

Noción estándar de acto administrativo en la cultura jurídica: Desafíos conceptuales*

Standard notion of administrative act in legal culture: conceptual challenges

Dúber Armando Celis Vela**

Los conceptos jurídicos cumplen un papel imprescindible en la existencia del derecho positivo en tanto facilitan la interpretación de las disposiciones jurídicas y la aplicación de normas. Sin embargo, tales operaciones fallan cuando no están adecuadamente elaborados. En este artículo se plantea un análisis de la categoría *acto administrativo* en aras de subrayar los desafíos conceptuales que enfrenta dicha noción, ampliamente compartida en la cultura jurídica colombiana. La metodología aplicada es el análisis conceptual con especial énfasis en su momento crítico *–par destruens–*. En general, se formulan objeciones a las propiedades tradicionalmente usadas para identificar un acto administrativo y, además, se fija una ruta para desarrollar una reconceptualización a partir de las normas que confieren y regulan el ejercicio de una función administrativa.

Palabras clave: acto administrativo, declaración de voluntad, unilateralidad, efectos jurídicos, análisis conceptual.

Introducción

Una de las funciones más relevantes de la doctrina es el desarrollo de los conceptos dogmáticos. Un concepto tiene una naturaleza dogmática si “hace referencia a una acción o estado de cosas regulado por algún ordenamiento jurídico”¹. En la práctica, el alcance de las normas depende del contenido atribuido a los conceptos en la legislación, en la jurisprudencia o en la doctrina. Los cambios culturales o sociales exigen redefinir los términos usados en las fuentes del derecho para capturar adecuadamente el estatus normativo de las conductas o actos jurídicamente relevantes. La

Legal concepts play an essential role in positive law by facilitating the interpretation of provisions and the application of norms. However, these operations fail when concepts are not adequately elaborated. This article proposes an analysis of the administrative act category to highlight the conceptual challenges faced by the notion shared within the Colombian legal culture. The methodology applied is conceptual analysis with a special emphasis on its critical moment *–par destruens–*. Some objections are formulated against the properties traditionally used to identify an administrative act. A path is also outlined to develop a reconceptualization based on the norms that confer and regulate the exercise of an administrative function.

Keywords administrative act, declaration of will, unilateralism, legal effects, conceptual analysis.

modificación de los conceptos incide en el reconocimiento de las normas que pertenecen a un sistema jurídico y, además, expande o restringe el universo de casos individuales que se consideran regulados por el predicado fáctico de una disposición. Un sistema normativo puede transformarse a través de procedimientos institucionales para introducir o eliminar sus normas o mediante el cambio “de las definiciones de los términos que figuran en ellas”².

Los actos administrativos son considerados como “toda manifestación de voluntad de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos”³. Esta noción goza de una aceptación relativamente extendida en la cultura jurídica colombiana⁴ y, además, ocupa una posición dominante en la doctrina de otros ordenamientos jurídicos⁵. Pese a su aprobación, se trata de una idea problemática

* Este artículo de investigación es producto del proyecto titulado *Nuevas tendencias de la administración pública*, código 37-000020, financiado por la Universidad Autónoma Latinoamericana–Medellín (Colombia).

** Doctor en Filosofía. Profesor de la Escuela de Posgrados de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). Correo electrónico: duber.celisve@unaula.edu.co. Dirección postal: carrera 55 # 49-51, Medellín, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1271-2377>.

¹ NÚÑEZ VAQUERO 2018, 241.

Artículo recibido el 11 de septiembre de 2024 y aceptado el 27 de noviembre de 2024.

² ALCHOURRÓN Y BULYGIN 2021, 475.

³ Aydee Álvarez de Gómez contra Municipio de Pereira (2004).

⁴ VERGARA MESA 2021, 208.

⁵ ARÓSTICA 2013, 272; CORDERO 2019, 12.

porque no captura adecuadamente las prácticas jurídicas que involucran la expedición y el control judicial de los actos administrativos. En la actualidad, el ejercicio de una función administrativa no solo tiene manifestaciones muy variadas, sino que las autoridades son “cada vez más proclives al uso de instrumentos blandos o atípicos”⁶. El aparato conceptual utilizado en tal noción parece deficiente y anclado en categorías que no son adecuadas dada la complejidad de las actividades realizadas. Un concepto de acto administrativo es relevante si y solo si suministra criterios básicos para reconocerlo, situarlo en el sistema de fuentes, evaluar su validez y controlar la actividad de la administración. La concepción clásica de acto administrativo falla en la satisfacción de estas funciones.

El propósito de este trabajo es analizar algunas propiedades básicas de la noción más extendida de acto administrativo con el fin de evaluar su capacidad instrumental para reconocer pronunciamientos de tal naturaleza y controlar el ejercicio de una función administrativa. Los problemas de vaguedad que suelen afectar esta clase de conceptos exigen criterios claros y distintos que permitan analizar las manifestaciones de una autoridad para determinar si constituyen o no un acto administrativo. Una labor de esta índole es fundamental para comprender el sentido y alcance que tiene tal institución en la práctica jurídica. El artículo está estructurado en tres secciones: la primera hace una reconstrucción de la noción clásica de acto administrativo a partir de una descripción doctrinal y jurisprudencial de su contenido semántico. La segunda propone un análisis crítico de la idea de acto administrativo como “una declaración de voluntad”⁷ y la tercera se ocupa de la característica que dirige su atención a la producción de efectos jurídicos. La evaluación crítica de las propiedades muestra la distancia que existe entre el universo de actuaciones realizadas en el ejercicio de una función administrativa y el aparato conceptual que lo sustenta.

La metodología aplicada es el análisis conceptual de una categoría dogmática, es decir, se ocupa de instituciones o “normas de un orden jurídico que son comunes a un área interna [del derecho]”⁸. Un concepto, por lo general, es una estructura compleja

que está constituida o relacionada con otros componentes semánticos⁹. La idea es desglosar el acto administrativo en sus propiedades elementales en aras de reconstruir el alcance que tienen tanto en la jurisprudencia como en la doctrina colombianas. Los materiales foráneos son incluidos para subrayar los aspectos compartidos de la teoría del acto administrativo, pues los problemas aquí planteados podrían extenderse a modelos conceptuales semejantes. Una reconstrucción racional se justifica en el hecho de hacer “más preciso un concepto”¹⁰ dado que implica un ejercicio de clarificación y la fijación de condiciones para el desarrollo de elaboraciones más adecuadas y útiles. “La claridad conceptual, la consistencia y la coherencia son precondiciones para la racionalidad en cualquier campo de conocimiento”¹¹. Tales ejercicios tienen un trasfondo analítico, descriptivo y normativo¹² porque inciden en el aparato conceptual presupuesto en la práctica consistente en expedir actos administrativos y controlar el ejercicio de la función administrativa.

La teoría estándar del acto administrativo está atrincherada en propiedades que no capturan adecuadamente las prácticas jurídicas relativas al reconocimiento y control de los actos administrativos. La teoría de una institución jurídica, aunque tenga un nivel intermedio de abstracción, está compuesta por proposiciones normativas generales en una cultura jurídica. Un conjunto de criterios semánticos saturado de excepciones hace muy compleja su aplicación a casos concretos. La ductilidad de las condiciones de identificación origina confusiones en la práctica jurídica, impide la elaboración de proposiciones normativas relativamente generales y, además, hace que el reconocimiento de un acto administrativo dependa de criterios *ad hoc*. La teoría del acto administrativo está construida a partir de presupuestos teórico-filosóficos que desencajan con las nuevas tendencias del derecho administrativo. La doctrina colombiana debería avanzar hacia una reconceptualización de tal noción a la luz de las normas que posibilitan la adopción y el reconocimiento de estos actos jurídicos.

⁶ Asociación de Institutores de Antioquia contra Departamento de Antioquia (2014).

⁷ ARZOZ SANTISTEBAN 2023, 427.

⁸ DUARTE 2019, 230.

⁹ MARGOLIS y LAURENCE 1999, 5.

¹⁰ ALCHOURRÓN y BULYGIN 1971, 7.

¹¹ ALEXYS 2002, 10.

¹² CELIS VELA 2023, 28.

I. El concepto clásico de acto administrativo en la cultura jurídica colombiana

La teoría del acto administrativo no es una elaboración unitaria en el ámbito interno. A diferencia de lo que sucede en otras latitudes¹³, en Colombia, no existen definiciones legales o constitucionales; por tanto, su conceptualización es una tarea de los juristas. Sin embargo, los desacuerdos sobre cuáles propiedades se adscriben al acto administrativo y qué alcance tienen son muy frecuentes. La falta de consistencia en los usos lingüísticos “de la Corte Constitucional ha tenido su correlato en la similar ambigüedad con la que el Consejo de Estado y la doctrina especializada han definido dicha institución”¹⁴. Una razón que podría explicar este fenómeno radica en que la llamada teoría del acto administrativo es producto de “un extenso acervo jurisprudencial y doctrinal desarrollado por décadas”¹⁵. Este problema no es solo una disputa académica sobre usos conceptuales; al contrario, su principal consecuencia es que expande o restringe el control judicial a la actividad de la administración pública o de particulares con funciones administrativas. Entre un universo de diferencias, nada impide una reconstrucción abstracta que, en términos generales, señale sus elementos más básicos.

En una perspectiva ya clásica, el acto administrativo es entendido como “toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos”¹⁶. En tal orden de ideas, el concepto de acto administrativo puede desglosarse en tres propiedades comunes, a saber: manifestación unilateral, función administrativa y producción de efectos jurídicos. La voluntad no está necesariamente vinculada con la primera característica porque hay posiciones dogmáticas que subrayan que no “[s]olo las declaraciones de voluntad poseen esta cualidad”¹⁷. Aunque las posturas distan de ser uniformes, las propiedades señaladas representan un rasgo compartido que también recoge usos jurisprudenciales¹⁸. Los elementos analizados se descomponen en conceptos más básicos para comprender su contenido. Los matices de cada

atributo se sortean con clasificaciones internas que dan cuenta de las orientaciones dominantes y reflejan coincidencias o desacuerdos tanto en la doctrina local como en la foránea.

El primer aspecto utilizado para el reconocimiento de un acto administrativo consiste en la declaración o manifestación, de carácter unilateral, de una persona u órgano que ejerce funciones administrativas. Esta característica expresa una propiedad compleja que puede descomponerse en tres rasgos elementales, esto es, naturaleza declarativa, carácter unilateral y contenido. La naturaleza declarativa de un acto administrativo opera como un aspecto definitorio y como un criterio de diferenciación. La declaración o manifestación consiste en un acto lingüístico expreso o presunto que exterioriza lo resuelto a través del acto administrativo. Los actos pueden ser presuntos porque la declaración también se deriva de un silencio administrativo “cuyo contenido es determinado por la ley”¹⁹. Esto implica que no hay actos normativos independientes de las conductas, actitudes y creencias compartidas: “no existen normas sin que alguien las ‘establezca’”²⁰. Como el derecho positivo en general, los actos administrativos son dependientes de construcciones humanas. La naturaleza declarativa de un acto administrativo también opera como un criterio de diferenciación respecto de otras formas de expresión de la función administrativa como son “los hechos o actividades puramente materiales u operaciones físicas de la Administración”²¹. Así, “al hablar de declaración se indica claramente que se trata de una exteriorización intelectual por oposición a material”²². Las actividades puramente materiales están excluidas como actos administrativos.

La unilateralidad es una propiedad relacional, es decir, un acto administrativo presupone un vínculo entre dos partes: una que ejerce funciones administrativas y otra que hace las veces de un destinatario o administrado. La unilateralidad subraya que la expedición de un acto administrativo solo depende de la decisión de una autoridad, es decir, no se requiere el “concurso de la voluntad de sus destinatarios”²³ para producir consecuencias jurídicas. “Una de las facultades de la potestad pública es la de adoptar decisiones de ca-

¹³ ARÓSTICA 2013, 270-271.

¹⁴ DÍAZ-DÍEZ 2023, 281.

¹⁵ VERGARA MESA 2021, 193.

¹⁶ SANTOFIMIO GAMBOA 2023, 678.

¹⁷ VERGARA MESA 2021, 208.

¹⁸ *María Edith Galarza Duarte contra Ministerio de Educación Nacional* (2019).

¹⁹ VERGARA MESA 2021, 197.

²⁰ GUASTINI 2018, 4.

²¹ ARÓSTICA 2013, 274-275.

²² GORDILLO 2011, III-15.

²³ VALDIVIA 2018, 185.

rácter unilateral imponibles a terceros creando para ellos derechos, obligaciones, deberes y sujeciones”²⁴. La situación jurídica de una persona se modifica en razón al ejercicio de una potestad, cuyos efectos no dependen de las actitudes prácticas de los destinatarios. Este criterio ha sido fundamental para distinguir entre actos administrativos y contratos, pues “la unilateralidad es la nota que mejor define a los actos administrativos mientras que la bilateralidad es la principal característica de los contratos públicos”²⁵.

En la doctrina es posible rastrear dos concepciones sobre la unilateralidad de los actos administrativos: fuerte y débil. La primera considera que la unilateralidad es un rasgo definitorio de los actos administrativos porque la existencia, ejecutividad y ejecutoriedad de las decisiones adoptadas depende exclusivamente de la autoridad “en su formación”²⁶. La segunda destaca que no es una propiedad de todos los actos administrativos por la repercusión que tiene el principio de participación. Las decisiones adoptadas en la expedición de licencias ambientales no tendrían este carácter unilateral porque se “flexibiliza uno de los atributos típicos de la administración pública que la identificaron históricamente como un fenómeno de poder”²⁷. El último argumento no parece aceptable porque el carácter autoritativo de una decisión “no significa que el administrado no tenga participación previa en el procedimiento”²⁸, esto es, una relación de sujeción no se desdibuja por el modo de iniciación de la actuación o por los niveles de participación en la toma de decisiones. Las garantías del debido proceso o los mecanismos de participación ciudadana parecen asegurar la legitimidad de las decisiones, pero no alteran su naturaleza autoritativa como rasgo definitorio. La forma como se toman las decisiones o los límites que imponen los derechos no cancela la naturaleza coercitiva del derecho.

El contenido de las manifestaciones o declaraciones también puede reconstruirse a partir de dos sentidos dominantes: uno estricto y otro amplio. El primero señala que el contenido lo constituye una voluntad o decisión²⁹. En analogía con el derecho privado, los actos administrativos serían una clase de entidades

intencionales con eficacia jurídica, esto es, tendrían la vocación de producir efectos. Esta concepción es criticada con base en que “no toma en consideración otros actos de la administración que producen efectos jurídicos”³⁰. El segundo señala que las manifestaciones de la administración están fundadas en una pluralidad de contenidos como voluntad, conocimiento, opinión o deseo³¹. Los efectos jurídicos no se derivan exclusivamente de actos de voluntad, sino de otra clase de estados mentales. La relevancia de esta cuestión radica en que expande o restringe el alcance que tienen los medios de control al ejercicio de la función administrativa.

La naturaleza de la voluntad que opera como presupuesto de un acto administrativo normalmente tiene un carácter subjetivo y otro institucional: el primero subraya que la voluntad es una realidad psico-física que se imputa a una autoridad administrativa³². Las irregularidades que vician la voluntad de los individuos podrían afectar la validez del acto administrativo. La voluntad consiste en una intención orientada a la “realización de un fin”³³. El segundo subraya que la voluntad es una realidad institucional en tanto se encuentra objetivada en la ley. La autoridad administrativa actúa como intérprete de la voluntad que se haya “establecida en una norma constitucional, legal o reglamentaria”³⁴. La inclusión de esta característica en el concepto de acto administrativo envuelve dificultades para determinar el contenido de una manifestación de la administración, pues los doctrinantes que le asignan un carácter volitivo a esta institución no siempre hablan de lo mismo. En un caso se trata de un fenómeno psíquico identificable en las personas que actúan como autoridades; en el otro es una realidad subyacente a la legislación que se materializa en la gestión de la autoridad.

La segunda propiedad está relacionada con el ejercicio de funciones administrativas³⁵. Las funciones públicas son una categoría amplia que incluye todas las operaciones encaminadas a la satisfacción de los fines del Estado. Además de la función administrativa, hay otras como la legislativa, la judicial, de control o

²⁴ SÁNCHEZ TORRES 2007, 37.

²⁵ RODRÍGUEZ-ARANA y SEDÍN 2011, 3.

²⁶ GORDILLO 2011, IV-26.

²⁷ SÁNCHEZ-ZAPATA y VERGARA MESA 2023, 13.

²⁸ SANTOFIMIO GAMBOA 2023, 679.

²⁹ VERGARA MESA 2021, 200; MUÑOZ MACHADO 2017, 21.

³⁰ GORDILLO 2011, III-13.

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ 1986, 504; PAREJO ALFONSO 2011, 391; CASSAGNE 2013, 110.

³² CASSAGNE 2013, 168.

³³ CASSAGNE 2013, 110.

³⁴ SANTOFIMIO GAMBOA 2023, 679.

³⁵ *María Edith Galarza Duarte contra Ministerio de Educación Nacional* (2019).

electoral, las cuales tienen un carácter autónomo³⁶. La diferencia específica de la función administrativa radica en que satisface intereses generales con sujeción a la constitución y la ley. La función administrativa es la efectivización de normas legislativas o reglamentarias en atención al logro de intereses públicos, es decir, se trata del conjunto de actuaciones para "satisfacer los cometidos estatales de un modo predominantemente práctico"³⁷ o de responder a necesidades públicas³⁸. Esta función implica el ejercicio de diversas potestades como la creación, aplicación, ejecución y obediencia de normas. A diferencia de los demás atributos, tal rasgo parece capturar un elemento definitorio para el reconocimiento de un acto normativo como administrativo.

La última nota distintiva de los actos administrativos radica en su capacidad para producir efectos. Estos consisten en "alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando o extinguiendo las existentes o creando nuevas situaciones de relevancia ante el derecho"³⁹. Las situaciones que pueden ser objeto de un acto administrativo son generales y abstractas o particulares y concretas⁴⁰. La naturaleza de las situaciones reguladas da lugar a la distinción entre reglamento y actos administrativos de contenido general o particular. Los efectos que se originan pueden ser estados institucionales cuando se declara un toque de queda o se reconoce un derecho preexistente⁴¹; constitutivos de situaciones jurídicas de ventaja cuando se otorga una licencia y situaciones jurídicas de desventaja cuando se impone una obligación o una "sanción administrativa"⁴². Finalmente, los efectos pueden ser directos cuando surgen del acto o indirectos cuando constituyen la base para la producción de consecuencias en otro plano normativo. La no producción de efectos en el sistema jurídico ha justificado la conocida distinción entre actos administrativos y actos de la administración.

II. Los actos administrativos como declaraciones unilaterales de voluntad

La idea de los actos administrativos como declaraciones unilaterales de voluntad origina varios problemas dado el alcance que tienen

sus elementos definitorios o las características que "integran el criterio de uso"⁴³. Los tres componentes elementales usados para su clasificación no suministran conjuntamente condiciones necesarias ni suficientes para el reconocimiento de un acto administrativo. Tales presupuestos no operan como criterios generales porque están sujetos a excepciones implícitas y sucesivas. En la jurisprudencia y la doctrina colombianas se dice que los actos administrativos son declaraciones de voluntad, pero algunos carecen de un contenido así y, de todas formas, se consideran como actos administrativos⁴⁴. En unos supuestos, la unilateralidad es una propiedad que tiene un carácter definitorio⁴⁵, en otros, no es relevante⁴⁶. Si una propiedad está sujeta a múltiples excepciones, entonces no captura adecuadamente los rasgos de la práctica que consiste en expedir, reconocer y controlar actos administrativos.

La vaguedad es un problema que afecta a los conceptos jurídicos en la medida que "las fuentes del derecho están formuladas en un lenguaje natural"⁴⁷. No solo hay múltiples formas de indeterminación lingüística, sino que esta "puede aparecer en diversos contextos"⁴⁸. La labor de los juristas, en parte, está vinculada con la elucidación de tales conceptos para facilitar la aplicación del derecho. Cuando una propiedad es desbordada por la complejidad de una institución o los cambios sociales, culturales y tecnológicos, el concepto debe someterse a sucesivas reelaboraciones hasta capturar adecuadamente sus criterios de uso. La teoría del acto administrativo no ha sido muy sensible a las revisiones conceptuales. Las mismas propiedades tienden a reintroducirse de generación en generación. En lugar de avanzar hacia mayores niveles de abstracción o de recategorizar sus elementos constitutivos, en el derecho administrativo se han introducido pequeños matices que multiplican las formas de comprender la misma institución. Las nociones más extendidas quedan abiertas a diversos desafíos y parecen ancladas en categorías decimonónicas sin capacidad descriptiva para dar cuenta de las

³⁶ DÍAZ DÍEZ 2024, 88.

³⁷ VERGARA MESA 2021, 175.

³⁸ ARÓSTICA 2013, 277.

³⁹ SANTOFIMIO GAMBOA 2023, 682.

⁴⁰ Sentencia C-487/96.

⁴¹ ARÓSTICA 2016, 94.

⁴² CORDERO 2019, 16.

⁴³ GUIBOURG *et al.* 2004, 47.

⁴⁴ *Inversiones M. Suárez & CIA contra Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (2014); SANTOFIMIO GAMBOA 2023, 678.

⁴⁵ RODRÍGUEZ 2021, 4.

⁴⁶ VERGARA MESA 2021, 178.

⁴⁷ CELIS VELA 2024, 42.

⁴⁸ MARMOR 2014, 92.

manifestaciones actuales de la función administrativa.

El primer desafío de la teoría del acto administrativo está en su carácter declarativo porque, en un sentido ordinario, tal propiedad entra en conflicto con la función consistente en regular una conducta. "El derecho es un discurso formado por entidades lingüísticas con función prescriptiva o directiva"⁴⁹. Los actos de habla directivos no tienen una naturaleza declarativa. Las declaraciones pueden ser reconstruidas como descripciones de estados mentales, es decir, de intenciones, deseos o aspiraciones (declaro que deseo *p*). Tales declaraciones no ejercen presión sobre la conducta como ocurre con las normas jurídicas que "establecen razones para la acción por el solo hecho de su existencia en cuanto reglas"⁵⁰. Una declaración también puede entenderse como la formulación de enunciados asertivos (*x* ha rendido su declaración) o como actos performativos que producen un cambio en la realidad (declaro que *x* es mi heredero)⁵¹. Sin embargo, aplicados a los actos administrativos no son una manera de identificarlos ni capturan en todos los usos su función regulativa. Aunque hay actos administrativos que pueden incluir disposiciones performativas (declaro un estado de urgencia manifiesta), tal uso es un presupuesto para ejercer una función regulativa, es decir, para imponer obligaciones o prohibiciones, las cuales tienen un carácter directivo.

La naturaleza declarativa del acto también genera tensiones con el desarrollo normativo de una institución como el silencio administrativo que, en el marco de un procedimiento sin una decisión oportunamente notificada, "tiene por objetivo evitar que se dilate más la actuación"⁵². Si desde determinadas condiciones, los silencios son considerados como actos administrativos que resuelven positiva o negativamente una cuestión, entonces la declaración no es una propiedad común. El silencio es justamente la negación de una declaración. Esto implica que la misma propiedad definitoria del acto está presente y ausente al momento de identificarlo como administrativo. Los actos fictos tampoco son intencionales porque consisten en "una falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administra-

dos"⁵³. Las consecuencias jurídicas del silencio son derivadas de un diseño institucional. Los actos presuntos no reflejan adecuadamente la idea de actos de voluntad, incluso, pueden contradecirla en supuestos de actos fictos positivos que ocurren en el marco de recursos administrativos que implican la revocatoria de la decisión recurrida. Sin duda, el acto ficto cancela la supuesta voluntad que previamente había expresado la autoridad administrativa.

El segundo desafío de la teoría del acto administrativo está relacionado con su carácter unilateral. En este caso, la objeción no está vinculada con la incidencia de mecanismos de participación o garantías procesales en la toma de decisiones públicas. Esta crítica parece fundada en una inadecuada comprensión del procedimiento administrativo y en una idea extraña de autoridad. El desafío se debe a que la unilateralidad es una propiedad con sentido en las relaciones bilaterales, o sea, parece adecuada cuando una de las partes posee una facultad exorbitante a la luz de una relación convencional. Aunque un contrato público se basa en un acuerdo, inevitablemente da lugar a una relación "desigual, porque está concebido para que la administración alcance eficazmente los fines de interés general"⁵⁴. Esto explica los poderes exorbitantes que le permiten actuar sin el consentimiento de la contraparte, esto es, de manera unilateral. Una propiedad de esta naturaleza no resulta adecuada para describir relaciones de potestad sujeción donde el ejercicio de una competencia implica cambios en relaciones o situaciones⁵⁵.

Un poder consiste justamente en la competencia para "modificar la situación jurídica propia o de terceros"⁵⁶. La posición correlativa de una potestad es la sujeción⁵⁷. Sin duda, una autoridad administrativa tiene la potestad de alterar la situación jurídica de una persona sin su consentimiento, quien, en contraposición, puede activar diversos medios de control. Los actos administrativos justamente son una expresión de poderes normativos, los cuales son instituidos para regular conductas. La regulación de un comportamiento presupone una relación de sujeción fundamentada en la existencia de una autoridad. Las consecuencias normativas de expedir una decisión administrativa no se proyectan exclusivamente

⁴⁹ PINO 2016, 22.

⁵⁰ SCHAUER 1991, 5.

⁵¹ CARRIÓ 2011, 19-21.

⁵² RODRÍGUEZ 2021, 64.

⁵³ *Inversiones M. Suárez & CIA contra Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (2014).

⁵⁴ VALDIVIA 2018, 45.

⁵⁵ ARRIAGADA CÁCERES 2018, 14.

⁵⁶ GUASTINI 2016, 94.

⁵⁷ HOFELD 2004, 71.

sobre los destinatarios, pues tales actos también modifican la situación jurídica de la autoridad. Cuando se reconoce un derecho surge una facultad para el titular del derecho, pero también una obligación para la administración. Quizá el hecho de ser autoritativos, más que unilaterales, sea la propiedad que mejor captura el tipo de relación entre autoridades y destinatarios, lo cual es perfectamente compatible con la idea de los derechos y sus garantías ante el poder.

El tercer desafío de la teoría del acto administrativo está relacionado con la idea de voluntad como un elemento definitorio. La variedad de manifestaciones de quien ejerce una función administrativa hace que la voluntad esté presente en unos casos y ausente en otros. La voluntad como un presupuesto del acto parece una propiedad contingente, es decir, puede estar presente en la decisión que otorga un beneficio por el pronto pago de una obligación tributaria, pero ausente en una circular, en un concepto o en un certificado generado por medios electrónicos. La intención o la voluntad en una circular no es otra cosa que una denominación genérica para el cumplimiento de una función, es decir, una competencia. Cuando una secretaria de educación, a través de este instrumento, fija el horario de la jornada escolar no hace otra cosa que ejercer una función atribuida en la ley. La voluntad administrativa puede ser relevante, en términos interpretativos, para comprender el alcance de las medidas que se adoptan en el ejercicio de potestades discrecionales, pero resulta innecesaria en los supuestos de potestades regladas. Así las cosas, no se trata de un criterio suficiente ni necesario para reconocer un acto administrativo.

La voluntad puede ser una realidad psíquica o institucional que hace parte del proceso de expedición de un acto administrativo; sin embargo, ni la existencia de una norma es un "fenómeno psicológico"⁵⁸ ni es un componente real del acto administrativo como un resultado institucional. Los usos jurisprudenciales reflejan que esta idea no solo resulta insuficiente, sino que no captura adecuadamente lo que sucede en la práctica jurídica. La insuficiencia tiene que ver con que no solo las declaraciones de voluntad son consideradas como actos administrativos. Muchas decisiones se derivan de la aplicación de un procedimiento administrativo sin que exista una voluntad subyacente. También resulta concep-

tualmente sobre incluyente porque no siempre es suficiente para la configuración de un acto administrativo. Existen actos administrativos complejos en los cuales hay declaraciones de voluntad que carecen de "identidad o existencia como actos administrativos autónomos"⁵⁹. La declaración de voluntad no es una condición necesaria porque existen actos administrativos sin declaración de voluntad y tampoco es una condición suficiente porque no basta para su configuración.

La idea de los actos administrativos como declaraciones de voluntad también simplifica su complejidad empírica dado que pueden ser de contenido variado⁶⁰. Ya se advirtió que no todo acto administrativo expresa una voluntad, pues también puede consistir en una apreciación técnica, en la interpretación de una disposición, en el reconocimiento de una situación como jurídica, en una valoración discrecional o en la aplicación de una norma. Un rasgo común a los contenidos posibles de un acto administrativo reside en su naturaleza normativa, es decir, en el hecho de que establecen prescripciones o atribuyen propiedades institucionales a personas o estados de cosas. La formación de una voluntad puede ser relevante para su expedición, pero no se identifica con su contenido. El acto administrativo es un fenómeno lingüístico cuya interpretación exige traducirlo a normas constitutivas o regulativas que suministran razones para la acción. La diferencia específica de un acto administrativo es atribuible al régimen normativo que autoriza su producción y a la naturaleza de la función que se ejerce. Esto significa que el acto administrativo es una variable dependiente de normas secundarias de producción jurídica.

Los actos administrativos también suelen caracterizarse como las decisiones de la autoridad administrativa⁶¹. Aunque este giro resulta aceptable, debe subrayarse que la decisión no podría entenderse en el mismo sentido psicológico de voluntad. Una decisión es el término de un proceso deliberativo o reflexivo en el que se hace un balance de razones sobre alternativas o cursos de acción posibles. Las decisiones son fenómenos circunstanciales e internos de una autoridad o de una persona que operan como presupuestos para la adopción del acto administrativo. En analogía con una sentencia, en algunos casos, los actos

⁵⁸ Kelsen 1949, 33.

⁵⁹ Asociación Nacional de Pilotos Prácticos contra Dirección General Marítima (2002).

⁶⁰ ARÓSTICA 2013, 275.

⁶¹ VALDIVIA 2018, 188.

administrativos serían decisiones en la medida que contienen resoluciones, esto es, definen una situación jurídica. En tanto resultado institucional, el acto consiste justamente en el contenido de la decisión, es decir, en una norma que se adopta en el ejercicio de una función administrativa cuyo reconocimiento depende de la interpretación que se haga de las disposiciones que lo expresan.

III. Los actos administrativos como productores de efectos jurídicos

La producción de efectos jurídicos como una característica definitoria de un acto administrativo es un problema que genera desafíos ulteriores para el concepto estándar. No hay discrepancias en el sentido de que los efectos del acto capturan su idoneidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas⁶². Sin embargo, es necesario considerar que las situaciones jurídicas no son un objeto exclusivo de las decisiones administrativas. Las situaciones generales también son modificadas por actos normativos como la promulgación de leyes o las reformas constitucionales. Las particulares también son alteradas en pronunciamientos judiciales o mediante actos privados. Ninguno de estos actos normativos expresa el ejercicio de una función administrativa; por el contrario, se trata de funciones distintas. Esta conclusión indica que tal propiedad no resulta suficiente porque es una característica común a todos los actos normativos, es decir, no basta para reconocer un acto administrativo. Una manera de describir la modificación de una situación jurídica es mediante "la creación de normas individuales o generales"⁶³. Por tanto, un acto normativo que no estuviera dirigido a producir efectos jurídicos, ya sea directos o indirectos, resultaría extraño.

Una potestad se haya conceptualmente vinculada con la producción de efectos jurídicos, esto es, "el ejercicio de un poder normativo implica el cambio de una situación jurídica de otra persona"⁶⁴ o la modificación del "sistema jurídico existente"⁶⁵. En el derecho administrativo suele plantearse que, por regla general, las opiniones consultivas no producen efectos jurídicos porque no contienen "decisiones de la administración y no pueden considerarse, por consiguiente, actos adminis-

trativos"⁶⁶. No obstante, es necesario analizar con detalle en qué sentido se producen los efectos jurídicos en relación con esta clase de actos. En muchos supuestos, el contenido de un dictamen o una opinión no da origen a una situación jurídica para el administrado. La interpretación o el planteamiento que se haga puede ser el ejercicio de una facultad que no se traduce en una regla de obligatorio acatamiento. Si el documento es el producto del ejercicio de una función interpretativa, los efectos no se producen en relación con los derechos individuales, sino en relación con los marcos interpretativos de las disposiciones normativas. Aunque no cabría un control de responsabilidad por los planteamientos, de ahí no se sigue que un control de legalidad sea improcedente.

El contenido de una opinión consultiva supone el ejercicio de una función interpretativa que está sujeta no solo a límites competenciales sino sustantivos. Una autoridad normativa estaría obligada a emitir opiniones según marcos interpretativos razonables que, sobre la base del derecho vigente, permitan tomar decisiones fundadas. Cabría preguntar si, en un dictamen o en un concepto, una autoridad puede hacer cualquier afirmación –incluida una proposición falsa– o si es posible un ejercicio arbitrario de esta atribución, esto es, sin que valgan las exigencias del principio de legalidad o de conformidad al derecho vigente⁶⁷. Existen límites para el ejercicio de tal potestad porque "la identificación del derecho vigente no podría hacerse con independencia de las interpretaciones que definen su contenido o delimitan su alcance"⁶⁸. Aunque este problema amerita un tratamiento independiente, cabe resaltar que el análisis de los efectos de un acto administrativo exige distinguir entre el concepto y el acto de expedirlo. El acto de expedir un concepto, sin duda, produce el efecto jurídico de satisfacer un derecho. La autoridad también se libera de un deber cuya omisión da lugar a la violación de una garantía. Aunque el legislador tiene una libertad de configuración para definir qué se controla y qué no, la cuestión no queda resuelta con una apelación a la eficacia jurídica de una decisión.

El problema de los efectos de un acto administrativo no se aclara con una referencia genérica a la producción de cambios en situa-

⁶² SÁNCHEZ TORRES 2007, 22.

⁶³ ALEXY 2002, 150.

⁶⁴ MACCORMICK 2007, 172.

⁶⁵ GUASTINI 1999, 365.

⁶⁶ Sentencia C-487/96.

⁶⁷ GUASTINI 2001, 111.

⁶⁸ CELIS VELA 2024, 43.

ciones o relaciones jurídicas⁶⁹. No hay un acto normativo que no produzca una consecuencia de esta naturaleza. La cuestión para elucidar es determinar qué situaciones constituyen el objeto de una función administrativa. Tales funciones no son independientes de las normas de competencia que atribuyen ciertas potestades, es decir, el reconocimiento de un acto administrativo depende de las normas que determinan su expedición. Tampoco hay autoridades sin normas que confieran poderes⁷⁰. La función administrativa deriva de las disposiciones que confieren atribuciones a algunas autoridades o particulares. El tratamiento dado en la doctrina a la cuestión de los efectos jurídicos de un acto administrativo parece basado en dos equívocos, a saber: en la equiparación entre actos administrativos y el control judicial a la administración, de un lado; y en la probable confusión entre actos normativos y de ejecución.

La clase de los actos administrativos y la de aquellos sujetos a control judicial no son co-extensivas. Los actos administrativos son un universo de normas de carácter administrativo que contribuyen al cumplimiento de los fines del Estado. Las exigencias de un Estado de derecho presuponen que tales actos estén sometidos a normas previas y generales⁷¹. Como nada garantiza que las autoridades ejercerán sus potestades en el marco de los límites establecidos por la constitución o la ley, existen varias formas de control. El legislador determina qué tipo de actos administrativos admiten un control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Una teoría del acto administrativo debería señalar criterios diferentes para ambas clases de reconocimiento. Sin duda, la producción de efectos jurídicos no hace la diferencia específica. En el derecho colombiano, un acto de trámite produce efectos jurídicos, en otros términos, altera posiciones jurídicas, pero está excluido de los actos administrativos sujetos a control judicial. El control judicial no es derivable de los efectos del acto, sino de criterios independientes.

Un acto administrativo, en los destinatarios, puede originar distintas clases de actitudes prácticas. Los actos pueden ser obedecidos o ejecutados. La obediencia de un acto administrativo es una conducta material, la cual produce consecuencias jurídicas. El pago de una multa impuesta por una infracción en

el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio genera consecuencias jurídicas. Sin duda, el pago extingue una obligación, es decir, modifica una situación preexistente. Los actos ilícitos que realizan los particulares son comportamientos que alteran las relaciones jurídicas. Una situación normativa no es el producto exclusivo de los actos que realiza una autoridad en el marco de una relación de sujeción, también la pueden constituir sus titulares en el marco de conductas libres o facultativas. La ejecución del acto es una secuencia de conductas normativas, es decir, depende del ejercicio de potestades de ejecución. Los actos de ejecución de una decisión administrativa, sin duda, producen consecuencias jurídicas derivadas. En este caso, se trata de efectos que no admiten un control posterior de legalidad, pero esto no excluye que den lugar a nuevas normas que guíen la conducta.

El concepto de acto administrativo no podría elaborarse a margen de las normas de competencia que otorgan una potestad y regulan su ejercicio. En este contexto es útil distinguir entre las circunstancias y los actos presentes en el proceso de expedición de un acto administrativo y el acto administrativo como un producto normativo. Criterios como la voluntad psicológica o intencional pueden estar presentes en las actividades que contribuyen a su expedición; pero no son elementos definitorios del resultado normativo. Un acto administrativo, como todo acto normativo, por lo general, no es una entidad unitaria sino "que consta de una secuencia o pluralidad de actos distintos"⁷². No hay un acto que no esté directa o indirectamente relacionado con conductas humanas. El acto administrativo-producto consiste en disposiciones, normas, interpretaciones, declaraciones o valoraciones, las cuales normalmente se codifican en una lengua natural. Los pronunciamientos de las autoridades y de los particulares tendrán que ser analizados para saber si constituyen actos administrativos a partir de las normas que definen su expedición.

Las normas de competencia pueden entenderse como definiciones de los actos o productos normativos que resultan de su ejercicio⁷³. Sin un régimen jurídico previo no sería posible la expedición de un acto administrativo. "Una norma de competencia hace posible un acto normativo y crea la posibilidad

⁶⁹ BREWER-CARIAS 2020, 21.

⁷⁰ AGUILÓ 2000, 76.

⁷¹ LAPORTA 2007, 218.

⁷² GUASTINI 2016, 125.

⁷³ GUASTINI 1999, 308.

de cambiar posiciones jurídicas⁷⁴. En realidad, se trata de un fenómeno institucional que depende de otras normas que hacen posible tal actividad. Las metanormas que regulan su expedición constituyen el fundamento de un concepto de acto administrativo que determina su elucidación teórica. Así, un acto normativo como el administrativo "solo puede ser realizado, descrito y comprendido de acuerdo con las normas de competencia"⁷⁵, las cuales regulan su expedición. En efecto, se evitaría la apelación a propiedades conceptualmente superfluas que, además, generan confusiones en el reconocimiento de un acto como administrativo. Esto sería un presupuesto para la formulación de una doctrina sobre la base de conceptos claros y distintos. Tales elaboraciones teóricas están al servicio "de la estructura y función de las fuentes del derecho"⁷⁶.

Conclusiones

Una teoría adecuadamente elaborada debería proporcionar criterios relativamente generales para reconocer, en el universo de las manifestaciones de la función administrativa, aquellas que constituyan actos administrativos. Además, entre el conjunto de los actos administrativos también debería facilitar la identificación de aquellos que admitan alguna forma de control. La variedad de criterios que suministran la jurisprudencia y la doctrina genera muchos casos que caen en la zona de penumbra y, a la vez, no facilita la determinación de los actos concretos que admiten el control judicial. La importancia del acto administrativo entre las diversas formas de ejercicio de una función administrativa contrasta con la indeterminación semántica que tiene esta noción en la cultura jurídica colombiana. La vaguedad combinatoria que afecta al concepto es de tal intensidad que sus propiedades están articuladas en múltiples excepciones que dificultan su reconocimiento. Tal cuestión se agudiza cuando se advierten las ideologías sobre las potestades administrativas, el sistema de fuentes y la interpretación. La declaración de voluntad parece comprometida con una concepción formalista del ejercicio de la función administrativa. La administración realizaría actividades de mera ejecución de la ley.

La concepción del acto administrativo como una declaración de voluntad no captura adecuadamente la práctica jurídica que presu-

pone su expedición y reconocimiento. Un acto administrativo está empíricamente fundamentado en intenciones en sentido psicológico o institucional que carecen de relevancia para su existencia como instrumento de regulación de la conducta. El reconocimiento del acto administrativo no depende de la identificación de una voluntad ni de la declaración de sus efectos, sino de la naturaleza de las normas que determinan su producción. El acto administrativo está fundamentado en una decisión o en la atribución de propiedades institucionales. La interpretación de tales documentos normativos da lugar a normas y/o prescripciones que producen cambios en el sistema normativo. Aunque existen casos típicos que fácilmente son identificables como actos administrativos, la complejidad práctica de las actuaciones administrativas exige presupuestos conceptuales claros que permitan un adecuado uso de la institución y de los medios de control disponibles en el derecho positivo.

Las disposiciones o resoluciones de una autoridad administrativa son productos normativos. La voluntad tendría relevancia pragmática para dar cuenta de la génesis de una norma o un rol hermenéutico para determinar el significado de los enunciados o de las enunciaciones que expresan un acto administrativo; pero no sería un criterio para reconocer al acto administrativo como resultado en el que "se contienen declaraciones de voluntad"⁷⁷. Un acto-producto no debería confundirse con la circunstancias que inciden en su producción. La ontología de las normas jurídicas involucra dos problemas que no podrían confundirse: su origen y naturaleza⁷⁸. El problema de la identificación y el control del acto administrativo presupone un concepto relativamente compartido. Sin duda, esta cuestión tiene qué ver primordialmente con su naturaleza normativa, cuestión que no queda resuelta indicando en qué se fundamenta su origen, esto es, la voluntad de una autoridad. En el derecho legislado, desde una perspectiva pragmática, todas las normas provienen de actos de voluntad, pero sus resultados son entendidos como disposiciones o significados. Por tanto, conceptualmente convendría distinguir entre los actos normativos y sus contenidos.

Bibliografía citada

AGUILÓ, J. (2000). *Teoría general de las fuentes del derecho (y del orden jurídico)*. Ariel.

⁷⁴ ALEXY 2002, 153.

⁷⁵ ARRIAGADA CÁCERES 2018, 9.

⁷⁶ VERGARA BLANCO 2015, 626.

⁷⁷ ARÓSTICA 2013, 272.

⁷⁸ GUASTINI 2018, 1.

- ALCHOURRÓN, C. y BULYGIN, E. (2021). Definiciones y normas. En C. ALCHOURRÓN y E. BULYGIN, *Análisis lógico y derecho* (459-482). Trotta.
- ALCHOURRÓN, C. y BULYGIN, E. (1971). *Normative systems*. Springer-Verlag.
- ALEXY, R. (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. Trans. J. Rivers. Oxford University Press.
- ARÓSTICA, I. (2013). La actividad jurídica de la administración del Estado. *Revista Actualidad Jurídica* 13(28), 261-277. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/la-actividad-juridica-de-la-administracion-del-estado/>
- ARÓSTICA, I. (2016). Una clasificación de los actos administrativos. *Revista Actualidad Jurídica* 17(34), 85-94. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/la-actividad-juridica-de-la-administracion-del-estado/>
- ARRIAGADA CÁCERES, M. B. (2018). Fundamentality, Interdefinability and Circularity. *Revus, Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* (35). <https://doi.org/10.4000/revus.4173>
- ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2023). Actos Administrativos. En F. VELASCO CABALLERO, F. y DARNACULLETA GARDELLA, M. M. [Dir.], *Manual de derecho administrativo* (423-445). Marcial Pons.
- BREWER-CARIAS, A. (2020). *Acto administrativo: estudios*. Olejnik.
- CASSAGNE, J. C. (2013). *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*. Temis.
- CE LIS VELA, D. A. (2023). El análisis teórico del lenguaje jurídico. Un marco de presupuestos metodológicos para dar cuenta del derecho positivo. En A. M. Londoño y J. Zapata Flórez, *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos* (25-51). ILSA.
- CE LIS VELA, D. A. (2024). Los enunciados interpretativos en el control de constitucionalidad: un análisis sobre la relación entre interpretación y precedentes constitucionales a partir de la jurisprudencia constitucional colombiana. *Ius et Praxis* 30(1), 38-58. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122024000100038>
- CARRIÓ, G. (2011). *Notas sobre derecho y lenguaje*. 5ª ed. Abeledo-Perrot.
- CORDERO, E. (2019). *La actuación formal de la administración. Acto y procedimiento administrativo*. Diplomado en derecho administrativo, Pontificia Universidad de Valparaíso.
- DÍAZ DÍEZ, C. (2018). Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Estudios Socio-Jurídicos* 21(2), 259-292. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>
- DÍAZ DÍEZ, C. A. (2014). Acto administrativo y derecho privado: ¿una relación antagónica? Las decisiones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Revista de Derecho Administrativo* (39), 85-100. <https://doi.org/10.7764/redae.39.6>.
- DUARTE, D. (2019). Legal Science: The Demarcation Problem and the Perimeter of 'Good Science'. En D. DUARTE, P. MONIZ LOPES y J. SILVA SAMPAIO [Eds.], *Legal Interpretation and Scientific Knowledge* (211-251). Springer.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (1986). *Curso de derecho administrativo I*. Civitas.
- GORDILLO, A. (2011). *Tratado de derecho administrativo. Tomo III. El acto administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- GUASTINI, R. (1999). *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*. Gedisa.
- GUASTINI, R. (2016). *La sintaxis del derecho*. Marcial Pons.
- GUASTINI, R. (2018). Dos concepciones de las normas. *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* (35), 1-11. <https://doi.org/10.4000/revus.3810>
- GUASTINI, R. (2001). *Estudios de teoría constitucional*. Distribuciones Fontamara.
- GUIBOURG, R., GHIGLIANI, A. y GUARINONI, R. (2004). *Introducción al conocimiento científico*. Eudeba.
- HOHFELD, W. N. (2004). *Conceptos jurídicos fundamentales*. Fontamara.
- KELSEN, H. (1949). *General Theory of Law and State*. Harvard University Press.
- LAPORTA, F. (2007). *El Imperio de la Ley. Una visión actual*. Trotta.
- MACCORMICK, N. (2007). *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*. Oxford University Press.
- MARGOLIS, E. y LAURENCE, S. (1999). Concepts and Cognitive Science. En E. Margolis y S. Laurence [Eds.]. *Concepts. Core Readings* (3-81). MIT Press.
- MARMOR, A. (2014). *The Language of Law*. Oxford University Press.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- NÚÑEZ VAQUERO, Á. (2018). Realismo jurídico y conceptos dogmáticos. *Revista de Derecho*, 25 (2), 237-269. <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/3370>
- PAREJO ALFONSO, L. (2011). *Lecciones de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- PINO, G. (2016). *Teoria analitica del diritto I. La norma giuridica*. Edizioni ETS.
- RODRÍGUEZ, L. (2021). *Derecho administrativo. General y colombiano*. Temis.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. y SEDÍN, M. A. (2011). *Derecho administrativo español*. Netbiblio.
- SÁNCHEZ TORRES, C. (2007). *Acto administrativo*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- SÁNCHEZ-ZAPATA, D. C. y VERGARA MESA, H. D. (2021). La incidencia del principio de participación ambiental en la teoría del acto administrativo. *Vniversitas* (70), 1-19. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.ippa>
- SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2023). *Compendio de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- SCHAUER, F. (1991). *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and Life*. Oxford University Press.
- VALDIVIA, J. M. (2018). *Manual de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- VERGARA BLANCO, A. (2015). Delimitar y distinguir: teoría del derecho, filosofía del derecho y doctrina jurídica. *Revista de Derecho (Valparaíso)* (44), 623-660. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512015000100019>.
- VERGARA MESA, H. D. (2021). *Fundamentos de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.

Jurisprudencia citada

Aydee Álvarez de Gómez contra Municipio de Pereira (2004): Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

- Sentencia del 26 de agosto de 2004. Rad.: 66001-23-31-000-2000-00057-01. [Recurso de apelación].
- Inversiones M. Suárez & CIA contra Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2014): Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, Sentencia del 30 de abril de 2014. Rad.: 13001-23-31-000-2007-00251-01(19553). [Recurso de apelación de sentencia].
- Asociación Nacional de Pilotos Prácticos contra Dirección General Marítima (2002): Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 1 de agosto de 2002. Rad.: 11001-03-24-000-2000-06674-01(6674). [Medio de control de nulidad].
- Asociación de Institutores de Antioquia contra Departamento de Antioquia (2014): Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 27 de noviembre de 2014. Rad.: 05001233300020120053301 (6674). [Medio de control de nulidad].
- María Edith Galarza Duarte contra Ministerio de Educación Nacional (2019): Consejo de Estado, Sección Segunda, Auto del 11 de abril de 2019. Rad.: 25000-23-42-000-2017-01685-01(4025-17). [Apelación de auto].
- Sentencia C-487/96. Corte Constitucional. [Sentencia de constitucionalidad].