

PRODUCCIÓN DE EFECTOS JURÍDICOS: A PROPÓSITO DE LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO¹

Aura Sofía Palacio Gómez²

RESUMEN. El «acto administrativo» es tan importante como complejo, de ahí que incluso su definición continúe siendo objeto de debate y de discusión en el derecho administrativo. Acotando sus elementos estructurales, es decir, los que lo configuran, se estudia la *producción de efectos jurídicos*, como un aspecto que, tanto los administrativistas clásicos como los modernos, lo contemplan en la noción. En este análisis no se abordan los efectos jurídicos propios del acto, como la presunción de legalidad y la ejecutoriedad, sino los efectos derivados de su contenido o de su naturaleza, de ahí que se estudie, por ejemplo, si son generales o particulares; favorables, desfavorables o mixtos; constitutivos o declarativos; definitivos o de trámite y reglados o discrecionales, precisando que este elemento que integra la noción no apunta a la producción de cualquier efecto, sino a los que tengan alguna relevancia en el ordenamiento jurídico.

Introducción

La noción de «acto administrativo» que se acoge lo define como la declaración unilateral de voluntad, que proviene de cualquier órgano del Estado cuando ejerce función administrativa, de control o electoral, al igual que del particular cuando ejerza alguna de las anteriores funciones, siempre que, en ambos casos, además, se produzcan efectos jurídicos³. Este es, precisamente, el elemento definitorio objeto del texto: la producción de efectos y su injerencia en la naturaleza jurídica del acto. En esa medida, se cuestiona lo que supone producirlos, esto es, la relevancia en el ordenamiento jurídico.

A partir de esta apreciación se presentan clasificaciones teniendo en cuenta, entre otros, los efectos según el sujeto al que se dirige –generales o particulares–, el objeto de la decisión –favorables, desfavorables o mixtos, constitutivos o declarativos–, la temporalidad en la que aparecen en el procedimiento –definitivos o de trámite– y la influencia de la norma en la decisión

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 10 de febrero de 2024, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Richard S. Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica.

² Auxiliar de Investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, Nivel V Básico, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

³ Esta definición se encuentra en: MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 7.

–reglados o discrecionales–. Sin embargo, se precisa que las categorizaciones de los efectos que se producen dependerán de las posibilidades de su contenido, siendo las anteriores solo las más comunes.

1. Conceptualización de la producción de efectos jurídicos del acto administrativo

La producción de efectos jurídicos es uno de los elementos definitorios más importantes para el ciudadano, en tanto, por regla general, supone la variación o consolidación de una situación jurídica; pero también lo es para el funcionario, en la medida en que, como fuente de derecho, constituye gran parte de su legalidad. Pese a lo anterior, no cualquier efecto satisface el requisito del elemento de la noción, siendo necesario, cuando menos, y como se ampliará, que incida en el ordenamiento jurídico.

Para Roberto Dromi, por ejemplo, producir efectos jurídicos supone crear derechos u obligaciones para ambas partes, es decir, para la Administración y el administrado⁴. Sin embargo, aunque en principio esta aproximación pareciera correcta, se cuestiona si es omnicomprendiva y aplicable en el ordenamiento jurídico colombiano, teniendo en cuenta el caso de los actos administrativos *ad intra*, es decir, los que tienen efectos orientativos, instructivos o informativos al interior de la Administración, y que por ende sí generan derechos u obligaciones, pero solo para un extremo de la relación estatal referida por Dromi⁵.

En esos términos, por regla general, cuando se define el horario de los funcionarios de una entidad y los eventuales permisos para ausentarse del trabajo no se está influyendo directamente en el ciudadano, ni se le están creando derechos u obligaciones, siendo, en estricto sentido, la producción de efectos jurídicos en una única vía. Claro está que bien podría plantearse que se trata de una afectación indirecta, en tanto el funcionamiento de la entidad le repercute al ciudadano si eventualmente acudiera a ella o la ausencia del personal supusiera un incumplimiento de su objeto; pero, en últimas, serían efectos hipotéticos o circunstanciales, siendo realmente predicables solo de la Administración.

⁴ DROMI, José Roberto. Acto administrativo. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008. p. 46.

⁵ Aunque el propósito de la providencia no radicó en definir estos actos, el Consejo de Estado se refirió a la necesidad de que fueran objeto de control judicial. Así pues, se analizó la «inmunidad jurisdiccional» de los actos administrativos *ad intra*, concluyéndose que son expresión de la función administrativa que, aunque tienen efectos orientativos, instructivos o informativos al interior de la Administración, en virtud de lo previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, son susceptible de control judicial. (CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 27 de noviembre de 2014. Rad. 05001233300020120053301. C.P. Guillermo Vargas Ayala).

De esta forma, aun cuando generalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos le aplican al ciudadano y a la Administración –como lo sugiere Dromi–, existen otros actos que también producen efectos, pero hacia el *interior*, incidiendo exclusivamente en ella, y tan solo circunstancial en aquel. Fabián G. Marín lo indica cuando señala que la exigencia de que los efectos jurídicos se produzcan al exterior o frente a terceros proviene mayoritariamente de origen extranjero, pero no tiene soporte en Colombia, porque, por ejemplo, en términos jurisprudenciales, el Consejo de Estado ha conocido de nulidades de circulares que tienen destinatarios a personas al interior de una entidad, catalogándolos como verdaderos actos⁶.

Pese a lo anterior, es decir, entendiendo que la definición de Roberto Dromi no es absoluta, y quizá resulte imprecisa en Colombia o incluso en Uruguay como lo refiere Enrique Sayagués Lasso⁷, se comparte que la producción de efectos jurídicos implica crear derechos y obligaciones, es decir, supone una actuación relevante para el ordenamiento jurídico, en tanto cambia, modifica, altera, trastoca, fundamenta o consolida situaciones jurídicas a la Administración y a los ciudadanos, o de forma exclusiva a aquella.

Por su parte, Allan Brewer Carías señala que el acto administrativo es la voluntad manifestada de la Administración que produce efectos jurídicos, siendo estos, en consecuencia, indispensables para su existencia. «Por tanto, además de una voluntad manifestada, son los efectos jurídicos producidos los que caracterizan a los actos administrativos de manera que estos no son tales, si *per se* no producen efectos jurídicos»⁸. En sus palabras, se producen efectos jurídicos cuando se presentan consecuencias de derecho ante situaciones o relaciones jurídicas. No obstante, se considera que también resulta una *aproximación* teórica, en la medida en que emplea conceptos considerablemente abstractos, que no ofrecen certezas en zonas de penumbra; pero que, sin duda, plantea un parámetro para determinar, en su concepto, lo que es y lo que no es relevante para el ordenamiento, sujetando la producción a la confluencia entre una consecuencia de derecho y una situación o relación jurídica.

Esta postura es apropiada, en tanto no niega, por ejemplo, que ciertos actos administrativos, que también producen consecuencias de índole técnico sobre situaciones jurídicas, son actos productores de efectos relevantes para el ordenamiento. Así pues, puede ocurrir, por ejemplo, que en el marco de un

⁶ MARÍN CORTÉS, Fabián. Op. Cit., p. 45. En el documento cita la siguiente providencia: CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010. Exp. 33.934. C.P. Enrique Gil Botero.

⁷ Enrique Sayagués Lasso también cuestiona esa categorización, argumentando la existencia de ciertos actos que no afectan a las dos partes.

⁸ BREWER CARIAS, Allan. Acto administrativo. Estudios. Buenos aires: Ediciones Olejnik e Ibañez. 2020. p. 21.

contrato de obra el anexo técnico de un pliego de condiciones contenga una serie de requisitos propios del área de la ingeniería o de cualquiera distinta al derecho, que sin duda tienen efectos técnicos en la construcción, pero que al enmarcarse en un contrato se transforman en una estipulación exigible y, en esa medida, relevante para el ordenamiento jurídico y de importancia en términos de derecho; además de que podría ser el fundamento para hacer el pago, para declarar un incumplimiento o para terminarse el vínculo contractual.

Ahora bien, Juan Carlos Cassagne también se pronuncia sobre los *efectos jurídicos* de la declaración de voluntad, pero lo hace con el propósito de distinguir entre «actos administrativos» y «actos de la Administración», lo cual, como ya se refirió, no se considera que tenga fundamento jurídico en Colombia. Sin intención de ampliar los elementos diferenciadores mencionados por el autor, lo cierto es que contempla el acto administrativo como productor de efectos jurídicos directos, entendiendo por ellos a los que se derivan del acto mismo; pero también de efectos que repercuten en la esfera jurídica de terceros, aun cuando niega los emanados de la actividad interadministrativa. Concretamente, indica que producir efectos jurídicos supone *afectar la relación jurídica sustancial* que surge en la *esfera jurídica* de los administrados o de terceros⁹.

Se trata, en esa medida, de otra noción bastante amplia –y qué decir de su exactitud–, porque sugiere que producir efectos implica «afectar» –entendiendo por ello a la posibilidad de alterar e influir, pero sin precisarse un nivel específico– una relación jurídica sustancial –existiendo una inmensa cantidad–, en una esfera jurídica –como otro elemento abstracto–. Ahora bien, se comparte que la producción de efectos jurídicos implica cambios, transformaciones y modificaciones de relevancia jurídica, pero los demás componentes no ofrecen la claridad esperada: ¿cómo distinguir las relaciones jurídicas sustanciales?, ¿qué hace jurídica a una esfera? Además, se refiere nuevamente a la existencia de efectos, tanto para el ciudadano –en calidad de afectado directo o tercero– como para la Administración, aun cuando, se reitera, puede ocurrir que estos efectos se le apliquen solo a ella¹⁰.

Por su parte, Enrique Sayagués Lasso señala que el acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad de la Administración, que produce efectos jurídicos, es decir, que supone un pronunciamiento de la Administración con

⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. p. 135.

¹⁰ Manuel María Díez se alinea en esta postura, cuando señala que los actos administrativos pueden tener efectos externos, esto es, frente a terceros; pero también pueden tener efectos internos, es decir que se producen en el interior de la Administración. (DIEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra. 1997. p. 180)

*trascendencia jurídica*¹¹. Así las cosas, el criterio para catalogar los efectos consiste en la trascendencia jurídica, lo que también presenta dificultades. En efecto, el Diccionario de la Lengua Española define «trascendencia» como «Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante», siendo sinónimos las expresiones «importancia», «relevancia», «gravedad», «magnitud», «entidad» y «proyección», cuyos sentidos los otorga quien los califica, pero parecen exigir aspectos sumamente destacados, cuando pueden existir, por ejemplo, actos administrativos de trámite, con efectos jurídicos presentes, pero muy modestos. Sin embargo, se comparte que la producción de efectos jurídicos supone la creación, modificación o extinción de derechos, es decir, en términos de Allan Brewer Carías, una consecuencia de derecho.

Así las cosas, la producción de efectos jurídicos, aunque elemento común de la noción de acto administrativo, no pareciera presentarse de forma clara, lo cual quizá no es regularmente percibido, en tanto, en principio, no es confuso detectar la relevancia de una decisión –sus resultados o impacto– para el ordenamiento. Sin embargo, se considera que en las zonas grises, es decir, en los supuestos donde sea complejo detectarlos, el operador deberá asumir una posición teórica, pues si bien podrá servirse de la motivación del acto para encontrar los fundamentos y propósitos de una decisión, también deberá apelar a la definición del «derecho», de lo «jurídico», para detectar, por ejemplo, qué es una consecuencia en derecho y qué es una relevancia jurídica. En efecto, esto no significa un desafío menor, porque los teóricos, como Carlos Santiago Nino, reconocen que la palabra es ambigua, en tanto cuenta con varios significados estrechamente relacionados entre sí. Incluso se ha insinuado que el derecho –por sus efectos– está en todas partes, transformándose, entonces, en un elemento que incluye cualquier tipo de cambio, alteración o modificación¹².

Sin perjuicio de lo anterior, se considera que la producción de efectos jurídicos materializa la declaración de la voluntad, y aunque no se asocia a cualquier acontecimiento o hecho percibido a través de los sentidos, hace referencia a la existencia de consecuencias de relevancia para el ordenamiento

¹¹ «Característica fundamental del acto administrativo es que produce efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance puramente individual [...] Con frecuencia el acto administrativo crea, modifica o extingue derechos subjetivos, sin embargo esto no es un elemento esencial del acto, pues los hay que producen efectos jurídicos subjetivos distintos». (SAYAGUÉS LASSO, Enrique. Op. Cit., p. 389.). Esta propuesta teórica del autor se discute, en tanto no es cierto que los actos administrativos solo produzcan efectos subjetivos, porque existen los de carácter general, impersonal y abstracto. Sin embargo, se ampliará más adelante en el acápite 2.1.

¹² NINO, Carlos Santiago. Introducción al análisis del derecho. 2ª Ed. 12ª Reimp. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. 2003. p. 14.

jurídico, que no necesariamente tienen origen en un asunto cuyo contenido sea en derecho, pero que lo permea directa o indirectamente¹³.

Ahora bien, previo a presentar las clasificaciones, debe precisarse que los efectos jurídicos que aquí se han revisado pertenecen al elemento que contribuye a la construcción de la noción, esto es, a la producción de efectos jurídicos con ocasión de su contenido, de ahí que se excluyan los producidos por la institución en sí misma. De esta forma, cuando Carlos Balbín menciona la presunción de legalidad, la fuerza ejecutoria y el carácter no retroactivo, está indicando los efectos jurídicos, que pese a que cumplen con las definiciones propuestas por los autores analizados, en tanto gozan de suma relevancia normativa y suponen la alteración de la esfera jurídica, son propios del acto administrativo, es decir, no hacen parte directamente de uno de los elementos integrantes de su noción, sino que provienen de las consecuencias jurídicas derivadas del acto como fuente de derecho¹⁴.

2. Clasificación del acto administrativo a partir de la producción de efectos jurídicos

Una forma de identificar la producción de efectos jurídicos implica observar el contenido, e incluso la finalidad del acto administrativo, porque son estos los que, aunque sea indirectamente, los derivan. En palabras de Enrique Sayagués Laso, los actos administrativos pueden clasificarse de distintas formas, dependiendo del aspecto que se considere. «Las diversas clasificaciones no son excluyentes, sino complementarias¹⁵. En esa medida, existirán tantos efectos como decisiones, siendo necesario, en consecuencia, categorizarlos según sus elementos comunes. A continuación, se hará énfasis en los efectos jurídicos que se producen según el sujeto al que se dirige, el objeto de la decisión, la posición que ocupe al interior del procedimiento administrativo y el fundamento normativo.

2.1. Según el sujeto al que se dirige

Los efectos jurídicos que produce el acto administrativo dependen del sujeto al que se dirigen. En Colombia, la Ley 1437 de 2011 distingue los «actos

¹³ Finalmente, Gaston Jéze entiende a los efectos jurídicos como la materialización del poder jurídico. En sus términos, el acto no es más que el ejercicio del poder, y este busca obtener efectos jurídicos, «el poder de querer ciertas cosas, de manifestar su voluntad a fin de obtener, por esta cosa o en razón de ella, ciertos efectos jurídicos» (JÉZE, Gaston. Principios generales del derecho administrativo. Tomo I. 3ª Ed. Buenos Aires: Editorial Depalma. 1948. p. 11).

¹⁴ BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. 3ª Ed. Buenos Aires: Thomson Reuter. La Ley. 2015. pp. 491 a 499.

¹⁵ SAYAGUÉS LASSO, Enrique. Op. Cit., p. 390.

administrativos de carácter general»¹⁶ y los «actos administrativos de carácter particular»¹⁷, según los destinatarios de las decisiones. Sin embargo, esto no ha sido, en modo alguno, una creación novedosa; por el contrario, es una categorización generalizada en los ordenamientos extranjero¹⁸ y ya se encontraba en el anterior Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984–.

En términos jurisprudenciales, la clasificación ha sido pacífica, y reiterativa en el tiempo. En la Sentencia C-069 de 1995, la Corte Constitucional sostuvo que la categorización de los actos administrativos –en los de carácter general, impersonal o abstracto, y los de carácter particular, personal y concreto– fue planteada por León Duguit, quien sostuvo que los actos y las funciones se califican según su naturaleza interna, es decir, según el contenido del acto. En consecuencia, indicó que existen dos clases de situaciones jurídicas: de un lado, las generales, impersonales, objetivas o estatutarias, que son aquellas cuyo contenido es igual para todos los individuos que sean o llegaren a ser sus titulares; y de otro, las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, cuyo contenido es fijado de manera individual, para personas determinadas, y pueden variar de un titular a otro¹⁹.

Luego, en la Sentencia C-620 de 2004 se enfatizó en sus diferencias, a propósito de la discusión en torno al nombramiento de jurados de votación y la publicidad de la decisión. La Corte Constitucional señaló que los actos administrativos de carácter general contienen supuestos normativos enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y, por lo tanto, aplicables a una pluralidad indeterminada de personas; por el contrario, los actos administrativos de carácter particular tienen un contenido concreto, que produce situaciones y crean efectos individualmente considerados. Lo anterior precisando

¹⁶ Véanse, entre otros, los artículos 8.4, 58, 65, 67.1, 73, 137, 149.2, 152.23, 155.14 y 240.

¹⁷ En igual sentido, se remite a los artículos 66 y 73.

¹⁸ Afirmación que se plantea teniendo en cuenta la doctrina de autores de, entre otros, España –Eduardo García de Enterría–, Uruguay –Sayagués Lasso– y Argentina –Roberto Dromi–. Particularmente, Manuel María Díez señala que «El acto administrativo que es, como dijimos, un acto concreto, puede dirigirse a un destinatario determinado, por ejemplo el nombramiento de un funcionario público y ser entonces un acto administrativo singular, o a una pluralidad de destinatarios identificados o identificables, por ejemplo una resolución del decano de una facultad fijando fecha de exámenes, o puede dirigirse a una generalidad de personas que en principio resulte imposible determinar, por ejemplo el llamado a licitación pública, que la doctrina española distingue de los reglamentos».

¹⁹ En la sentencia se discutió la constitucionalidad del artículo 66 del entonces Decreto 01 de 1984, en lo referido a la pérdida de fuerza ejecutoria. (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara).

que la indeterminación no se relaciona solo con los receptores de la decisión administrativa, sino también con que estos aparezcan individualizados²⁰.

A su vez, en el Auto del 28 de abril de 2013 de la Sección Quinta del Consejo de Estado se hizo una referencia similar. En la providencia se decidió un recurso de súplica presentado contra el acto que rechazó una demanda. En esa oportunidad, el Consejo de Estado sostuvo que, según sus destinatarios, los actos administrativos podían ser singulares, individuales o concretos, en tanto tienen efectos respecto de una o varias personas determinadas; y generales, cuando los destinatarios son indeterminados y su contenido es abstracto²¹.

Ahora bien, Allan Brewer Carías sostiene que la clasificación responde a las distintas relaciones jurídicas frente a las que inciden sus efectos: de un lado, los actos administrativos generales tienen por objeto crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas, teniendo calidad de ser normativos; de otro, los actos administrativos particulares, cuyo propósito se centra en crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, concretas y personales, sin que su contenido sea normativo. En sus términos, los primeros tienen destinatarios indeterminados, aunque pueden ser aplicados solo a un grupo determinado de sujetos; mientras que los segundos son actos que tienen destinatarios determinados o determinables²².

Por su parte, al igual que Sayagués Laso, Roberto Dromi señala que el acto administrativo produce efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance solo individual, y que lo contrario sería el reglamento, que produce efectos jurídicos generales²³. Sin embargo, aunque no se discute que el reglamento también produce efectos de carácter general, existen actos administrativos que también lo hacen, y no tienen vocación de permanencia en el tiempo, de ahí que no puedan encajar en la categoría propuesta por ambos. Se considera, entonces, una tesis descartable en Colombia. Así pues, la distinción de los efectos según el sujeto no es una clasificación compleja, en tanto se revise los receptores de los efectos jurídicos que produce el acto administrativo. Este aspecto, además, definirá aspectos de carácter procedimental y procesal.

2.2. Según el objeto de la decisión

Los actos administrativos producen efectos jurídicos según el contenido de la decisión, de ahí que, por ejemplo, un acto administrativo que sanciona no genera

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

²¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Auto del 28 de agosto de 2013. Rad. 11001032800020130001700. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

²² BREWER CARIAS, Allan. Acto administrativo. Op. Cit., p. 25.

²³ DROMI, José Roberto. Op. Cit., p. 47.

las mismas consecuencias que otro que concede una prestación. Esta distinción, como se indicó, dependerá de la cantidad de alcances que pueda tener la decisión, siendo, por ende, un aspecto no uniforme en la doctrina –pero no necesariamente contradictorio–.

Raúl Bocanegra Sierra indica que, según los efectos en la esfera jurídica del ciudadano, se clasifican en favorables, desfavorables y mixtos, pero también, conforme a los efectos objetivos, en constitutivos y declarativos. En la primera perspectiva se encuentran los *favorables*, que amplían la esfera o el patrimonio del destinatario, de manera que se crea o reconoce un derecho o una ventaja jurídica; los *desfavorables*, que restringen el patrimonio jurídico de los particulares, de ahí que sus efectos sean negativos o perjudiciales para el destinatario, en el sentido de inmiscuirse en uno de sus derechos, negarle determinada ventaja o imponerle una obligación; y los *mixtos*, que tienen doble efecto, pudiéndose dividir en los que tienen efectos frente a terceros y en los que producen efectos beneficios y perjudiciales sobre la misma persona²⁴.

En la segunda perspectiva están los *constitutivos*, que crean, modifican o extinguen una relación jurídica determinada; y los *declarativos*, que, como se indica, declaran la existencia de un derecho o de una condición con relevancia jurídica, de forma vinculante²⁵.

Para Allan Brewer Carías esta clasificación ocurre según el contenido sustantivo de la actividad administrativa, pudiendo catalogarse en actos declarativos, ablatorios, «concesorios» y «autorizatorios». Así, los *declarativos* son los que le otorgan certeza a ciertos actos o hechos jurídicos, atribuyéndole calificaciones jurídicas; los *ablatorios* son mediante los cuales los sujetos de derecho sufren determinadas privaciones en su esfera jurídica; los *concesorios*, que amplían la esfera jurídica de los administrados, otorgándoles un derecho que no preexistía; y los *autorizatorios*, que le permiten a un sujeto de derecho ejercer un derecho preexistente, teniendo por objeto, principalmente, remover un obstáculo jurídico que impedía su ejercicio²⁶.

2.3. Según la posición que ocupe al interior del procedimiento administrativo

Otro aspecto que permite clasificar los efectos jurídicos del acto administrativo se encuentra en la posición que ocupan al interior del procedimiento administrativo o, mejor, en la cercanía con la decisión final. En el ordenamiento colombiano se

²⁴ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. Madrid: Civitas, 4.^a Ed. 2012. p. 51.

²⁵ Ibid., pp. 55 y 56.

²⁶ BREWER CARIAS, Allan. Acto administrativo. Op. Cit., p. 26.

mencionan los actos administrativos de trámite –o preparatorios– y los definitivos, distinguibles según su efecto conclusivo o final. En la Sentencia SU-077 de 2018, la Corte Constitucional señala que los actos de trámite comprenden los preparatorios, los de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal. Su propósito, en términos generales, no es crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, sino que están encaminados a contribuir con su realización. Hacen parte de las actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo. Por su parte, los definitivos emiten decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta²⁷.

En la doctrina el entendimiento también es pacífico: por ejemplo, Enrique Sayagués Laso, al introducir el tema, indica que la Administración expresa su voluntad mediante distintas declaraciones, formuladas por medio de formas y procedimientos determinados. Especialmente, en su clasificación contempla al *acto preparatorio*, entendiéndolo por este al que se dicta para hacer posible el acto principal o definitivo; el *acto principal*, que es el que produce realmente el efecto jurídico querido, siendo la «declaración esencial de voluntad administrativa», sin necesidad de actos preparatorios o complementarios; el *acto complementario*, que según indica, completa la eficacia del acto principal y el *acto definitivo*, que es el que resulta después de agotarse la vía administrativa, es decir, el que resuelve los recursos o al que se le vence el plazo para presentarlos. «En otros términos: es la palabra final de la administración sobre determinado punto»²⁸.

En el mismo sentido, Roberto Dromi, asemejándolos a los actos procesales, señala que lo definitivo del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto, de ahí que sea necesario señalar que el acto administrativo definitivo hace referencia al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como se indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo²⁹. Así las cosas, la producción de efectos del acto de trámite se distinguirá del definitivo, en tanto aquel supone afectaciones directas, pero no conclusivas; siendo contrario al final, que termina el procedimiento y consolida la voluntad declarada.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-077 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸ SAYAGUÉS LASSO, Enrique. Op. Cit., p. 391.

²⁹ «El acto administrativo definitivo resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada. Cuando es de trámite impide totalmente la continuación del reclamo interpuesto [...] El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma». (DROMI, José Roberto. Op. Cit., p. 50).

2.4. Según el fundamento normativo de la decisión

Finalmente, los efectos jurídicos del acto también provienen de su fundamento normativo, especialmente de si surgen a partir de potestades regladas o discrecionales, en tanto el análisis de la conformidad con el ordenamiento jurídico es distinta.

En la materia, Raúl Bocanegra Sierra señala que, de un lado, los actos administrativos reglados se dictan conforme al contenido previsto en la ley, satisfaciendo el supuesto de hecho de la norma, al bastar una constatación de cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento; de otro, los actos administrativos discrecionales suponen que la Administración decida con base en razones de interés público, teniendo en cuenta los principios generales del derecho administrativo y el de la norma habilitante³⁰. En el primer caso, entonces, los efectos jurídicos corresponden a los predefinidos en la norma habilitante, mientras que en el segundo materializan directamente una elección, no arbitraria, de la Administración.

Bibliografía

Doctrina

BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. 3ª Ed. Buenos Aires: Thomson Reuter. La Ley. 2015. 829 p.

BREWER CARIAS, Allan. Acto administrativo. Estudios. Buenos aires: Ediciones Olejnik e Ibañez. 2020. 248 p.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. Madrid: Civitas, 4ª Ed. 2012, 247 p.

CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. 401 p.

DIEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra. 1997. 432 p.

DROMI, José Roberto. Acto administrativo. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008. 446 p.

³⁰ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Op. Cit., p. 59.

JÈZE, Gaston. Principios generales del derecho administrativo. Tomo I. 3ª Ed. Buenos Aires: Editorial Depalma. 1948. 459 p.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo: contratos de la Administración Pública teorías general y de los contratos en particular. Tomo II. Argentina: Abeledo Perrot. 1965. 774 p.

MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. 76 p.

NINO, Carlos Santiago. Introducción al análisis del derecho. 2ª Ed. 12ª Reimp. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. 2003. 478 p.

SAYAGUÉS LASSO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria. Tomo I. 8 ed. 2002. 705 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Auto del 28 de agosto de 2013. Rad. 11001032800020130001700. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 27 de noviembre de 2014. Rad. 05001233300020120053301. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-077 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

