCLUSION:

Todo acto administrativo está integrado como un todo, tanto por la parte motiva como resolutive y por supuesto por los respectivos anexos si los tiene; la publicación debe reproducir integralmente el acto que se trate, por ende; todo acto administrativo de carácter general expedido por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado, deberán ser publicados en el Diario oficial de acuerdo con las normas transcritas anteriormente.

En fin, solo con la publicación en su integralidad del acto administrativo de carácter general, en el Diario Oficial (D.O.), se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad, independiente de la publicación que se realiza internamente en la página web de cada entidad.

Cordial saludo,

Carlos Emilio Burbano Barrera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

Dirección Jurídica SENA



Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

