

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 11 | N.2 | JULIO/DICIEMBRE 2024 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## Una revisión crítica del concepto estándar de acto administrativo: análisis de sus elementos definitorios\*

*A critical review of the standard concept of administrative act: an analysis of its defining elements*

DÚBER ARMANDO CELIS VELA I. \*\*

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia)

duber.celisve@unaula.edu.co

<http://orcid.org/0000-0002-1271-2377>

**Recibido el/Received:** 02.02.2024 / February 2<sup>nd</sup>, 2024

**Aprobado el/Approved:** 07.06.2024 / June 7<sup>th</sup>, 2024

### RESUMEN

La función administrativa designa un universo de actividades necesarias para cumplir los fines del Estado. Uno de los instrumentos predominantes para estos efectos es el acto administrativo. En el marco de una elaboración doctrinal estándar, el acto administrativo es definido como una declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos. Tales rasgos generan tensiones con una lectura contemporánea de las normas y del lenguaje normativo. En este artículo se analiza, de manera crítica, el conjunto de propiedades atribuidas al acto administrativo en aras de reformular aquellos rasgos que parecen semánticamente críticos. A partir de los presupuestos metodológicos del análisis conceptual se plantea que, en un concepto de acto administrativo, los atributos psicológicos no capturan adecuadamente la función directiva del lenguaje normativo y los genéricos no suministran criterios suficientes para su reconocimiento. En su lugar,

### ABSTRACT

*The administrative function designates a universe of activities necessary to fulfill the State's purposes. One of the predominant instruments for these effects is the administrative act. Within the framework of a standard doctrinal elaboration, the administrative act is defined as a unilateral declaration of will that produces legal effects. These features generate tensions with a contemporary reading of norms and normative language. This article critically analyzes the set of properties attributed to the administrative act to reformulate those features that seem semantically critical. Based on the methodological presuppositions of conceptual analysis, it is argued that, in a concept of the administrative act, psychological attributes do not adequately capture the directive function of normative language, and generics do not provide sufficient criteria for recognition. Instead, a reconceptualization of the administrative act is proposed based on the*

Como citar este artículo | *How to cite this article:* CELIS VELA, Dúber Armando. Una revisión crítica del concepto estándar de acto administrativo: análisis de sus elementos definitorios. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 11, n. 2, e264, jul./dic. 2024. DOI: 10.14409/redoeda.v11i2.13438

\* Este artículo de investigación es producto del proyecto titulado *Gerencia jurídica pública*, convocatoria 2022, código 36-000022, financiado por la Universidad Autónoma Latinoamericana – Medellín (Colombia).

\*\* Profesor de la Escuela de Posgrados de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). Doctor en Filosofía, magister en derecho y abogado de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Licenciado en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia).



se sugiere una reconceptualización del acto administrativo a partir de las propiedades comunes que pueden derivarse de las normas de competencia que reglamentan su adopción.

*common properties that can be derived from the competence rules that regulate its enactment.*

**Palabras clave.** acto administrativo; declaración de voluntad; unilateralidad; eficacia jurídica; normas de competencia.

**Keywords:** *Administrative act; declaration of will; unilaterality; legal effectiveness; competence rules.*

## SUMARIO

**1.** Introducción. **2.** La teoría estándar de acto administrativo en el discurso dogmático. **3.** Análisis crítico de los presupuestos para el reconocimiento de un acto administrativo en la teoría estándar. **4.** Una revisión de la teoría estándar de acto administrativo. **5.** Conclusiones. **6.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

El acto administrativo es un instrumento utilizado por autoridades (y ciertos particulares) para la realización de funciones administrativas. Las medidas que se plasman en esta clase de actos normativos modifican situaciones generales o concretas<sup>1</sup> y, además, materializan los fines a cargo del Estado de diversas maneras y en los distintos niveles de la organización administrativa. En la doctrina no siempre hay consenso sobre el concepto que mejor reconstruye el ejercicio de la función administrativa a través de los actos administrativos porque “dicha institución se define de forma disímil”<sup>2</sup>. Este hecho se acentúa por la ausencia de definiciones legales, lo cual se refleja en que la identificación de sus propiedades constitutivas y la formulación de sus elementos es el producto de una elaboración judicial y doctrinal<sup>3</sup>. La influencia de la dogmática civil en la doctrina del derecho administrativo fue decisiva en este proceso. Dicha situación se evidencia en la relevancia que todavía tienen los componentes de los actos privados en la reconstrucción de las decisiones adoptadas en el marco de una función pública de carácter administrativo.

La teoría del acto administrativo es una construcción doctrinal imprescindible para reconocer, controlar y comprender la manera como se ejerce la función administrativa en un Estado de derecho. Tal teoría designa propiedades semánticas que, en la

<sup>1</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho administrativo. Volumen I. Parte general. 12. ed. Madrid: Tecnos, 1994. p. 414.

<sup>2</sup> DÍAZ-DÍEZ, Cristian Andrés. Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Revista Estudios Socio-jurídicos, Bogotá, vol. 21, n. 2, p. 259-292, jul./dic. 2019. p. 282-283. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>.

<sup>3</sup> VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 192.



identificación de actos concretos, no tienen la misma intensidad. Las situaciones jurídicas que modifica un acto general no son equiparables a las de un acto particular<sup>4</sup>. Las formalidades de un acto reglado difieren de los actos discrecionales, sobre todo, por la mayor o menor exigencia en materia de motivación<sup>5</sup>. Pese a la variedad de actos que resultan de la actividad administrativa, los doctrinantes han elaborado un concepto de acto administrativo que permite individualizarlo como una forma específica de actuación. Sin embargo, los resultados de esta tarea no son completamente satisfactorios. En lo que podría llamarse una teoría estándar del acto administrativo, las elaboraciones conceptuales que circulan en la cultura jurídica no capturan adecuadamente su objeto y, además, no han logrado disipar desacuerdos dogmáticos profundos que se reflejan, sobre todo, en la manera como se realiza el control a la función administrativa. El modelo teórico de acto administrativo que se usa como punto de referencia tiene un carácter estándar en el sentido que recoge elementos comunes, es decir, se trata de una idea relativamente compartida en la dogmática y jurisprudencia del derecho administrativo.

Como ya se anticipó, en una perspectiva estándar, el acto administrativo es entendido como la declaración de voluntad de una autoridad estatal encaminada a la producción de efectos jurídicos<sup>6</sup>. Nótese que el énfasis puesto en la declaración de voluntad indica una forma particular de caracterizar a las normas. En la doctrina, las diversas manifestaciones de la administración pública son objeto de perspicuas elaboraciones y clasificaciones con el fin de diferenciar la variedad de estados intelectuales y efectos que tienen sus pronunciamientos<sup>7</sup>. Sin embargo, se trata de una elaboración problemática porque no se capturan adecuadamente las propiedades de tales normas y tampoco encaja en los avances contemporáneos de la teoría analítica del derecho sobre el lenguaje normativo. Hoy por hoy, la teoría de las normas jurídicas no incluye, entre sus parámetros explicativos, apelaciones a la voluntad o a la intención de las autoridades normativas. Este ámbito de la teoría jurídica se ha despojado de elementos psicológicos a la hora de dar cuenta de las piezas del derecho<sup>8</sup>. En la teoría del acto administrativo pueden ser de bastante utilidad los desarrollos conceptuales sobre las normas de competencia para comprender la estructura y alcance de un pronunciamiento adoptado en el ejercicio de una función administrativa.

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Tomo I. 21. ed. Bogotá: Temis, 2021.

<sup>5</sup> MILKES, Irit. Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. Revista Digital de derecho Administrativo, Bogotá, n. 21, p. 153-178, nov. 2018, p. 163. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la ley española de procedimiento administrativo. Derecho PUCP, Lima, n. 67, p. 207-229, jun./dic. 2019, p. 216. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.010>.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Tomo II. 21. ed. Bogotá: Temis, 2021, p. 3; SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. El acto administrativo. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 2007, p. 23.

<sup>7</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. Curso de derecho administrativo I. 4. ed. Madrid: Civitas, 1986, p. 505-506.

<sup>8</sup> NINO, Carlos Santiago. Introducción al análisis del derecho. 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003, p. 80.



El propósito de este artículo es analizar una noción estándar de acto administrativo a la luz de algunas elaboraciones contemporáneas sobre las normas de competencia. La teoría analítica del derecho es un punto de referencia para la explicación o reelaboración de conceptos básicos a fin de reconocer los presupuestos dogmáticos del modo como autoridades o particulares ejercen una función administrativa. En aras de alcanzar este objetivo, el artículo se divide en tres partes: la primera plantea una reconstrucción estándar de la teoría del acto administrativo dominante en la cultura jurídica a partir de las propiedades más generales instaladas en el discurso dogmático (sección 2). La segunda presenta un análisis crítico de la teoría estándar del acto administrativo enfatizando rasgos psicológicos y genéricos atribuidos a estas normas jurídicas, sobre todo, por su conexión con categorías del derecho privado (sección 3). Finalmente, se propone una redefinición de acto administrativo en el marco de las elaboraciones contemporáneas sobre las normas de competencia (sección 4). En estos términos, se avanza hacia una noción de acto administrativo que prescinde de estados mentales y, además, que reivindica categorías independientes respecto de la teoría de los actos jurídicos del derecho civil.

La metodología aplicada es el análisis conceptual en el sentido de que plantea una reconstrucción y definición de la institución *acto administrativo*. La comprensión rigurosa de los conceptos jurídicos es relevante para la práctica del derecho porque contribuye a determinar el contenido de disposiciones normativas<sup>9</sup>. Sin duda, esto influye en los órganos de aplicación en la medida que las elaboraciones doctrinales tienden “a condicionar y a orientar sus decisiones interpretativas”<sup>10</sup>. El ámbito semántico de un concepto no es posible establecerlo de una manera concluyente. No solo está sujeto a cambios socioculturales, sino que la práctica jurídica, por lo general, impone sucesivas redefiniciones en aras de resolver situaciones concretas de textura abierta<sup>11</sup>. La teoría del derecho contribuye con herramientas y modelos para la elaboración de conceptos con distintos niveles de abstracción<sup>12</sup>, los cuales son de uso frecuente por parte de juristas. Una adecuada teoría particular del derecho es indispensable tanto para el diseño de instituciones como para su definición interpretativa. El ideal de “conceptos determinados y distintos”<sup>13</sup>, incorporado al derecho administrativo, brindaría criterios para

<sup>9</sup> CELIS VELA, Dúber Armando. La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Medellín, vol. 54 n. 141, p. 1-22, jul./dic. 2024. p. 16. DOI: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9>.

<sup>10</sup> GUASTINI, Riccardo. La interpretación de los documentos normativos. C.E. Moreno More, Trad. Naucalpan de Juárez: Derecho Global Editores, 2018. p. 125.

<sup>11</sup> CARRIÓ, Genaro. Notas sobre derecho y lenguaje. 5. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011. p. 35.

<sup>12</sup> MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep Maria. Introducción a la teoría del derecho. Madrid: Marcial Pons, 2004. p. 126.

<sup>13</sup> CHIASSONI, Pierluigi. Ensayos de metajurisprudencia analítica. S. Ortega Gomero, Trad. Santiago: Ediciones Olejnik, 2017. p. 177.



reconocer formas y medios para el control a la administración con un impacto indirecto en la cultura jurídica.

En este texto se argumenta que la teoría contemporánea de las normas de competencia fija criterios para una conceptualización de la institución *acto administrativo* al margen de categorías psicológicas. La incorporación de criterios semánticos e interpretativos permite su reconocimiento respecto de otras fuentes del derecho. La propiedad *declaración de voluntad*, como un elemento definitorio de un acto administrativo, no resulta adecuada frente a los desarrollos contemporáneos sobre los usos del lenguaje y de la naturaleza prescriptiva o constitutiva de las normas jurídicas. La apelación a la voluntad queda superada a partir del uso directivo del lenguaje que realizan las autoridades normativas. Sin duda, la voluntad de una autoridad podría funcionar como un criterio interpretativo, no como un elemento definitorio de un acto adoptado en el ejercicio de potestades públicas. Un concepto determinado y distinto de acto administrativo debe suministrar criterios que permitan reconocer aquellas normas constitutivas de la función administrativa más allá de la propiedad de los *efectos jurídicos* (eficacia jurídica) y de las categorías del derecho privado. La eficacia jurídica de un acto administrativo puede ser independiente de su validez. A su vez, nociones como declaración de voluntad o unilateralidad, propias del derecho privado, no siempre funcionan adecuadamente en el derecho público.

## 2. LA TEORÍA ESTÁNDAR DE ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DISCURSO DOGMÁTICO

Un concepto tiene carácter dogmático si hace “referencia a algún comportamiento que es calificado jurídicamente, o que se considera que debería estar calificado, por algún ordenamiento jurídico”<sup>14</sup>. En general, los conceptos de esta naturaleza suelen elaborarse a partir de los materiales que pertenecen o versan sobre el derecho positivo (normas, sentencias y doctrinas) y desempeñan un papel imprescindible en la práctica jurídica en la medida que estructuran instituciones necesarias para satisfacer toda clase de intereses legítimos. El acto administrativo es un ejemplo de categoría que amerita elaboraciones conceptuales adecuadas a partir de procesos dogmáticos de “construcción y revisión”<sup>15</sup>. Un concepto claro y distinto de acto administrativo contribuye al reconocimiento de las normas que se adoptan para realizar funciones administrativas y, además, facilita su control jurídico. Con base en estos presupuestos es posible identificar dicha clase de medidas, caracterizar sus efectos a partir de la posición que ocupan

<sup>14</sup> NÚÑEZ VAQUERO, Álvaro. Realismo jurídico y conceptos dogmáticos. *Revista de Derecho*, Coquimbo, vol. 25, n. 2, p. 237-269. 2018. p. 240. Disponible en: <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/articulo/view/3370>

<sup>15</sup> SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Marcial Pons, 2003. p. 7.



en las fuentes del derecho y determinar cuáles son los medios de control aplicables para asegurar que se adopten en el marco de sus límites legales y constitucionales. Los conceptos dogmáticos representan un punto de referencia imprescindible para dar cuenta del derecho positivo en el marco de una cultura jurídica de referencia.

La producción de normas es una forma de ejercicio de la función pública en cabeza de autoridades cuyas potestades tienen un contenido y alcance distintos. No solo el legislador o los jueces crean normas, también lo hacen las autoridades que pertenecen a la administración pública. Cabe subrayar que la función administrativa no es exclusiva de las entidades que integran a la administración pública, pues también puede “ser cumplida por sujetos dependientes de la rama legislativa y judicial, e incluso por particulares”<sup>16</sup>. Además, “no siempre el acto de la administración es acto administrativo”<sup>17</sup> en el sentido que provoque cambios jurídicos y admita control judicial. Como la función administrativa no es determinable únicamente a partir de un criterio orgánico, en la doctrina se encuentran modelos teóricos que contribuyen a “identificar, justificar y fundamentar la función administrativa”<sup>18</sup>. Hoy en día, dicha labor es más compleja dadas las particularidades del Estado constitucional, pues la administración pública no se expresa solamente mediante acciones de carácter autoritativo, también tiene manifestaciones “que detentan una connotación prestacional y/o empresarial”<sup>19</sup>. La búsqueda de una legitimidad constitucional ha terminado por imprimirle una nueva dinámica a las relaciones entre administración y ciudadanía<sup>20</sup>.

En la doctrina estándar que circula en la cultura jurídica, el acto administrativo es objeto de dos reconstrucciones conceptuales con efectos y alcances diferentes. En un sentido estricto, el acto administrativo consiste en una manifestación de voluntad emitida por sujetos que cumplen funciones administrativas y modifica el ordenamiento jurídico o produce efectos jurídicos<sup>21</sup>. En Colombia, dicha noción no solo tiene un respaldo doctrinal<sup>22</sup>, sino jurisprudencial, pues el Consejo de Estado considera que un acto administrativo es la manifestación de voluntad de una entidad o particular que

<sup>16</sup> VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 207.

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Tomo II. 21. ed. Bogotá: Temis, 2021. p. 3.

<sup>18</sup> VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 53.

<sup>19</sup> MONTAÑA PLATA, Alberto. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2010. p. 83.

<sup>20</sup> SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Madrid: Marcial Pons, 2003. p. 115.

<sup>21</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas. 2. ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. p. 23.

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Tomo II. 21. ed. Bogotá: Temis, 2021. p. 3; VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 198.



ejerce funciones públicas capaz de producir efectos jurídicos<sup>23</sup>. En una perspectiva similar, aunque con ciertas variaciones diacrónicas, está definido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana<sup>24</sup>. La manifestación de voluntad presupone que los actos administrativos son declaraciones expresas o implícitas que contienen una decisión e instancian la realización de funciones administrativas. En términos de Santofimio Gamboa, la declaración es expresa en la medida que se refiere a la exteriorización de la intención de un órgano o entidad pública mediante un acto formalmente adoptado. La declaración es tácita cuando el acto administrativo tiene un carácter presunto derivado del silencio administrativo<sup>25</sup>.

En un sentido amplio, el acto administrativo incorpora distintas manifestaciones de la administración. Así, el acto administrativo puede contener “una manifestación de voluntad, de deseo o de simple conocimiento”<sup>26</sup>. A diferencia del concepto anterior, en este caso no tiene mucha relevancia el objeto de la declaración o manifestación en la medida que puede expresar cualquier contenido. El contenido alude a lo que expresa la autoridad, es decir, a una “declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo”<sup>27</sup>. Así, la manifestación de voluntad de la administración puede contener una decisión que define una situación jurídica; un concepto que consiste en una opinión o solución jurídica a una cuestión planteada; una petición formulada a otro sujeto y una certificación o informe sobre datos que producen o registran autoridades que ejercen funciones administrativas. Este concepto ha sido criticado porque distorsiona los elementos del régimen jurídico de un acto administrativo como su anulabilidad, ejecutabilidad e irrevocabilidad<sup>28</sup>. Además, expande su alcance a las manifestaciones de autoridades que no tienen la capacidad de producir efectos jurídicos, esto es, “los informes y los conceptos terminan ingresando dentro de dicha categoría”<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 11 de abril de 2019, rad. 4025-17. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas (Colom.); Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 14 de mayo de 2020, rad. 5554-18. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas (Colom.).

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra (Colom.); Corte Constitucional, Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería (Colom.); Corte Constitucional, Sentencia C-542 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto (Colom.).

<sup>25</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. 2. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2023. p. 696-697.

<sup>26</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 3. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2011. p. 391.

<sup>27</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. Curso de derecho administrativo I. 4. ed. Madrid: Civitas, 1986. p. 504. En el mismo sentido ver: PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 3. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2011. p. 391.

<sup>28</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas. 2. ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. p. 21.

<sup>29</sup> DÍAZ-DÍEZ, Cristian Andrés. Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Revista Estudios Socio-jurídicos, Bogotá, vol. 21, n. 2, p. 259-292, jul./dic. 2019. p. 273. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>





El punto de controversia entre ambas concepciones sobre el acto administrativo está relacionado con la relevancia otorgada a la voluntad: en el primer sentido aparece como un elemento exclusivo y definitorio y, en el segundo, como un aspecto concurrente con manifestaciones de otra naturaleza (juicio, conocimiento, deseo). Pese a este elemento diferenciador, cabe resaltar que la voluntad es un asunto que, con mayor o menor intensidad, está presente la configuración empírica de un acto administrativo. La declaración de voluntad, noción determinante en el sentido estricto de acto administrativo, es entendida como “el querer, la intención, la actitud consciente y deseada que se forma en el órgano administrativo”<sup>30</sup>. La declaración o manifestación aludiría a la intención de un sujeto “en ejercicio de la función administrativa (en sentido material)”<sup>31</sup>. Sin duda, se trata de una propiedad objeto de conjeturas psicológicas<sup>32</sup>, las cuales pertenecen a la órbita interna de la autoridad o persona que ejerce una función administrativa. Tal es la importancia de este elemento que sirve de fundamento para caracterizar tipos de actos administrativos ya sea que se ponga énfasis en la voluntad misma o en su contenido.

En términos no propiamente exhaustivos, con base en la voluntad como elemento constitutivo, los actos administrativos pueden clasificarse según su origen y contenido. El primer criterio considera la voluntad como tal, es decir, el número de voluntades que concurren para su formación. En esta perspectiva, la voluntad de la administración puede ser unilateral, bilateral (o multilateral). La unilateralidad, aunque no exenta de controversias<sup>33</sup>, es un elemento subrayado como indispensable para la existencia de un acto administrativo al punto que en los actos en que concurren dos voluntades tienen una naturaleza genética diferente “con particularidades que hacen al concepto específico del contrato”<sup>34</sup>. En efecto, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se recalca que ciertos actos administrativos consisten en la manifestación unilateral de la voluntad de la administración pública<sup>35</sup>. La unilateralidad, vista como consustancial al acto administrativo<sup>36</sup>, trata de enfatizar la posición de autoridad de la administración,

---

<sup>30</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. 2. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2023. p. 679.

<sup>31</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico. Bogotá: Temis, 2013. p. 111.

<sup>32</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. 2. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2023. p. 694-697.

<sup>33</sup> SÁNCHEZ-ZAPATA, Diana Carolina y VERGARA-MESA, Hernán Darío. La incidencia del principio de participación ambiental en la teoría del acto administrativo. Universitas, Bogotá, vol. 70, p. 1-19, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.ippp>

<sup>34</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico. Bogotá: Temis, 2013. p. 112.

<sup>35</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 3. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2011. p. 389; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, rad. 21845. C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>36</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo III. El acto administrativo. 10. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. IV-26.



su carácter coactivo y la titularidad de poderes exorbitantes<sup>37</sup>. La propiedad unilateral indica que son actos exclusivos de la administración, o sea, no comprende acuerdos con otros sujetos como en los contratos. El segundo criterio considera el contenido de la voluntad. En esta perspectiva, un acto administrativo puede ser depositario de una manifestación de voluntad de contenido particular o general.

En la reconstrucción del concepto estándar de acto administrativo previamente esbozada hay otro elemento que cabe resaltar: la declaración de voluntad de la administración se vincula con la producción de efectos jurídicos, es decir, supone que se “genere un derecho o una obligación que torne obligatorio el acto”<sup>38</sup>. Solo aquellas decisiones que, en efecto, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas clasifican en la categoría de actos administrativos<sup>39</sup>. Los derechos y las obligaciones, entre otros, son clases de situaciones jurídicas que pueden verse alteradas por un acto administrativo<sup>40</sup> siempre que sea adoptado en el ejercicio de la función administrativa. No tiene relevancia el tipo específico que situaciones que resulten creadas, modificadas y eliminadas. Por tanto, el ejercicio de una potestad pública de orden administrativo implica que el administrado o ciudadano se encuentra inmerso en una relación de sujeción. Quien ejerce una función administrativa no solo tiene el poder de imponerse de manera unilateral, sino que altera situaciones jurídicas protegidas en el ordenamiento jurídico. En estos términos, la existencia de una declaración unilateral y eficaz de voluntad en ejercicio de una función administrativa recoge las condiciones doctrinales y jurisprudenciales para la identificación de un acto administrativo.

En esta elaboración estándar de acto administrativo llama la atención que el concepto haya sido abordado al margen de otros elementos que, de cuando en cuando, parecen aspectos indispensables para su reconocimiento. Hay elaboraciones doctrinales que aluden a la idea de acto administrativo sin incorporar los complejos criterios que determinan su validez<sup>41</sup> y otras que desarrollan sus elementos como una sección

---

<sup>37</sup> SÁNCHEZ-ZAPATA, Diana Carolina y VERGARA-MESA, Hernán Darío. La incidencia del principio de participación ambiental en la teoría del acto administrativo. *Vniversitas*, Bogotá, vol. 70, p. 1-19, 2021. p. 5. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.ippa>

<sup>38</sup> DÍAZ-DÍEZ, Cristian Andrés. Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, Bogotá, vol. 21, n. 2, p. 259-292, jul./dic. 2019. p. 275. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>

<sup>39</sup> VERGARA MESA, Hernán Darío. *Fundamentos de derecho administrativo*. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 208.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 14 de mayo de 2020, rad. 5554-18. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas (Colom.).

<sup>41</sup> DÍAZ-DÍEZ, Cristian Andrés. Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, Bogotá, vol. 21, n. 2, p. 259-292, jul./dic. 2019. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>; MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas. 2. ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. p. 25.



independiente de la noción de acto administrativo<sup>42</sup>. A las propiedades anteriormente señaladas se añade que un acto administrativo se estructura a partir de los elementos subjetivos, objetivos, causales, formales y finalistas<sup>43</sup>. Con cada componente, de manera gradual y sistemática, se alude a las características del órgano o sujeto que tiene la competencia para expedir el acto administrativo, al contenido y objeto de la declaración de voluntad, a los hechos determinantes, a la forma y al procedimiento previsto para su adopción y las finalidades que debe perseguir las autoridades que dictan un acto administrativo<sup>44</sup>. Aunque el objeto de una teoría es complejo en el sentido que sus propiedades no siempre pueden capturarse de manera unívoca, cabe advertir que una noción de acto administrativo debería ser lo suficientemente comprensiva para reconocer, *prima facie*, actos de esta naturaleza en la práctica jurídica. Sólo cumpliendo este presupuesto, la labor dogmática podría contribuir de manera significativa en el quehacer de los juristas.

### 3. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PRESUPUESTOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO EN LA TEORÍA ESTÁNDAR

En un sentido estricto, el acto administrativo es entendido como una declaración unilateral de voluntad encaminada a producir efectos jurídicos<sup>45</sup>. Las propiedades asociadas a esta noción, a saber, declaración de voluntad, unilateralidad y producción de efectos jurídicos ameritan un análisis crítico. No siempre los conceptos funcionan adecuadamente en la práctica jurídica, pues sus propiedades suelen generar tensiones con nuevas formas de entendimiento de las instituciones del derecho positivo. Un análisis detallado de su contenido semántico evidencia los problemas que están presentes en el significado estándar que suele atribuirse a la noción *acto administrativo* en la cultura jurídica. La presencia recurrente de la propiedad *manifestación y/o declaración de voluntad* exige formular hipótesis explicativas a fin de comprender el universo de significados posibles y, posteriormente, evaluar la pertinencia de su incorporación para una conceptualización adecuada de la institución. En una perspectiva teórica puede señalarse que la expresión declaración de voluntad asume una lectura decimonónica de las fuentes del derecho y una concepción cognoscitiva de la interpretación. En una perspectiva lingüística refleja una contradicción performativa que está en tensión con

<sup>42</sup> VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021.

<sup>43</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. El acto administrativo. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 2007. p. 61.

<sup>44</sup> SÁNCHEZ-ZAPATA, Diana Carolina y VERGARA-MESA, Hernán Darío. La incidencia del principio de participación ambiental en la teoría del acto administrativo. *Vniversitas*, Bogotá, vol. 70, p. 1-19, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.ippa>

<sup>45</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. 2. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2023. p. 678.



los desarrollos contemporáneos de la filosofía del lenguaje. La apelación a la unilateralidad del acto administrativo no captura adecuadamente el alcance que tiene el derecho como una técnica de motivación de la conducta.

En consonancia con lo anteriormente indicado, la teoría estándar del acto administrativo admitiría varias objeciones críticas: la primera señala que la idea de acto como declaración de voluntad presupone una ideología sobre la función administrativa. En la formación del Estado moderno, el juez se consolidó como un "órgano estatal subordinado al poder legislativo y encargado de aplicar fielmente (se podría decir mecánicamente) las normas establecidas por este último"<sup>46</sup>. Por analogía, quien ejerce una función administrativa carecería de poder para crear normas jurídicas (generales y abstractas) en tanto no puede interferir en las funciones del legislador. Esta lectura estricta del principio de separación de poderes atribuye funciones especializadas e independientes a los órganos públicos<sup>47</sup>. La creación de normas correspondería exclusivamente al legislador: las funciones judicial y administrativa, en sus respectivos contextos, serían actividades meramente declarativas. Una concepción de esta naturaleza no solo refleja una postura restrictiva de la aplicación y ejecución de la ley, sino que desconoce la manera cómo opera la práctica jurídica. Además, deja de lado que la "aplicación del derecho es al mismo tiempo la creación de una norma"<sup>48</sup>. Cabe subrayar que el acto administrativo no se limita a la ejecución de un programa normativo, sino que abre la posibilidad, de acuerdo con la naturaleza de la potestad conferida, para que se acuda a varias alternativas posibles. La expedición de actos administrativos, aunque contenga normas particulares y concretas, supone un proceso de creación normativa. La actividad que lleva a cabo la administración no es declarativa sino prescriptiva (y en algunos casos constitutiva).

La segunda objeción subraya que la cláusula *declaración de voluntad* como elemento definitorio de los actos administrativos también implica una ideología sobre la interpretación jurídica. En este sentido, la "voluntad de la administración no puede ser otra que la establecida en la norma constitucional, legal o reglamentaria, y que es desarrollada por el intérprete y ejecutor de la administración"<sup>49</sup>. Una concepción de este tipo, además de identificar las normas jurídicas con la voluntad de la autoridad normativa, asume que están dadas en las fuentes del derecho. Dicha lectura desconoce que la identificación de las normas no se puede hacer con independencia de operaciones interpretativas. La aplicación de una norma o su desarrollo reglamentario presupone

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. *El positivismo jurídico*. Madrid: Editorial Debate, 199. p. 178.

<sup>47</sup> GUASTINI, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2001. p. 64-65.

<sup>48</sup> KELSEN, Hans. *Pure Theory of Law*. Max Knight, Trad. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005. p. 234.

<sup>49</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Compendio de derecho administrativo*. 2. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2023. p. 679.



opciones interpretativas y elecciones basadas en opinables juicios de valor. Una orientación típicamente cognoscitiva asume al significado como “algo preconstituido a la interpretación”<sup>50</sup> e implica que el derecho aplicado por la administración pública está completamente determinado. La autoridad administrativa simplemente declararía la voluntad de la ley en supuestos generales o en casos concretos. Esta concepción tiende a reafirmar la sujeción de órganos administrativos a la ley. Sin embargo, un presupuesto de tal naturaleza entra en conflicto con la inevitable indeterminación de las normas y del ordenamiento jurídico<sup>51</sup> que justifica la relevancia de las operaciones interpretativas en todos los planos de existencia del derecho positivo, a saber: creación, identificación, aplicación y ejecución de normas.

En tercer lugar, se puede objetar que la apelación a la declaración de voluntad para el ejercicio de una función normativa es equívoca y, además, genera tensiones con los desarrollos filosóficos sobre el lenguaje normativo. La locución *declaración de voluntad* es equívoca porque aludiría a la publicación de un mensaje o a la función lingüística que realiza la autoridad al regular el comportamiento. La primera lectura traduce una propiedad común a todo acto normativo en la medida que las normas son exteriorizadas, en consecuencia, no supone un elemento propio de los actos administrativos. Una autoridad que desee regular una conducta debe acudir a un código lingüístico compartido, pues “dictar normas supone la existencia de una comunidad lingüística a la que pertenecen todos los involucrados en la actividad normativa”<sup>52</sup>. La segunda constituye una contradicción pragmática del uso que hace una autoridad del lenguaje, pues el sentido literal de lo que dice (declarar) no equivale pragmáticamente a lo que hace (prescribir). Aunque un acto declarativo captura ciertas operaciones de una autoridad, deja de lado la función prescriptiva asociada a la producción de normas. Las autoridades acuden al lenguaje para regular el comportamiento y, con este propósito, realizan múltiples actos de habla, en su mayoría, vinculados con el “uso *directivo del lenguaje*”<sup>53</sup>. Los actos administrativos son, por definición, el resultado de una función lingüística de orden directivo, es decir, no se dan para describir estados de cosas sino para determinarlos.

Una cuarta objeción plantea que el concepto de acto administrativo como *declaración de voluntad* confiere estados mentales a las normas que expide una autoridad. La atribución de estados mentales a personas y entidades de naturaleza pública es una

---

<sup>50</sup> GUASTINI, Riccardo. La interpretación de los documentos normativos. C.E. Moreno More, Trad. Naucalpan de Juárez: Derecho Global Editores, 2018. p. 78.

<sup>51</sup> GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Silvina Álvarez, Trad. Madrid: Centro Estudios Políticos y Constitucionales, 2014. p. 55.

<sup>52</sup> ALCHOURRÓN, Carlos y BULYGIN, Eugenio. Definiciones y normas. In: Análisis lógico y derecho. Madrid: Trotta, 2021. p. 432

<sup>53</sup> CARRIÓ, Genaro. Notas sobre derecho y lenguaje. 5. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011. p. 20.



psicologización innecesaria de las normas de competencia. La naturaleza de las funciones que ejerza una autoridad, sin lugar a duda, determinan el tipo de acto administrativo adoptado y la naturaleza de sus efectos. La apelación a declaraciones de voluntad carece de fuerza explicativa y regulativa. Además, sería un elemento que no podría estar presente en los actos administrativos automáticos o de elaboración electrónica<sup>54</sup>. La idea de la voluntad es un recurso expuesto a exigencias epistémicas que, por lo general, no se consideran al analizar los elementos y efectos de un acto administrativo. La voluntad de la administración no constituye una realidad de fácil acceso público, pues se trata de un estado mental ficticio. Nadie captura directamente la voluntad de un acto administrativo, sino que se infiere abductivamente de sus manifestaciones externas. Los actos de las autoridades se rigen por el principio de legalidad, es decir, son el resultado de aplicar normas constitucionales y legales. Las fuentes del derecho de un sistema jurídico se hacen cargo de otorgar y regular el ejercicio de ciertas competencias. A través de tales modelos competenciales es como los órganos y entidades satisfacen los fines del Estado.

Una quinta objeción destacaría que la apelación a la voluntad remite a una de las condiciones para la formación “del concepto genérico de negocio jurídico”<sup>55</sup>, institución fundamental en el derecho privado. El principio fundante de este sector del ordenamiento jurídico es la autonomía. En este contexto, nociones como voluntad, unilateralidad y bilateralidad se derivan conceptualmente del principio de autonomía individual. La voluntad es una cuestión apropiada para los contratos. Sin embargo, no siempre encaja adecuadamente en las demás instituciones del derecho administrativo cuyo principio fundante es la legalidad. La administración pública no tiene voluntad ni “en sentido psicológico ni en sentido jurídico”<sup>56</sup>. La intención subjetiva o los “estados psicológicos”<sup>57</sup>, en general, carecen de relevancia para la caracterización de los resultados normativos en el ejercicio de una potestad pública. La voluntad de la administración remite a un *iter* psicológico que podría tener una función interpretativa como es usual en la interpretación jurídica<sup>58</sup>, pero no es constitutiva de un acto normativo de esta

---

<sup>54</sup> CARULLO, Sergio. Acto administrativo automático en el procedimiento tributario. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa fe, vol. 9, n. 1, p. 123-150, ene./jun. 2022. p. 127. DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v10i1>

<sup>55</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Compendio de derecho administrativo*. 2. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2023. p. 662.

<sup>56</sup> ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier. Actos administrativos. In: VELASCO CABALLERO, Francisco; DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercé (Dir.). *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023, p. 429-430. p. 429-430.

<sup>57</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. *Curso de derecho administrativo I*. 4. ed. Madrid: Civitas, 1986. p. 515.

<sup>58</sup> CHIASSONI, Pierluigi. *Técnicas de interpretación de jurídica*. Breviario para juristas. Madrid: Marcial Pons, 2011. p. 94.



naturaleza. La voluntad tampoco es un elemento caracterizador de las disposiciones legislativas en tanto disposiciones normativas.

Aunque el atributo de la unilateralidad ha sido objeto de observaciones críticas basadas en el principio de participación<sup>59</sup>, es necesario considerar que, en términos conceptuales, también pueden formularse algunas objeciones adicionales. Así como sucede con el asunto de la voluntad, la unilateralidad es un efecto de la influencia de la teoría del negocio jurídico en la teoría del acto administrativo. En materia contractual es lógico que ciertas prerrogativas se ejerzan unilateralmente, sin considerar a la contraparte. Pero no sucede igual en el caso de otros actos administrativos porque entre administración y ciudadanos hay una relación de jerarquía. La jerarquía, no la unilateralidad, es la propiedad que mejor reconstruye esta relación de autoridad. Los ciudadanos quedan sometidos a un acto administrativo por la relación potestad-sujeción implicada en el ejercicio de la función administrativa. Más que ser unilateral, el acto administrativo tiene un carácter heterónomo. La heteronomía es un atributo de normas jurídicas que describen una relación de esta naturaleza entre autoridades y destinatarios, es decir, "quien dicta la norma y quien la ejecuta [obedece] son dos personas diversas"<sup>60</sup>.

Las razones anteriormente expuestas hacen pensar que la idea de la declaración de voluntad no es un criterio adecuado para dar cuenta de la noción de acto administrativo. El análisis contemporáneo sobre el lenguaje normativo y la teoría de las normas permite ver con mejor luz la producción de actos administrativos. Las normas jurídicas son objeto de explicaciones que apelan a factores sintácticos, semánticos y pragmáticos del lenguaje<sup>61</sup> sin necesidad de personificar o atribuir estados mentales a las autoridades o conjeturar sobre voluntades psicológicas, metafísicas o contrafácticas en las fuentes del derecho. La apelación a la voluntad de la ley, de la administración o del Estado es sustituida por un análisis cuidadoso de las funciones del lenguaje normativo. Lo relevante es determinar cuál es el acto lingüístico realizado y, para tales efectos, la voluntad no sería un componente de su existencia normativa. Las declaraciones de voluntad pueden interpretarse como actos asertivos que, en sentido estricto, no tienen función directiva. En contra de lo que está implícito en la concepción estándar, un acto administrativo implica un uso directivo y no declarativo del lenguaje. Cuando una autoridad regula el comportamiento no declara su voluntad, sino que la impone. Un acto administrativo no hace declaraciones a secas, sino que emite normas, órdenes o prescripciones. Los actos asertivos o constitutivos pueden darse como condición para adoptar medidas prescriptivas o para atribuir condiciones institucionales que habilitan

---

<sup>59</sup> SÁNCHEZ-ZAPATA, Diana Carolina y VERGARA-MESA, Hernán Darío. La incidencia del principio de participación ambiental en la teoría del acto administrativo. *Vniversitas*, Bogotá, vol. 70, p. 1-19, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.ippp>

<sup>60</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoría general del derecho*. 3. ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012. p. 56.

<sup>61</sup> GUASTINI, Riccardo. *La sintaxis del derecho*. A. Núñez Vaquero, Trad. Madrid: Marcial Pons, 2016. p. 50-51.



a una persona individual o colectiva para ejercer una competencia, pero en ellos no se agota la función regulativa del derecho.

Las disposiciones jurídicas son objeto de interpretación para derivar normas o proposiciones normativas. La adopción de actos administrativos no es una función declarativa, sino prescriptiva que implica una producción interpretativa de normas infra legislativas. Como cualquier acto de creación normativa, el ejercicio de la función administrativa consiste en “una secuencia de actos institucionales”<sup>62</sup> definidos por normas secundarias que se concretan en la modificación de situaciones jurídicas. Los fines o propósitos que persiguen las autoridades administrativas, aunque estén expresados en términos genéricos e indeterminados, no son dependientes de estados mentales subjetivos o hipotéticos, pues se derivan de normas legales y constitucionales. La voluntad de la administración no corresponde con un estado mental metafísico, sino que se concreta en una norma que autoriza el ejercicio de cierta clase de potestades discrecionales. La voluntad de la administración no es una propiedad del acto administrativo entendido como un resultado normativo que regula la conducta humana.

El acto administrativo es una secuencia de enunciados de la cual pueden derivarse normas, es decir, contenidos o propiedades institucionales calificables en términos deónticos. Cuando se trata de conceptos relativos a fuentes del derecho o actos normativos, sin duda, sus propiedades definitorias tienen una indiscutible conexión semántica con sus condiciones de existencia y validez. Si se asume que una norma de competencia puede ser reconstruida como una especie dentro del género de las definiciones<sup>63</sup>, no resulta comprensible por qué un concepto de acto administrativo es independiente de sus criterios de existencia. Un concepto dogmático (bien elaborado) debería incluir los criterios suficientes para reconocer la existencia de una institución y, al mismo tiempo, para evaluar su estatus en el sistema jurídico. Aunque las condiciones de existencia de una norma no son equiparables a las condiciones de su validez jurídica<sup>64</sup>, sí permiten detectar un acto administrativo, pese a ser inválido por no cumplir con algunos criterios de producción. Las propiedades de un concepto no pueden ser tan generales que impidan su identificación de cara a otras normas ni tan específicas que tengan una extensión limitada en la práctica jurídica.

---

<sup>62</sup> GUASTINI, Riccardo. Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho. J. Ferrer Beltrán, Trad. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 307.

<sup>63</sup> ARRIAGADA CÁCERES, María Beatriz. Interpretación y normas de competencia. Anuario de filosofía jurídica y social, Valparaíso, n. 30, p. 189-220, ene./dic. 2012. p. 206.

<sup>64</sup> GUASTINI, Riccardo. Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho. J. Ferrer Beltrán, Trad. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 311.





#### 4. UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA ESTÁNDAR DE ACTO ADMINISTRATIVO

La revisión conceptual del acto administrativo debería incluir algunos elementos que no han sido considerados en la teoría estándar. En este sentido, los actos administrativos podrían entenderse como contenidos normativos que resultan de la aplicación de normas secundarias de producción (leyes en sentido material) en el ejercicio de una función administrativa. La noción de acto administrativo se desglosaría en tres propiedades relevantes, a saber: normas jurídicas, criterios de producción o meta-normas y función administrativa. La primera propiedad indica que los actos administrativos son, en sentido amplio, normas jurídicas. Las normas consisten en contenidos calificados en términos deónticos o en propiedades que se correlacionan mutuamente. Así, en sede administrativa, la regulación de la conducta podría darse a través de prescripciones o normas constitutivas<sup>65</sup>. Las prescripciones califican un contenido como obligatorio, prohibido, permitido o facultativo. Las normas constitutivas pueden ser reglas conceptuales o normas de competencia, es decir, actos que transfieren de un órgano a otro el ejercicio de una función administrativa o la prestación de un servicio. Sin duda, como ya fue señalado, esta clase de normas tiene como sustento el hecho que son expresadas en el lenguaje con función directiva.

Señalar la naturaleza normativa del acto administrativo como una propiedad semántica de su elaboración conceptual permitiría superar los problemas que tienen los criterios tradicionales de la concepción estándar, es decir, englobaría las nociones de declaración de voluntad, unilateralidad y producción de efectos. Las normas jurídicas, expresadas en una lengua natural o en un código, tienen un sentido deóntico y una función regulativa en tanto provienen de una autoridad y gozan de eficacia jurídica. No solo se evitarían las dificultades que origina la variedad de calificaciones atribuidas a los contenidos de un acto administrativo (voluntad, juicio, conocimiento, deseo), sino que se entenderían como el resultado de una actividad interpretativa. La naturaleza del acto administrativo no resulta de estados mentales ni de propiedades objetivas, por el contrario, es una variable derivada de su interpretación. Los actos administrativos, como las leyes y las sentencias, son documentos con un contenido deóntico cuyas prescripciones o calificaciones institucionales dependen de operaciones de interpretación. El intérprete deberá determinar si un documento expresa normas jurídicas que alteran una situación jurídica o, por lo menos, constituyen un punto de partida para alterarla.

Las normas jurídicas no solo son prescripciones, es decir, contenidos que obligan, prohíben, facultan o permiten<sup>66</sup>, también son calificaciones institucionales de cierto

---

<sup>65</sup> ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel, 1996. p.166.

<sup>66</sup> GUASTINI, Riccardo. *La sintaxis del derecho*. A. Núñez Vaquero, Trad. Madrid: Marcial Pons, 2016.



tipo que “correlacionan casos genéricos con casos genéricos”<sup>67</sup>. El alcance deóntico del acto normativo es el criterio para determinar si tiene carácter administrativo con independencia de que modifique una situación o, en su defecto, es el punto de partida para modificarla. A diferencia de la teoría estándar, desde este concepto no parece relevante subrayar la idea de que la decisión administrativa tiene la idoneidad para producir efectos. La producción de efectos no es una propiedad independiente, pues una norma tiene un sentido deóntico, es decir, consiste en “una prescripción, una orden”<sup>68</sup>. Aludir a prescripciones que no producen efectos simplemente carece de sentido. Adoptar un acto administrativo no es otra cosa que producir efectos, es decir, generar cambios en el ordenamiento jurídico. Si la situación jurídica es concreta, se trata de un acto administrativo particular. Si la situación jurídica es abstracta, se trata de un acto administrativo general. Este criterio es relevante en la medida que el reglamento no tiene una posición idéntica en las fuentes del derecho de todo ordenamiento jurídico<sup>69</sup>.

Un particular o una autoridad normativa pueden dictar un acto administrativo no porque su voluntad sea unilateral, sino porque son titulares de una potestad. Los poderes normativos de esta naturaleza se concretan en la posibilidad de adoptar prescripciones que, naturalmente, modifican situaciones jurídicas. El resultado de ejercer una potestad normativa es la adopción de una norma que tiene un carácter autoritativo y produce efectos jurídicos. Qué tipo de efectos se producen o en qué ámbitos espaciales o temporales se hacen efectivos es un problema que depende del tipo de norma emitida. Así, la creación de normas de carácter administrativo es el resultado de una función prescriptiva del lenguaje que, de ninguna manera, podría reconstruirse como un acto declarativo o puramente descriptivo. Un acto declarativo se limita a “informar acerca de ciertos fenómenos o estados de cosas”<sup>70</sup>. Los procedimientos administrativos contemplan mecanismos para establecer cuál es la norma que se debe adoptar y qué decisión debe corresponder al asunto objeto de conocimiento, es decir, hay un contexto donde la voluntad o intención tiene una función determinante en la producción de un acto normativo en tanto acto lingüístico. Sin embargo, no se identifica con su resultado. Una vez son adoptadas, las normas administrativas regulan la conducta con independencia de las circunstancias que motivaron su producción, es decir, la intención o voluntad no tienen un rol definitorio sino interpretativo o integrativo.

<sup>67</sup> MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep Maria. Introducción a la teoría del derecho. Madrid: Marcial Pons, 2004. p. 74.

<sup>68</sup> GUASTINI, Riccardo. La sintaxis del derecho. A. Núñez Vaquero, Trad. Madrid: Marcial Pons, 2016. p. 50.

<sup>69</sup> Hay posturas doctrinales que no lo consideran como un acto administrativo sino de naturaleza legislativa. Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. Curso de derecho administrativo I. 4. ed. Madrid: Civitas, 1986; CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico. Bogotá: Temis, 2013.

<sup>70</sup> CARRIÓ, Genaro. Notas sobre derecho y lenguaje. 5. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011. p. 19.



La segunda propiedad del concepto de acto administrativo planteado tiene que ver con su régimen jurídico de creación. La idea según la cual los actos administrativos son el producto de la aplicación de normas legislativas (en sentido material) permite analizar su posición en el sistema de fuentes del derecho y, además, evaluar sus condiciones de existencia y validez. El estatus jurídico de las meta-normas que determinan su producción indica que los actos administrativos tienen un carácter infra-legislativo. Este aspecto es relevante porque tales actos no solamente deben estar autorizados en la ley, sino que deben ser formal y materialmente conformes a ella. La conformidad exigida sería una adecuación *prima facie*, pues la existencia, no la validez, es una condición de eficacia tanto de cualquier norma como de un acto administrativo. La evaluación de la existencia y validez del acto administrativo supone un complejo proceso de valoración de los criterios formales y materiales de producción, lo cual es una condición fundamental para el control de la actividad administrativa. Este criterio semántico, como parte del concepto de acto administrativo, permitiría integrar elementos no considerados en la teoría estándar del acto administrativo como las normas de competencia.

Los criterios para reconocer los resultados de un poder normativo se extraen de las normas de competencia que atribuyen y regulan el ejercicio de la respectiva potestad pública. Aunque se toman como referencia los materiales del derecho positivo, esto no quiere decir que un concepto de tal naturaleza tenga un carácter excesivamente particular. Un adecuado grado de abstracción permite detectar expresiones comunes que “son usadas de forma compartida por los juristas dogmáticos en su propio trabajo de reconstrucción y sistematización”<sup>71</sup>. En efecto, las normas de competencia y los precedentes judiciales que regulan esta institución constituyen el punto de partida para establecer qué se entiende por un acto administrativo. En la teoría del derecho, las normas de competencia pueden ser reconstruidas no solo como “definiciones de validez”<sup>72</sup>, sino “como parte de la definición de la fuente a la que se refieren”<sup>73</sup>. Por tanto, los elementos o requisitos para la expedición de un acto administrativo no podrían faltar al momento de fijar las propiedades conceptuales que contribuyen a su reconocimiento. En este sentido, se trata de un concepto que necesariamente incluye los elementos que hacen parte de su existencia y validez como norma en un sistema jurídico.

Las normas de competencia son piezas de un sistema jurídico particularmente complejas por la variedad de criterios que determinan su formación y, además, por las

---

<sup>71</sup> MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep Maria. Introducción a la teoría del derecho. Madrid: Marcial Pons, 2004. p. 126.

<sup>72</sup> ARRIAGADA CÁCERES, María Beatriz. Interpretación y normas de competencia. Anuario de filosofía jurídica y social, Valparaíso, n. 30, p. 189-220, ene./dic. 2012. p. 218.

<sup>73</sup> GUASTINI, Riccardo. Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho. J. Ferrer Beltrán, Trad. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 310.



discusiones sobre su “naturaleza”<sup>74</sup>. No solo admiten múltiples elementos que deben reconstruirse a partir de distintos fragmentos de disposición o desde múltiples fuentes del derecho, sino que sus niveles de cumplimiento permiten distinguir entre existencia (o pertenencia) y validez de un acto, norma, disposición o fuente del derecho. En términos de Guastini, la clase de las normas sobre producción jurídica versa sobre el otorgamiento de una potestad, las modalidades de ejercicio mediante un procedimiento, la delimitación del ámbito del poder conferido, la reserva de una materia a ciertas fuentes y el contenido de la legislación futura<sup>75</sup>. El cumplimiento estricto de todos los criterios que definen su validez es una cuestión contingente, pues, de hecho, en los ordenamientos jurídicos hay múltiples normas enjuiciables como inválidas y los actos administrativos no constituyen la excepción.

Un concepto de acto administrativo no podría disociar entre propiedades definitorias y los elementos que garantizan su validez, es decir, “la conformidad de una norma jurídica o de un acto jurídico con las normas que en un sistema definen las potestades o competencias para producir tales normas y actos”<sup>76</sup>. Si bien un concepto no suministra criterios para determinar la validez de un acto administrativo, sí proporciona criterios para su identificación o reconocimiento en la práctica jurídica. La adecuada calificación de las normas jurídicas es indispensable no solo para situarlas en el universo de las fuentes del derecho sino para evaluar cuáles son los medios adecuados para su control. El derecho positivo es un producto de actos y conductas humanas, es decir, “la validez jurídica está constituida por hechos sociales”<sup>77</sup>. Por esta razón, los “actos normativos son, a fin de cuentas, actos lingüísticos”<sup>78</sup>. En su contexto de formación, el acto administrativo es un producto, esto es, un fenómeno lingüístico consciente e intencionalmente dirigido a la modificación de situaciones jurídicas generales o particulares. Las normas que regulan la expedición de un acto normativo comprenden varias dimensiones: sujetos, contenidos materiales, ámbitos de validez, hechos condicionantes, motivaciones, finalidades, entre otros. En el acto administrativo, tales elementos se definen con criterios formales y materiales.

Los aspectos formales dependen tanto del procedimiento administrativo como de la estructura textual del resultado normativo (o *nomen iuris*). Los criterios materiales suelen definirse por funciones que circunscriben el marco de actuación de una autoridad. Aunque no toda función administrativa implica la posibilidad de dictar un acto

<sup>74</sup> MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep Maria. Introducción a la teoría del derecho. Madrid: Marcial Pons, 2004. p. 83.

<sup>75</sup> GUASTINI, Riccardo. Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho. J. Ferrer Beltrán, Trad. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 309-310.

<sup>76</sup> ARRIAGADA CÁCERES, María Beatriz. Interpretación y normas de competencia. Anuario de filosofía jurídica y social, Valparaíso, n. 30, p. 189-220, ene./dic. 2012. p. 201.

<sup>77</sup> MARMOR, Andrei. Philosophy of Law. Princenton: Princenton University Press, 2011. p. 4.

<sup>78</sup> GUASTINI, Riccardo. La sintaxis del derecho. A. Núñez Vaquero, Trad. Madrid: Marcial Pons, 2016. p. 124



administrativo, este no es posible sin la aplicación de criterios formales y materiales establecidos de manera previa. La existencia de un procedimiento de orden administrativo es una propiedad relevante para su reconocimiento como acto administrativo. El ejercicio de una potestad pública, por regla general, está sujeto a límites. El cumplimiento estricto de tales presupuestos tiene incidencia no solo en la existencia del acto, sino en su validez. Una condición para que pueda reconocerse un acto administrativo radica en su existencia jurídica, la cual no es posible sin la aplicación de sus criterios formales de producción. Las normas de esta naturaleza no solo establecen las circunstancias de hecho que habilitan su aplicación, sino que imponen cargas como la justificación de las decisiones. La motivación del acto administrativo es un presupuesto fundamental para la garantía de otros bienes igualmente valiosos en una sociedad política (transparencia, garantía de igualdad, debido proceso, derecho de defensa, entre otros). Lo anterior, evidencia que el ejercicio de la función administrativa en cierto contexto debe estar justificado tanto desde el punto de vista normativo como fáctico.

Finalmente, el objeto del acto administrativo es el cumplimiento de una función administrativa. Sin duda, se trata de una propiedad que constituye la diferencia específica respecto de los actos normativos que producen otras autoridades normativas. El concepto de función administrativa implica el uso de un conjunto de criterios para determinar la implementación práctica de los cometidos estatales<sup>79</sup>. Aunque no fue reseñada ampliamente en el modelo estándar, cabe resaltar que constituye una propiedad no objetable dado que caracteriza la naturaleza de la actividad que se realiza cuando se expide un acto administrativo. Así, la revisión de la noción estándar de acto administrativo propuesta se fundamenta en criterios que se separan de concepciones decimonónicas del derecho, acentúan la autonomía del derecho administrativo respecto del común y, además, se articula con las concepciones contemporáneas del lenguaje y de las normas. Estos criterios no solo simplifican las condiciones para reconocer un acto como administrativo, sino que permiten evaluar las condiciones para controlar la actividad de la administración. El contenido de la función administrativa se define por el catálogo de funciones que se atribuya al sujeto normativo, cuyo ejercicio debe articularse con contenidos materiales de orden superior, es decir, normas legales, constitucionales y, por qué no, supranacionales relativas a derechos humanos. Una exhaustiva reelaboración conceptual de la teoría estándar del acto administrativo es necesaria para definir el alcance de las decisiones adoptadas y sus medios de control.

---

<sup>79</sup> VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 48.



## 5. CONCLUSIÓN

La teoría del derecho administrativo ya tiene una larga tradición en el derecho público. Los juristas elaboraron un concepto para dar cuenta de su contenido y, además, han tenido desacuerdos sobre su alcance en la práctica jurídica. Aunque sus propiedades más notorias (declaración de voluntad, unilateralidad y producción de efectos) se reproducen casi de manera inconsciente, no están exentas de dificultades teóricas y lingüísticas. Los conceptos teórico-dogmáticos no expresan contenidos atemporales e inmutables. Por el contrario, son afectados por los cambios que se derivan de transformaciones sociales y epistémicas. La noción estándar de acto administrativo parece anclada en una concepción decimonónica de las fuentes del derecho y en aproximaciones ya revisadas sobre las propiedades del lenguaje normativo. Estas circunstancias exigen una reformulación del concepto en aras de recoger los desarrollos contemporáneos de la teoría analítica del derecho y, además, integrar tanto las propiedades semánticas como sus elementos en una sola noción. Esta postura implica considerar que los actos administrativos son normas que, a su vez, resultan de normas secundarias de creación normativa en el marco del ejercicio de una función administrativa. La voluntad de la administración, eventualmente, puede tener una relevancia interpretativa, pero no determina la existencia del acto administrativo. La capacidad para regular el comportamiento depende de su función deóntica, no de estados mentales reales o ficticios.

La eficacia jurídica es la propiedad de una norma que permite reconocer las consecuencias que genera una vez se ha surtido el trámite de producción normativa. La producción de efectos jurídicos de una norma depende de múltiples circunstancias reguladas por normas secundarias de producción jurídica. Así, no solo es necesario que se surta el procedimiento administrativo de creación, sino que deben verificarse las propiedades de las que depende su aplicación. La idea del acto administrativo como una norma adoptada por un sujeto competente mediante la aplicación de un procedimiento administrativo para el ejercicio justificado (o motivado) de una función administrativa contiene las propiedades necesarias y suficientes para el reconocimiento de un acto administrativo y, además, incluye los criterios de existencia. No solo deja de lado las dificultades que se derivan de la declaración de voluntad y la producción de efectos jurídicos, sino que incluye elementos que no pueden ser conceptualmente independientes respecto de lo que se entiende por un acto administrativo.

## 6. REFERENCIAS

ALCHOURRÓN, Carlos y BULYGIN, Eugenio. Definiciones y normas. In: **Análisis lógico y derecho**. Madrid: Trotta, 2021.

ARRIAGADA CÁCERES, María Beatriz. Interpretación y normas de competencia. **Anuario de filosofía jurídica y social**, Valparaíso, n. 30, p. 189-220, ene./dic. 2012.



ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier. Actos administrativos. In: VELASCO CABALLERO, Francisco; DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercé (Dir.). **Manual de derecho administrativo**. Madrid: Marcial Pons, 2023, p. 429-430.

ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. **Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos**. Barcelona: Ariel, 1996.

BOBBIO, Norberto. **El positivismo jurídico**. Madrid: Editorial Debate, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Teoría general del derecho**. 3. ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012.

CARRIÓ, Genaro. **Notas sobre derecho y lenguaje**. 5. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011.

CARULLO, Sergio. Acto administrativo automático en el procedimiento tributario. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa fe, vol. 9, n. 1, p. 123-150, ene./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v10i1>

CASSAGNE, Juan Carlos. **El acto administrativo**. Teoría y régimen jurídico. Bogotá: Temis, 2013.

CELISVELA, Dúber Armando. La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, Medellín, vol. 54 n. 141, p. 1-22, jul./dic. 2024. DOI: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9>.

CHIASSONI, Pierluigi. **Ensayos de metajurisprudencia analítica**. S. Ortega Gomero, Trad. Santiago: Ediciones Olejnik, 2017.

CHIASSONI, Pierluigi. **Técnicas de interpretación de jurídica**. Breviario para juristas. Madrid: Marcial Pons, 2011.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, rad. 21845. C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 11 de abril de 2019, rad. 4025-17. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas (Colom.).

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 14 de mayo de 2020, rad. 5554-18. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas (Colom.).

COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra (Colom.).

COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-542 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto (Colom.).

COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería (Colom.).

DÍAZ-DÍEZ, Cristian Andrés. Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. **Revista Estudios Socio-jurídicos**, Bogotá, vol. 21, n. 2, p. 259-292, jul./dic. 2019. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>



GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. **Curso de derecho administrativo I**. 4. ed. Madrid: Civitas, 1986.

GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Volumen I. Parte general. 12. ed. Madrid: Tecnos, 1994.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo III. El acto administrativo. 10. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011.

GUASTINI, Riccardo. **La interpretación de los documentos normativos**. C.E. Moreno More, Trad. Naucalpan de Juárez: Derecho Global Editores, 2018.

GUASTINI, Riccardo. **Distinguiendo**. Estudios de teoría y metateoría del derecho. J. Ferrer Beltrán, Trad. Barcelona: Gedisa, 1999.

GUASTINI, Riccardo. **La sintaxis del derecho**. A. Núñez Vaquero, Trad. Madrid: Marcial Pons, 2016.

GUASTINI, Riccardo. **Estudios de teoría constitucional**. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2001.

GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Silvina Álvarez, Trad. Madrid: Centro Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

KELSEN, Hans. **Pure Theory of Law**. Max Knight, Trad. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005.

MARMOR, Andrei. **Philosophy of Law**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

MILKES, Irit. Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. **Revista Digital de derecho Administrativo**, Bogotá, n. 21, p. 153-178, nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>.

MONTAÑA PLATA, Alberto. **Fundamentos de derecho administrativo**. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2010.

MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep Maria. **Introducción a la teoría del derecho**. Madrid: Marcial Pons, 2004.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. **Tratado de derecho administrativo y derecho público general**. Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas. 2. ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017.

NINO, Carlos Santiago. **Introducción al análisis del derecho**. 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003.

NÚÑEZ VAQUERO, Álvaro. Realismo jurídico y conceptos dogmáticos. **Revista de Derecho**, Coquimbo, vol. 25, n. 2, p. 237-269. 2018. Disponible en: <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/3370>

PAREJO ALFONSO, Luciano. **Lecciones de derecho administrativo**. 3. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2011.





RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la ley española de procedimiento administrativo. **Derecho PUCP**, Lima, n. 67, p. 207-229. jun./dic. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.010>.

RODRÍGUEZ, Libardo. **Derecho administrativo**. General y colombiano. Tomo I. 21. ed. Bogotá: Temis, 2021.

RODRÍGUEZ, Libardo. **Derecho administrativo**. General y colombiano. Tomo II. 21. ed. Bogotá: Temis, 2021.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. El acto administrativo. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 2007.

SÁNCHEZ-ZAPATA, Diana Carolina y VERGARA-MESA, Hernán Darío. La incidencia del principio de participación ambiental en la teoría del acto administrativo. **Vniversitas**, Bogotá, vol. 70, p. 1-19, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.ippa>

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. **Compendio de derecho administrativo**. 2. ed. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2023.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del derecho administrativo como sistema**. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Madrid: Marcial Pons, 2003.

VERGARA MESA, Hernán Darío. **Fundamentos de derecho administrativo**. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021.