

Efectos jurídicos de los actos administrativos discrecionales y su control jurisdiccional en el derecho administrativo colombiano



Facultad de Derecho

Medellín

2022

**Efectos jurídicos de los actos administrativos discrecionales y su control jurisdiccional en el
derecho administrativo colombiano**

Presentado por:

Lina Tatiana Otálvaro Grisales

Jorge Alexander Velilla Cardona

Trabajo de grado presentado para optar al título de

Abogado



Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2022

Dedicatoria

Recorrer este camino de formación académica, profesional y personal, no hubiera sido posible sin el acompañamiento de Dios, quien siempre iluminó nuestro camino y de nuestras familias, quienes fueron un soporte permanente para nunca desfallecer.

Contenido

	Pág.
Resumen.....	7
Abstract	8
Introducción	9
Justificación	15
Metodología	17
Objetivos.....	19
Objetivo general	19
Objetivos específicos.....	19
1. Principios orientadores de la buena administración pública en el ejercicio del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos	20
2. Alcances del deber de motivación sobre la toma de decisiones discrecionales por parte de la administración pública.....	31
3. Los roles del juez administrativo en los controles judiciales de los actos administrativos discrecionales.....	34
Conclusiones.....	41
Referencias.....	43

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Reglas básicas que se desprenden de la buena administración.....	28

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. Principios que rigen el derecho a la buena administración pública.....	29

Resumen

Los actos administrativos discrecionales son distintos a los actos reglados, pues hacen referencia a los casos en donde hay cierto margen de libertad o autonomía para hacer una interpretación y subsiguiente aplicación de la norma. Teniendo en cuenta esta premisa, en el presente estudio se determinan los efectos jurídicos de los actos administrativos discrecionales y su control jurisdiccional en el derecho administrativo colombiano; para ello, se hace una descripción de los principios orientadores de la buena administración pública en el ejercicio del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos; de igual manera, se establecen los alcances del deber de motivación sobre la toma de decisiones discrecionales por parte de la administración pública; y, finalmente, se identifican los roles del juez administrativo en los controles judiciales de los actos administrativos discrecionales.

Palabras clave: actos administrativos discrecionales, aplicación de la norma, autonomía, buena administración pública, control jurisdiccional, decisiones discrecionales, derecho administrativo, motivación.

Abstract

Discretionary administrative acts are different from regulated acts, as they refer to cases where there is a certain margin of freedom or autonomy to make an interpretation and subsequent application of the rule. Taking into account this premise, this study determines the legal effects of discretionary administrative acts and their jurisdictional control in Colombian administrative law; for this, a description is made of the guiding principles of good public administration in the exercise of the fulfillment of the duties of public officials; in the same way, the scope of the duty of motivation regarding the making of discretionary decisions by the public administration is established; and, finally, the roles of the administrative judge in judicial controls of discretionary administrative acts are identified.

Keywords: discretionary administrative acts, application of the norm, autonomy, good public administration, jurisdictional control, discretionary decisions, administrative law, motivation.

Introducción

El tema de los actos administrativos discrecionales ha sido de especial relevancia en el ámbito doctrinal del derecho administrativo colombiano; por tal motivo, es preciso reconocer algunos de los antecedentes investigativos que se han gestado sobre este asunto, el cual resulta fundamental analizar, en la medida en que delimita el accionar de los funcionarios públicos.

Se destaca en primer lugar el texto de Marcheco (2009), en el que se realiza un abordaje del control judicial de la potestad discrecional de la administración pública cubana, reconociendo este asunto como un tema clásico del derecho administrativo; esta publicación establece el panorama y realidad jurídica que existe en torno a los criterios que conciben la discrecionalidad como un poder absoluto, cuando en la práctica claramente se hace posible y necesaria la fiscalización judicial y la corrección externa, de tal forma que con ello se controlen los alcances y se establezcan los límites de dicha facultad de discrecionalidad.

Campolieti (2011) hace alusión al control judicial de la discrecionalidad administrativa destacando que, si bien dicha atribución legal de discrecionalidad hace parte del obrar independiente de la administración, se encuentra limitada por la norma y los reglamentos, de ahí que se pueda desarrollar un control judicial a posteriori, pues esta es una facultad también reglada en el ordenamiento jurídico; por tanto, es necesario observar la distinción existente entre actos reglados y actos discrecionales para poder determinar las acciones contencioso administrativas que se pueden admitir para controlar las facultades discrecionales.

Fernández (2012) analiza los alcances y extensión del control judicial que se realiza sobre la discrecionalidad administrativa, para lo cual estudia diferentes referentes doctrinales y jurisprudenciales que se han venido dando en el derecho administrativo en los últimos años; el autor defiende este tipo de controles por parte de la jurisdicción, pues imponen límites a los actos discrecionales en los que están en juego derechos e intereses de los ciudadanos.

Rodríguez (2013) reconoce a la buena administración como derecho fundamental y, además, señala que se constituye en un referente que permite una nueva forma de comprender el sistema del derecho administrativo; este es un derecho, dice el autor, que debe estar en armonía con el ejercicio de la discrecionalidad administrativa, ya que evita un ejercicio destemplado de las funciones públicas al procurar motivaciones que impiden el abuso de poder y la arbitrariedad que, en suma, representan la ausencia del derecho y, por ende, la anulación de los derechos de los administrados.

Vargas (2016) lleva a cabo un análisis de la admisión y valoración de las pruebas en el procedimiento jurisdiccional administrativo de insubsistencia laboral, para lo cual tiene en cuenta los alcances de la insubsistencia laboral desde una óptica doctrinal y normativa, así como la aplicación del principio de contradicción de la prueba, contextualizándolo con la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado sobre el proceso jurisdiccional contencioso administrativo de control nulidad y restablecimiento del derecho en los casos de insubsistencia de los Detectives del desaparecido Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-. El autor logra establecer que es necesaria una absoluta claridad sobre los diferentes criterios que se deben tener en cuenta para que un empleado de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa o en

provisionalidad, pueda ingresar o ser retirado de su puesto de trabajo, especialmente frente al empleo de provisionalidad, ya que esto no lo convierte en un empleado de libre nombramiento y remoción.

Vergara (2018) afirma que la discrecionalidad es necesaria en el derecho administrativo colombiano; especialmente resulta fundamental para legitimar aquellas actuaciones en donde puede producirse un desbordamiento del proceder de la administración pública, ya que este tipo de actos administrativos tienden a emplearse para desvincular funcionarios sin el requerimiento legal de exposición de motivos o razones, sobre todo en el ámbito de las fuerzas militares, lo que puede afectar los derechos de la carrera del personal activo, ello derivado de una interpretación errónea de dicha facultad de discrecionalidad.

Barnes (2019) plantea que el derecho a la buena administración guarda una relación estrecha con la expedición de actos administrativos singulares, que requieren de un especial fortalecimiento para legitimar el accionar democrático de la administración; este es un derecho, señala el autor, de carácter procedimental, el cual se traduce en procurar elementos que materializan el derecho de defensa, esto es, el derecho que tiene toda persona a que se le resuelvan sus situaciones con base en el derecho y, de manera más concreta, a que aquel asunto que pueda afectar al ciudadano sea resuelto de manera imparcial, equitativa y en un tiempo razonable, elementos mínimos que se satisfacen en el marco de un procedimiento administrativo ordenado, motivado e imparcial.

Milkes (2019) estudia a profundidad las motivaciones que dan lugar a la expedición de actos administrativos en el ejercicio de las facultades discrecionales de los funcionarios públicos y reconoce que en el ámbito de la administración pública es preciso observar diferentes tipos de principios orientadores del poder de decisión, el cual debe derivarse de una buena administración; sin embargo, advierte la autora que cuando se expiden actos administrativos en el marco de una facultad discrecional, pueden no ofrecerse razones y argumentos suficientes para fundamentar el mismo, lo que daría lugar a arbitrariedades y a una mala administración. Es por ello necesario que se reconozca la buena administración como el paradigma a través del cual se logre legitimar el acto administrativo discrecional, lo que convoca un ejercicio comprometido con la exposición de motivos y fundamentos de las decisiones que contienen dichos actos administrativos discrecionales.

Finalmente, Cabezas (2019) realiza un reconocimiento de la noción de buena administración, no sólo como derecho de los Estados contemporáneos, sino también como principio; se trata, por tanto, de un concepto que no puede entenderse desde una óptica netamente jurídica, sino que exige un reconocimiento interdisciplinario, es decir, abierto y plural, que le permita asegurar que es el ciudadano el punto central de toda actuación del Estado y no el interés mismo de la administración y, por ende, del funcionario público, lo que evidencia que la buena administración es el elemento delimitador de todo acto administrativo emanado desde la administración.

De lo anterior se infiere que todas las actuaciones de la administración pública deben procurar el cumplimiento de las funciones del Estado, independientemente de la naturaleza de las

facultades con las que actúa un servidor público; en dichas actuaciones los servidores deben observar una serie de principios que tienen como propósito orientar el poder de decisión que estos ostentan, siempre con miras al ejercicio de una adecuada administración.

Se trata de actuaciones y decisiones que deben estar debidamente motivadas, de tal forma que encuentren soporte y razones suficientes para que el acto administrativo no sea controvertido o bien sea más fácil el control de dichos actos por parte de los jueces administrativos; sin embargo, algunos actos administrativos son dictados por funcionarios públicos que detentan facultades discrecionales y, por ende, no requieren motivación: esta situación puede dar lugar a que se actúe bajo criterios parcializados, poco neutrales y bajo un exceso de discrecionalidad que termina convirtiéndose en arbitrariedad y una inadecuada administración.

Para imponer controles a esa inadecuada o inclusive mala administración es necesario que haya un apropiado reconocimiento de las garantías ciudadanas, partiendo para ello de la buena administración, entendida esta tanto como principio, así como derecho fundamental; sobre esto, Cabezas (2019) destaca que con la buena administración no solamente se acogen referentes jurídicos que fundamenten las actuaciones de los funcionarios públicos, exige también conocimiento interdisciplinario para procurar a los administrados, esto es, a la ciudadanía, mecanismos que protejan y garanticen sus derechos y, por ende, sus intereses.

La buena administración conlleva, por tanto, que aun en aquellos casos en donde los funcionarios públicos ostenten facultades discrecionales para la toma de decisiones, resulta fundamental que las mismas se encuentren debidamente motivadas, aun cuando no sea

obligatorio que el acto administrativo contenga motivación alguna; sin embargo, con ello se logra exteriorizar y justificar los alcances de esa facultad de actuación discrecional.

El problema de este asunto es que, en muchos casos, esas facultades discrecionales se ejercen de manera caprichosa y azarosa, lo que va en contravía de la administración pública y conlleva el reflejo y manifestación de lo que la doctrina entiende por “mala administración”, pues se obvia la existencia de controles judiciales a dichos actos administrativos discrecionales, asunto frente al cual la doctrina y la jurisprudencia no demuestran aun univocidad de criterios.

Es por los anteriores argumentos que en este escrito se tiene por objeto dar una respuesta desde el derecho administrativo a la siguiente pregunta problematizadora: ¿cuáles son los efectos jurídicos de los actos administrativos discrecionales y su control jurisdiccional en el derecho administrativo colombiano? Para responder a este interrogante, se hace una descripción de los principios orientadores de la buena administración pública en el ejercicio del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos; de igual forma, se establecen los alcances del deber de motivación sobre la toma de decisiones discrecionales por parte de la administración pública; y, por último, se identifican los roles del juez administrativo en los controles judiciales de los actos administrativos discrecionales.

Justificación

El abordaje de la discrecionalidad administrativa ha sido un asunto de especial interés desde la dogmática del derecho colombiano, e incluso, en el propio ámbito del derecho comparado; este tipo de asuntos hacen necesaria una especial revisión de los mitos y realidades que se han tejido, no sólo sobre la discrecionalidad como tal, sino también sobre los modos, mecanismos y formas de ejercer control sobre esta potestad que, claro está, no es ilegítima, pero también es preciso señalar que no posee un carácter absoluto y requiere motivaciones y razones, aún cuando jurídicamente no sean exigibles.

Por lo tanto, el presente estudio pretende reconocer las diferentes posiciones doctrinales, al igual que los desarrollos jurisprudenciales, que se han tejido en los últimos años en la dogmática jurídica, desde donde se ha reconocido la necesidad de realizar la inversión de la carga probatoria en los recursos contencioso administrativos frente a la presunción de legalidad de aquellos actos administrativos discrecionales, en donde no se exponen con suficiencia, de manera razonada, los fundamentos técnicos y jurídicos de decisiones y actos discrecionales.

La investigación también busca reconocer el rol del juez administrativo en el ejercicio del control judicial a estos actos discrecionales, en donde se dejan de reconocer derechos y principios, no sólo de la ciudadanía, sino también de los propios funcionarios y servidores que se encuentran adscritos a la administración y que pueden verse afectados por decisiones arbitrarias en las que claramente existen intereses particulares o personales que se anteponen a los fines e intereses de la administración pública.

Metodología

Esta es una investigación socio-jurídica, en la medida en que, por un lado, pretende reconocer una situación que se presenta en el ámbito de la administración pública y, por el otro, busca dar la razón de los fundamentos doctrinales y normativos que procura el derecho colombiano para determinar la necesidad de control jurisdiccional sobre los actos administrativos discrecionales que, como ya se ha advertido, son legítimos, pero que, aún así, pueden requerir de algún tipo de control de legalidad.

Para el desarrollo de la presente monografía se recurre a un enfoque de carácter cualitativo, desde el cual se llevan a cabo una serie de interpretaciones y valoraciones, de índole normativo, doctrinal y jurisprudencial en torno a los efectos jurídicos de los actos administrativos discrecionales y su control jurisdiccional en el derecho administrativo colombiano.

De acuerdo con Hernández et al. (2010), las investigaciones cualitativas brindan la posibilidad de hacer análisis objetivos sin necesidad de recurrir a información numérica o estadística; por tanto, depende en gran medida de la capacidad crítica y analítica del investigador para poder llegar a la verificación de hipótesis mediante procesos de triangulación de la información, en donde se hace necesaria una adecuada capacidad de interpretación.

A su vez, se recurre a un alcance investigativo de carácter descriptivo, que parte del reconocimiento de los diferentes elementos de la figura del acto administrativo discrecional para

luego describirlos, según diferentes criterios o variables establecidos en los objetivos específicos de este estudio.

También se usó el método no experimental, en la medida en que no se pretendió realizar ningún tipo de intervención o experimento con alguna población en particular, sino simplemente observar y valorar el objeto de estudio tal y como se presenta en la realidad.

Finalmente, la información se recopiló a través de la técnica de la revisión documental, identificando para ello fuentes primarias y secundarias consultadas en bibliotecas de universidades y bases de datos de revistas indexadas como Google Académico, Scopus y EBSCOhost.

Objetivos

Objetivo general

Determinar los efectos jurídicos de los actos administrativos discrecionales y su control jurisdiccional en el derecho administrativo colombiano.

Objetivos específicos

Describir los principios orientadores de la buena administración pública en el ejercicio del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos.

Establecer los alcances del deber de motivación sobre la toma de decisiones discrecionales por parte de la administración pública.

Identificar los roles del juez administrativo en los controles judiciales de los actos administrativos discrecionales motivados e inmotivados.

1. Principios orientadores de la buena administración pública en el ejercicio del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos

De acuerdo con Santofimio (2002), el concepto de “acto administrativo” es un término que convoca diversas posturas e interpretaciones, pero que resulta en cierta medida definirlo, al estar incorporado al ámbito del derecho administrativo; se trata de un concepto que, según Ayala (1996), es el resultado del cumplimiento de las funciones de la administración.

Es necesario tener presentes las características de este tipo de actos como son la unilateralidad, la presunción de legalidad, la obligatoriedad y la ejecutoriedad; al respecto, Giraldo (1997) establece que la unilateralidad corresponde a que el acto administrativo corresponde a una manifestación unilateral de voluntad de aquellos que ejercen funciones administrativas; por su parte, la presunción de legalidad implica que todo acto administrativo se expide de conformidad con la normativa vigente; la obligatoriedad conlleva a acatar la norma, así como los efectos de la aplicación de la misma; y la ejecutoriedad implica que un “acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración” (Giraldo, 1997, p. 56).

Por tanto, los actos administrativos son criterios que dicta el poder público en el marco de su potestad administrativa, buscando imponer la voluntad de la administración sobre los administrados; según Santofimio (2002), esta definición general lleva a los tres siguientes postulados: en primer lugar, se trata de un concepto que hace parte de la competencia de la

jurisdicción contencioso administrativa; en segundo lugar, está determinado por normas específicas que lo regulan, las cuales le dan un carácter formal y preferente, adscritas al ámbito del procedimiento administrativo; y, por último, comprende todo el contexto de las resoluciones formales, que son las que dan fin a los procedimientos administrativos.

Según el Consejo de Estado, en providencia del 20 de mayo de 2004, la esencia jurídica del acto administrativo que se refiere a la facultad que se entrega a la administración para que pueda desaparecer las decisiones que esta ha expedido, lo cual debe estar fundado en razones de legalidad, de tal manera que no se infrinja la norma; también debe tener mérito propio cuando el acto se extingue por conveniencia pública, por oportunidad o por un agravio injustificado. Se debe tener en cuenta que las disposiciones normativas a las cuales hace referencia dicho tribunal se encontraban contenidas en el Decreto 01 de 1984, hoy derogado; sin embargo, es posible su traslación al ámbito del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Rivadeneira (2012), al hacer referencia a la noción de “herramienta de carácter administrativo”, señala que el acto administrativo no debe confundirse con el concepto de “recurso”, pues ello resultaría confuso, en la medida en que genera un agotamiento de la vía gubernativa; en este sentido, el autor aclara que, por ejemplo, una solicitud de revocatoria directa no debe entenderse como un recurso ordinario, ni mucho menos como un recurso extraordinario, de ahí que se aleje de la denominación que establece Berrocal (2004) y el propio Consejo de Estado colombiano, quienes emplean el concepto de “recurso extraordinario”.

De esta manera, cuando se revoca una decisión administrativa dicha potestad reside en la autoridad que expide el acto respectivo; una revocación directa, por tanto, debe entenderse desde la perspectiva de quien la genera, pues su materialización depende exclusivamente de dicho pronunciamiento, el cual se constituye en una potestad unilateral, bajo una solicitud previa o de manera oficiosa, que tiene por objeto revocar una decisión que surge de otro acto.

Por lo anterior, ello nunca debe suponer que se extingue el acto administrativo, pues no es una petición en sí misma, ya que se trata de una decisión administrativa propiamente dicha, de ahí que su procedencia siempre dependa de una regla general que surge de la decisión que tome la administración y que puede ser objeto de revocación, lo que significa que puede extinguirse un acto discrecional, reglado o similar a través de la vía administrativa.

Ahora bien, para comprender las características de los actos administrativos, es necesario identificar las modificaciones que generó la Ley 1437 de 2011 al ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa. Según Murillo (2013), dicha norma también fortalece los derechos de petición, hasta el punto de permitir que estos se soliciten de manera verbal o mediante el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación -TIC-, pudiéndose elevar frente a entes públicos y privados, ello con la finalidad de modernizar y hacerse más accesible su acceso a la ciudadanía en condiciones de procurar una justicia materialmente efectiva.

También es preciso tener en cuenta que con la Ley 1437 de 2011 se logran otros importantes avances tales como la adopción del expediente judicial electrónico, el cual, básicamente, permite la digitalización de documentos allegados a los procesos; se fortalecen los

poderes del juez ampliando, entre otras cosas, el régimen de medidas cautelares, con lo que se busca mayor protección de los derechos que se someten a una controversia; y se crea un sistema de descongestión judicial basado en el método de gerencia de proyectos, de tal forma que cada proceso sea estudiado según la especialidad de cada ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa.

Según Murillo (2013), las causales que generan la revocatoria de un acto administrativo no fueron objeto de modificación, aunque en materia de oportunidad la Ley 1437 de 2011, específicamente en su artículo 95, estableció que los actos administrativos pueden revocarse de manera directa, inclusive si ya se ha acudido a la jurisdicción contencioso administrativa; estas solicitudes de revocación directa se deberán resolver en un plazo no mayor a dos meses y no procede ningún recurso cuando se toma una decisión al respecto.

En materia procedimental, de acuerdo con Rodríguez (2012), anteriormente era necesario presentar escrituras y copias para que todas las personas involucradas en el proceso y las autoridades respectivas las puedan reconocer, ello como forma de protocolizarlos. Actualmente, cuando se invoca el silencio administrativo negativo se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, en donde se dispone que luego de tres meses de presentarse una petición sin respuesta alguna, se entenderá como negativa.

Frente a la noción del debido proceso administrativo, se ha desarrollado un amplio entramado doctrinal que ha buscado determinar sus alcances y limitaciones; al respecto, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-051 de 2016, lo ha definido como las condiciones que

impone la ley a la administración, como una garantía que pretende asegurar el orden y adecuado funcionamiento de la administración y como un mecanismo que resguarda el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.

Según lo señalado por Cabrales (2014), cuando se hace alusión al debido proceso administrativo se entiende que este implica reglas, principios y mandatos derivados de la ley y conferidos a la administración para que esta opere bajo un orden y bajo unas reglas; por tanto, la administración debe notificar cualquier tipo de acto administrativo al administrado, ajustado esto a preceptos legales, términos y etapas establecidas en la ley.

Lo anterior significa, según Carvajal (2010), que este es un derecho exigible, tanto constitucional como legalmente, ya que, de lo contrario, se estarían desconociendo principios básicos de la actuación administrativa como son la imparcialidad, la moralidad, la contradicción, la igualdad y la publicidad; del mismo modo, Limas (2011), señala que la normatividad relacionada con este derecho comporta la función de hacer uso y observar los diferentes medios procesales que la normatividad ofrece para que no se vulnere ningún derecho del administrativo por causa de una actuación omisiva, negligente o descuidada.

De esta manera, según se señala en la Sentencia C-540 de 1997, en caso de desconocerse el derecho al debido proceso en el marco de un trámite administrativo, no sólo se violan los criterios esenciales que lo configuran, sino que a la vez se produce una afectación al derecho a la administración de justicia contenido en el artículo 229 Superior.

El legislador colombiano buscó con esta norma establecer un instrumento que le facilitara a la ciudadanía acercarse a la administración con plenas garantías de que cualquier tipo de proceso se lleve a cabo a través de una serie de etapas en donde se tengan presente elementos como los términos, las pruebas, las audiencias y la igualdad de condiciones de acceso al procedimiento.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es una norma de naturaleza general, la cual, según Rivadeneira (2012), rige todas las actuaciones de la administración y, por ende, las autoridades deben someterse a los procedimientos definidos en esta norma. De la ley se infiere una norma de aplicación general y es que cualquier organismo o ente que haga parte del poder público, siempre que cumpla una función administrativa, estará supeditado al imperio de esta ley; sólo es posible considerar cierto régimen de excepcionalidad cuando las funciones encargadas se cumplan en el marco de disposiciones especiales.

Ahora bien, para poder tener un pleno reconocimiento de los efectos jurídicos de los actos administrativos discrecionales y su control jurisdiccional en el derecho administrativo colombiano, es necesario partir de la descripción de uno de los principios orientadores de la administración pública como lo es la buena administración, concepto que resulta fundamental para poder determinar los alcances de la toma de decisiones discrecionales que, por su naturaleza, no exigen una motivación fundamentada, pero que en la práctica debería tenerla para con ello legitimar este tipo de actos administrativos.

El principio de la buena administración ha tenido un amplio desarrollo doctrinal como subsistema del derecho administrativo, especialmente en el derecho continental europeo; así, por ejemplo, señala Picchi (2013), en el derecho italiano se le reconoce como el principio de *buon andamento*, que tiene por objeto proteger aquellas garantías jurídicas de cualquier ciudadano ante una decisión que tome la administración; en el derecho francés, Bouvier (2011) destaca que este es un principio que equilibra la balanza del poder discrecional de la administración cuando este se ejerce de manera abusiva.

Por su parte, Cassese (2009) lo reconoce como una facultad de la ciudadanía para exigir a las autoridades públicas un determinado deber de comportamiento; mientras que Rodríguez (2013) plantea que este es un derecho-principio orientador del ejercicio de la función de la administración pública, cuyo valor agregado radica en la necesidad de exigirse en toda actuación administrativa.

Tanto la doctrina europea como anglosajona, según Milkes (2019), evidencian la ambivalencia de esta figura, al reconocérsele no sólo como principio, sino también como derecho, experiencia internacional que también se ha permeado en la discusión que se ha dado en otros contextos del derecho comparado latinoamericano, incluido Colombia. Pero lo cierto es que el debate de la buena administración, en cierta medida, ha procurado un cambio de paradigma, ya que, además de ser un referente para los gobiernos, también se ha extendido a que sea una potestad de la ciudadanía para que esta pueda exigir determinados estándares en las actuaciones de los funcionarios públicos al momento de motivar sus decisiones.

En el marco del derecho administrativo colombiano el principio-derecho de la buena administración no se estipula de manera tácita en la norma, pero claramente se infiere su obligatoria observancia por parte de las autoridades públicas de los demás principios que han sustentado las codificaciones contencioso administrativas.

Así, por ejemplo, en el Decreto 01 de 1984, en el artículo 3, se hacía referencia a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción; en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, estos mismos principios quedaron ratificados en el artículo 3, en donde se puede interpretar la existencia de una finalidad común, como es que exista un “perfil preciso de un modelo de la administración cercana a los ciudadanos, escrupulosa con la legalidad, discrecional pero no arbitraria” (Del Llano, 2013, p. 158).

De igual manera, Cabezas (2019) señala que “la buena administración, desde su esencia y fundamento, posiciona a la persona como centro indiscutible a partir del cual se estructurará la actividad administrativa” (p. 455), condición que hace alusión a que en la administración pública exista un pensamiento abierto y plural, es decir, que reconozca en todos los sectores la libertad personal, un contexto democrático y una metodología de entendimiento a partir de las decisiones que tome la administración.

Por tanto, la buena administración sólo será de utilidad si logra materializarse en la correcta gestión de la administración, en donde se requerirá de manera imperativa la participación cívica para que, de esta manera, se puedan controlar los excesos que se deriven de

un acto administrativo discrecional. El mencionado autor destaca que la buena administración se desarrolla a partir de seis reglas básicas, entendidas a manera de derechos, las cuales se reconocen en la siguiente tabla:

Tabla 1. *Reglas básicas que se desprenden de la buena administración*

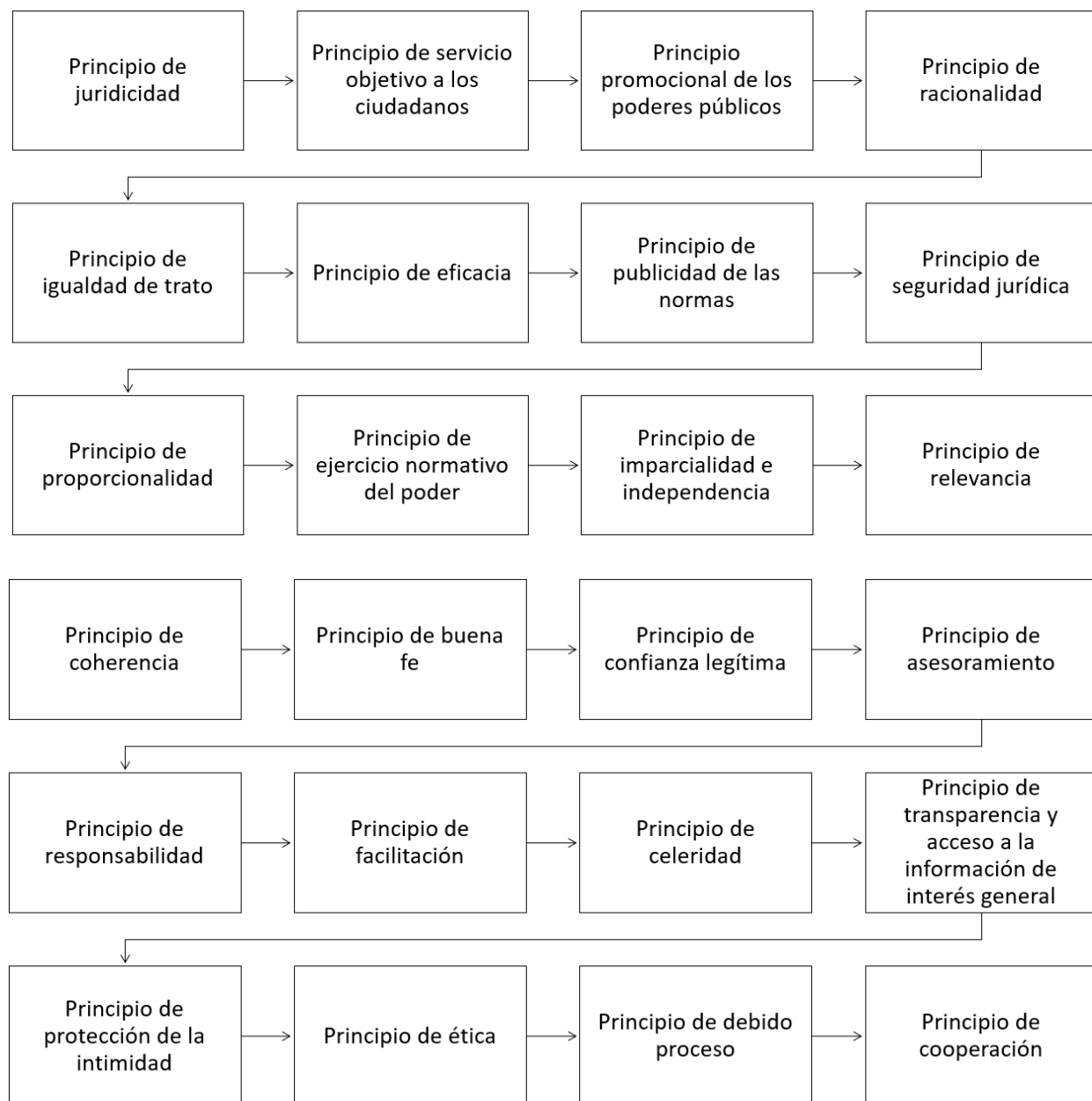
Derecho a un tratamiento imparcial y dentro de un plazo razonable	La Administración deberá dar solución a las peticiones de los ciudadanos de una forma celer, justa y equitativa.
Derecho a ser oído antes de la toma de medidas que lo puedan perjudicar	La jurisprudencia, en interpretación del debido proceso, ha fijado la necesaria regla de “ser oído durante toda la actuación” como primera regla a cumplir en garantía del debido proceso.
Derecho a acceder al expediente	Resultaría a todas luces irrazonable el pensar en la posibilidad ejercer el derecho a ser oído y defenderse sin conocimiento del objeto de la investigación.
Derecho y correlativa obligación para la administración de que sus decisiones sean motivadas	Implica que el ejercicio del poder estará claramente limitado por la razonabilidad y coherencia argumentativa.
Derecho a ser reparado por el daño antijurídico generado por el Estado	El Estado deberá responder por los daños antijurídicos causados en el ejercicio de su gestión, por lo que se requiere de un daño cierto y una atribución fáctica y jurídica de la conducta al Estado.
Derecho a recibir contestación a su petición en la lengua del administrado	Es una regla de aplicación clara y ligada a la sensibilidad social que debe tener la Administración al resolver las situaciones jurídicas de los administrados.

Fuente: elaboración propia a partir de Cabezas (2019).

De conformidad con los postulados doctrinales de Rodríguez (2013), el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 contiene los diferentes principios que rigen el accionar de la administración; sin embargo, advierte que, por lo menos en Colombia, no se ha dado un extensivo tratamiento al concepto de buena administración como derecho fundamental, sino simplemente como derecho, lo que le quita peso a la carga ideológica del actuar administrativo para efectos de la buena administración; específicamente, el autor identifica que el derecho a la

buena administración adquiere el carácter de fundamental en el marco del derecho europeo, reconociendo para ello 24 principios derivados de este derecho, los cuales delimitan su contenido para ser optimizados y exigibles ante cualquier autoridad pública.

Figura 1. *Principios que rigen el derecho a la buena administración pública*



Fuente: Rodríguez (2013).

Por su parte, Barnes (2019) lo reconoce como un derecho de carácter procedimental, pues está integrado por un conjunto de elementos procedimentales, los cuales se traducen en el desarrollo del derecho de defensa, ya que, de acuerdo con tratados y convenios internacionales, toda persona tiene derecho a que su situación se resuelva fundada en el derecho, a que los asuntos que la afectan sean resueltos de manera imparcial, equitativa y en un plazo razonable y que se satisfagan en el marco de un procedimiento administrativo al servicio de la defensa del afectado, lo que permitirá al ciudadano impugnar o cuestionar las decisiones sobre la base de razonamientos debidamente fundados.

Según lo anterior, la buena administración convoca diversos principios rectores del derecho administrativo que son de obligatorio cumplimiento para el ejercicio del deber de los funcionarios públicos, permitiendo ello considerar su exigibilidad en cualquier tipo de actuación, siendo una de ellas “el deber de motivar con suficiencia los actos administrativos expedidos, más aún cuando son expedidos en ejercicio de funciones discrecionales” (Milkes, 2019, p. 162).

2. Alcances del deber de motivación sobre la toma de decisiones discrecionales por parte de la administración pública

De acuerdo al análisis realizado en el acápite anterior, es claro que la buena administración pública conlleva a que la toma de decisiones discrecionales por parte de la administración encuentre fundamento en una debida y fundada motivación, pues esta es una manera de exteriorizar y justificar cualquier decisión discrecional que se tome; con ello se garantiza el derecho de los administrados a estar informados, ya que la administración no debe ser indiferente a que los ciudadanos tengan conocimiento de aquellas decisiones que le puedan interesar.

Sin embargo, esto resulta problemático en sí mismo, ya que, tal y como lo señala Milkes (2019), para poder garantizar que las actuaciones administrativas sean eficientes tradicionalmente no se ha exigido que los actos reglados cuenten con una exposición de razones exhaustivas, situación que hace necesario diferenciar los actos reglados de los meramente discrecionales: mientras que en los primeros debe aplicarse una consecuencia jurídica determinada debidamente motivada, en los segundos se atiende a un interés normativo finalista, en razón de una serie de fines o mandatos que optimizan la administración, lo que puede dar lugar a que se confunda el poder discrecional, como ocurre comúnmente, con actuaciones arbitrarias o que no responden de manera directa al incumplimiento del interés general.

En el caso de los actos administrativos, agrega Milkes (2019), estos requieren de una mayor carga de motivación cuando se expiden, pero en algunos casos los mismos pueden

provenir del ejercicio de una potestad discrecional, en donde claramente cualquier exposición de razones resultaría válida para motivar el acto.

El deber de motivar de manera suficiente las decisiones tomadas en el ejercicio de potestades discrecionales tiene una serie de limitaciones al momento de su construcción; como, por ejemplo, los principios que abarcan el ordenamiento jurídico, límites internos de directivas de funcionamiento de las mismas autoridades administrativas, la experiencia y experticia de los mismos funcionarios que pretender expedir un acto administrativo y los precedentes jurisprudenciales expedidos anteriormente por los jueces, además de la ponderación existentes en cada caso en concreto (Milkes, 2019, p. 166).

Precisamente, señala Campolieti (2011), el problema de la discrecionalidad es que se interpreta como si se tratara de una figura fundada en un vacío normativo, frente a lo cual, ante la simple ausencia de la norma, no es posible establecer un límite externo de la conducta de la administración, por lo que el límite tendría que identificarse en la facultad decisional del juez administrativo, que sería el llamado a determinar los presupuestos de validez de la decisión que se tome a través de un acto administrativo discrecional.

Por tanto, es fundamental diferenciar los conceptos de discrecionalidad y arbitrariedad, pues lo uno no puede significar lo otro: para que haya discrecionalidad, agrega Campolieti (2011), es necesario que exista una norma que confiera la facultad de actuar con ese carácter; tampoco debe constituir un eximente de responsabilidad y menos aún debe evitar la expresión de los motivos que inducen a un dictado contenido en un acto administrativo.

3. Los roles del juez administrativo en los controles judiciales de los actos administrativos discrecionales

El control judicial de los actos administrativos discrecionales es un tema que la doctrina y la jurisprudencia ha acogido con especial interés, sobre todo respecto al rol que desempeñan los jueces en el marco del control de este tipo de actos. Lo problemático del asunto se deriva del hecho de que la decisión que se incorpora en un acto administrativo discrecional puede provenir de diversas hipótesis: un resultado adverso a la solicitud que elevó el ciudadano ante la administración, la no satisfacción por la decisión que se obtiene, la ausencia de razones debidamente fundamentadas de la administración para tomar la decisión, entre otras.

Frente a lo anterior, Milkes (2019) señala que le corresponde al juez administrativo realizar el control del acto administrativo discrecional, ya que es el medio idóneo para constatar si dicho acto se ajusta o no al ordenamiento jurídico y, por ende, responde a los fines señalados en la ley.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido prolija en el análisis de decisiones discrecionales que han sido sometidas al control del juez administrativo; al respecto, se destacan fallos relacionados con actos administrativos discrecionales que establecen órdenes de retiro, como es el caso de las sentencias del 22 de febrero y 1 de marzo de 2007; también se destaca la Sentencia del 27 de enero de 2012, en la cual el Consejo de Estado señaló que la fuerza pública no tiene el deber de motivar sus actos cuando ordenan el retiro de alguno de sus miembros; igualmente, la Sentencia del 10 de marzo de 2005, en donde este tribunal manifestó que en la

decisión del acto administrativo que ordenaba el retiro de un agente le correspondía al demandante demostrar la desviación de poder; y la Sentencia del 28 de mayo de 2009, en donde se señaló que los jueces administrativos deben admitir la inversión de la carga probatoria, de tal forma que sea la administración quien motive la decisión tomada.

En fallo del 2 de diciembre de 2010, el Consejo de Estado reconoció los alcances que tienen los actos administrativos de naturaleza discrecional; de hecho, la Constitución y la ley han previsto que aquellos actos administrativos que permiten la nominación, nombramiento y remoción de algunos cargos corresponden a una potestad del presidente, director, gerente o responsable de una entidad; esa facultad discrecional es la que permite que los empleados de libre nombramiento y remoción se puedan retirar de sus funciones, pero esta es una potestad que tiene unos límites y que impide el desvío del poder, ya que la discrecionalidad no debe ejercerse de manera arbitraria o abusiva, ni mucho menos exceder las directrices y principios que se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico.

En providencia del 12 de noviembre de 2015, por su parte, el Consejo de Estado se refirió específicamente a la potestad que tiene el juez para el control jurisdiccional de los actos administrativos discrecionales que, como bien se sabe, no exigen motivación, pero cuando las circunstancias así lo invoquen, es necesaria una motivación mínima; ante la ausencia de esta, al juez le corresponde valorar las razones y motivos que dan lugar al acto administrativo y esto debe tener como propósito un control efectivo sobre la motivación de dicho acto; ello a manera de contrapeso a la restricción que sufre la persona afectada con el acto administrativo, siendo esto una garantía del derecho de defensa y del debido proceso del particular afectado.

En Sentencia del 19 de febrero de 2018 el Consejo de Estado plantea, por su parte, que algunos actos administrativos mediante los cuales se declara la insubsistencia de un cargo son el resultado de una extralimitación de la facultad discrecional del funcionario que lo emite; claramente a este le corresponde llevar a cabo el conducto regular para cada caso; por ejemplo, un proceso disciplinario en aras a declarar una responsabilidad, ello antes de proferir el respectivo acto. El juez administrativo está llamado a ejercer el control, no sólo sobre el acto administrativo, sino también sobre las actuaciones omitidas por el funcionario para cada caso, asunto particular, ya que evidencia que los alcances de dicho control jurisdiccional no sólo recaen sobre el acto en sí, sino además sobre las actuaciones u omisiones que rodean cada acto administrativo.

En fallo del 15 de noviembre de 2018 el Consejo de Estado reconoce el origen del control judicial de los actos administrativos discrecionales en el derecho francés y afirma que precisamente ese control judicial debe centrarse en los alcances de la discrecionalidad, la cual no es absoluta y evita el abuso y la desviación del poder; es por tal motivo que el juez contencioso es el llamado a extender su control sobre las decisiones de la administración, en donde, si bien existen márgenes de libertad decisoria, estas no deben ser una manifestación del exceso de poder o de su desviación.

Con lo anterior, queda claro que el proceso contencioso administrativo se rige bajo las garantías del debido proceso, de cara a sus correlativos derechos de contradicción y defensa, por lo tanto que se integre a un cuerpo procesal judicial un supuesto elemento probatorio con reserva

para la parte frente a la cual se aduce, se puede predicar que es una prueba diabólica como quiera que en nuestro país está proscrita la prueba secreta, la que, según lo señalado en el inciso final del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, es nula de pleno derecho. Para comprender los alcances de esta afirmación, es necesario tener presente el tema de la distribución de la carga de la prueba en el ámbito administrativista.

De igual manera, es preciso valorar el escenario jurisdiccional, ya que una vez se demanda un acto administrativo el tema de la carga de la prueba cambia, pues todo acto administrativo será tenido como legal y vigente, hasta tanto no se demuestre, a través de medios probatorios válidos que éste es ilegal; por tanto, un acto administrativo no pierde validez por el sólo hecho de haber sido demandado, ya que la demanda sólo busca cuestionar el acto, y es sólo a través de la decisión en derecho que se tome frente al acto que se invalida o legitima el acto administrativo.

De igual manera, no es dable que, en el ámbito del derecho laboral administrativo, y menos en un Estado social de Derecho como el colombiano, que se otorguen facultades exorbitantes a la administración para, por ejemplo, alterar la libertad probatoria de las partes en un proceso, pues ello conllevaría poner limitaciones a los medios de prueba, lo que colocaría al empleado en una condición de inferioridad, además de ser este un trato no sólo injustificado, sino también desproporcionado.

Por lo tanto, lo que hace el Estado Social de Derecho es democratizar este tipo de procesos, buscando que haya una distribución equitativa del poder de la administración con los

respectivos controles, además de ser transparente y dispuesto a que, inclusive, sus propios actos puedan ser juzgados. En virtud de ello, corresponde a la administración, al expedir un acto administrativo, exponer la motivación y fundamentos de su decisión, mientras que al empleado le compete interponer la acción o demanda respectiva-

Al respecto, señala Marín (2007) que esta distribución de cargas no depende de la posición de demandante y demandado de las partes, sino, específicamente, del objeto y contenido de lo que se pretende, correspondiendo a cada parte probar aquellos hechos objeto de pretensión o de oposición, lo que implica que cada una de las partes deberá acreditar los argumentos jurídicos que requiera a su favor, lo que conlleva la inversión de la carga de la prueba, según el objeto y contenido de las pretensiones.

En cualquier caso, agrega la Corte Constitucional en la Sentencia C-774 de 2001 que en estos procesos la presunción de inocencia hace parte del debido proceso adquieren el carácter de derecho fundamental, de plena aplicación al ámbito del derecho administrativo; del mismo modo, Bernal (2008) aclara que dicha presunción de inocencia conlleva que la administración asuma la carga de la prueba.

Mientras que el Consejo de Estado, según Sentencia del 18 de mayo de 2000, establece que en muchos casos es la administración la encargada de probar las razones de una desvinculación, por cuanto la inocencia del servidor público prima en esta clase de proceso; sin embargo, en providencia del 15 de agosto de 2002 establece que, cuando el proceso verse sobre

el buen servicio de la administración, corresponde a las partes demostrar los argumentos que crean tener a su favor.

En cuanto a la información reservada de inteligencia y los resultados del polígrafo, los cuales alude una entidad en los procesos judiciales como prueba de los motivos de la inconveniencia de mantener el actor en la institución, es necesario considerar que dicha prueba se practica de manera imperfecta pues no se le da traslado a la parte actora, incluso la parte interesada pues es quien solicita la prueba y conocer la información que sobre él se ventila en tal escrito, tanto que no se le permitió al demandante ejercer el derecho de contradicción respecto de la misma; además que la entidad en la respuesta al derecho de petición presentado por el actor preprocesalmente le niega la posibilidad de conocer dicho informe antes de interponerse la demanda, por su carácter de reserva, situación que vulneró el derecho de defensa desde las actuaciones administrativas.

No se puede negar el carácter vinculante de un precedente y con ello fundamentar un cambio en la posición jurisprudencial por el mero arrepentimiento o un cambio de sentido o bien fundamentar una decisión en que un juez o tribunal tiene unas reglas de derecho que deben aplicarse en cada caso en particular.

En general, Campolieti (2011) destaca que el control judicial en estos casos tiene un alcance determinado, y es que todo aquello que resulte ajeno al ámbito de la discrecionalidad debe ser objeto de revisión por la jurisdicción competente, de tal forma que se realice un análisis respecto de las medidas u opciones más apropiadas para cada caso concreto para que la

valoración implicada en la decisión no sea objeto de sustitución; este es un control que se limita a que se constate la legalidad de la medida que se adopta, que se identifique la ausencia de irrazonabilidad y que la actividad discrecional fue ejercida según el margen de actuación permitido por la ley.

Conclusiones

Según los planteamientos doctrinales y jurisprudenciales estudiados en la presente investigación, se observa que la facultad de discrecionalidad que posee la administración para expedir actos administrativos no comporta una naturaleza absoluta, sino que depende de unos límites objetivos que se derivan, en gran medida, de los propósitos que se persiguen; además, la discrecionalidad debe estar acompañada por la aplicación de criterios de proporcionalidad, de tal forma que no se confunda con el ejercicio de un poder arbitrario ni con la total ausencia de motivaciones para proferir una decisión.

La discrecionalidad, por tanto, exige delimitación según los fines de la norma, ya que es esta, en últimas, la que procura la facultad para que la administración se pronuncie y para que los actos administrativos generen una consecuencia jurídica; aplicando esto a los actos administrativos discrecionales, la regla debería ser que estos sean motivados, aun cuando la norma no obligue a ello, máxime cuando existen situaciones excepcionales como es el caso de las declaratorias de insubsistencia de los funcionarios de libre nombramiento y remoción que hagan parte de regímenes especiales de carrera.

Por tanto, este estudio es un llamado a que los actos administrativos discrecionales estén fundamentados en una motivación garantista, de tal manera que los destinatarios de la decisión puedan reconocer la legalidad y legitimidad del acto sin que ello obligue a un descaste de la jurisdicción contencioso administrativa.

Finalmente, el juez administrativo debe ser, por tanto, garante de un adecuado control sobre los efectos de los actos administrativos discrecionales, tanto motivados como inmotivados, es decir, debe dirimir el conflicto que surge a partir del acto administrativo discrecional, haciendo un recuento sucinto del caso y aclarando las reglas antes anotadas al respecto; la doctrina ha sido clara en reconocer que la competencia para resolver este tipo de controversias es la contencioso administrativa y, además, debe estudiar la pertinencia de la motivación, máxime si el acto administrativo conlleva el retiro de algún funcionario, ya que esta es una facultad discrecional de la administración.

Sobre lo anterior, es claro que el control jurisdiccional del juez contencioso administrativo no sólo debe concentrarse en el acto administrativo discrecional en sí mismo, sino en todos los hechos que dieron lugar a que se emitiera dicho acto, esto es, tanto a las acciones como a las omisiones en las que incurre el funcionario que lo emite, pues todo ello hacer parte del contexto del acto administrativo como elemento constitutivo.

Referencias

Ayala C., J. E. (1996). *Elementos del Derecho Administrativo Disciplinario*. Doctrina y Ley.

Barnes J. (2019). Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 77-123.

Bernal P., C. (2008). *El derecho de los derechos*. Universidad Externado.

Berrocal G., L. (2004). *Manual del acto administrativo, según la ley, la jurisprudencia y la doctrina*. Librería Ediciones del Profesional.

Bouvier, J. (2011). *Elementos fundamentales del derecho administrativo*. Escuela Regional de Administración Pública.

Briceño de V., M.; & Zambrano C., W. (Editores). (2012). *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado – Banco de la República.

Cabezas N. (2019). La buena administración como visión multidisciplinaria y sistémica de las garantías ciudadanas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 1-18.

Cabrales M., A. (2014). El debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia. *Diálogos de derecho y política*, 6(14), 57-74.

Campolieti F. (2011). *El control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Abeledo Perrot.

Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 4, 7-21.

Cassese, S. (2009). El derecho a la buena administración. *Revista Europea de Derecho Público*, 21(2), 1037-1051.

Congreso de la República. (2011, 18 de enero). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1437 de 2011]*. DO. 47.956.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (2007, 22 de febrero). *Radicado 6408-05*. [CP. Jesús María Lemos].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (2007, 1 de marzo). *Radicado 5644-05*. [CP. Alberto Arango].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2012, 27 de enero). *Radicado 19932*. [CP. Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (2015, 12 de noviembre). *Radicado 11001-03-15-000-2014-02073-01(AC)*. [CP. Roberto Augusto Serrato Valdés].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (2010, 2 de diciembre). *Radicado 15001-23-31-000-2003-02831-01(0653-10)*. [CP. Víctor Hernando Alvarado Ardila].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (2018, 19 de diciembre). *Radicado 25000-23-42-000-2013-01223-02(4578-16)*. [CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (2018, 15 de noviembre). *Radicado 05001-23-33-000-2013-01754-01(4450-16)*. [CP. William Hernández Gómez].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (2005, 10 de marzo). *Radicado 6207-03*. [CP. Alberto Arango].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (2009, 28 de mayo). *Radicado 05001-23-15-000-2009-00203-01*. [CP. Susana Buitrago].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2004, 20 de mayo).

Radicado 25000-23-25-000-1998-3963-01(5618-02). [CP. Alberto Arango Mantilla].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B.

(2000, 18 de mayo). *Expediente 2459*. [CP. Alejandro Ordóñez Maldonado].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B.

(2002, 15 de agosto). *Expediente 741/01*. [CP. Jesús Jiménez Giraldo].

Corte Constitucional. (1995, 3 de febrero). *Sentencia C-031*. [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. (1997, 23 de octubre). *Sentencia C-540* [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. (2001, 25 de julio). *Sentencia C-774* [MP. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. (2015, 16 de abril). *Sentencia SU-172*. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (2016, 10 de febrero). *Sentencia T-051* [MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Del Llano, C. (2013). La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder. *Pensamiento Constitucional*, 16(16), 157-170.

Dromi, J. (1983). *Instituciones del Derecho Administrativo*. Editorial Astrea.

Fernández E., L. (2012). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (26), 211-258.

Giraldo C., O. (1997). *Derecho administrativo general*. Ágora Impresores.

González R., M. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Universidad Sergio Arboleda.

Hernández S., R., Fernández C., C., & Baptista L., P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.

Limas S., A. (2011). Estabilidad del acto administrativo de contenido particular evaluada en relación con el interés general y los derechos colectivos. *Derecho y Realidad*, (17), 58-82.

Marcheco A., B. (2009). El control judicial de la potestad discrecional de la administración pública en Cuba. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), 57-75.

Marín H., H. (2007). *Discrecionalidad administrativa*. Universidad Externado.

Milkes S., I. (2019). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (21), 153-178.

Ministerio de Defensa Nacional. (1993, 17 de diciembre). *Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos [Decreto 2535 de 1993]*. DO: 41.142.

Murillo A., J. (2013). *Los avances del nuevo Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011) [Tesis de grado]*. Universidad de Antioquia.

Pérez O., R. (2013). *Eficacia y Validez del Acto Administrativo [Tesis de grado]*. Universidad Nacional de Colombia.

Picchi, M. (2013). *Técnica normativa y tutela del buen funcionamiento de la administración pública*. Università degli Studi di Firenze.

Presidencia de la República. (1984, 10 de enero). *Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo (derogado por el art. 309, Ley 1437 de 2011) [Decreto 01 de 1984]*. DO. 36.439.

Rivadeneira B., R. (2012). *Manual de procedimiento administrativo: según la ley 1437 de 2011*. Librería Jurídica Sánchez R.

Rodríguez A., J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6(6), 23-56.

Rodríguez V., G. (2012). *Silencio administrativo positivo*. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Santofimio G., J. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Temis.

Vargas, C. (2016). *Admisión y valoración de las pruebas en el procedimiento jurisdiccional administrativo de insubsistencia laboral [Tesis de grado]*. Universidad de Antioquia.

Vergara C., L. (2018). La discrecionalidad administrativa y los derechos de carrera del personal activo de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares. *Revista Vis Iuris*, 5(10), 115-150.

