

## DECLARACIÓN DE VOLUNTAD COMO ELEMENTO DE LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO<sup>1</sup>

Laura Johana Santos Vargas<sup>2</sup>

**RESUMEN.** La noción de «acto administrativo» se compone de diversos elementos, los cuales han variado a lo largo del tiempo al margen de las posturas de diversos autores. Como punto de partida para el estudio de la teoría del acto administrativo se aborda su definición y los factores que la integran, tales como: la declaración de voluntad, la unilateralidad, el órgano del que proviene, la función que ejerce y la producción de efectos jurídicos. Este escrito profundiza en la declaración de voluntad como elemento de la noción de «acto administrativo».

### Introducción

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– se dedicará a estudiar la teoría del acto administrativo. Para empezar nos ocuparemos de la noción de «acto administrativo» y los elementos de la misma, particularmente, la declaración de voluntad. La importancia del estudio de la noción de «acto administrativo», en parte, radica en que en la mayoría de los casos, por lo menos en el derecho administrativo colombiano –exceptuando la nulidad por inconstitucionalidad y el control inmediato de legalidad–, la noción que se adopte conlleva consecuencias frente al control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>. Se trata de

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 27 de enero 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 Juan David Montoya Penagos, 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. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: El acto administrativo, dirigida por el Profesor– Investigador Principal Fabián G. Marín Cortés.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel III, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

<sup>3</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo –texto inédito–. El autor considera que la posibilidad de acceder a la justicia no debería depender de la naturaleza jurídica de la decisión de la Administración, pues el «acto administrativo» solo es una de las múltiples formas que tiene la Administración para manifestar su voluntad. En similar sentido, GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*. 20ª ed. España: CIVITAS, 2022, p. 757., mencionan que «[...] el acto administrativo es una institución más del Derecho Administrativo, no «la» institución por excelencia, que tenga que resumir todas las peculiaridades de este Derecho».

una especie de condicionamiento, pues la norma colombiana limita dicho control para los actos administrativos.

## 1. Nociones de acto administrativo

Es importante tener en cuenta que la categoría «acto administrativo» no depende de la denominación que se le asigne a cada acto —«resolución», «decreto», «reglamento» y demás—, sino del cumplimiento de los requisitos o elementos contenidos en la definición que se acoja<sup>4</sup>. Marín Cortés también resalta la importancia de no confundir los elementos del acto administrativo con los elementos de la noción de acto administrativo, pues estos últimos han variado con el tiempo.

En primer lugar, la noción de «acto administrativo» que propone Marín Cortés contiene los siguientes elementos: *i)* ser una declaración de voluntad —excepcionalmente la omisión que representa el silencio—; *ii)* ser de carácter unilateral; *iii)* que provenga de cualquier órgano del Estado cuando ejerce función administrativa, de control o electoral o de particulares cuando ejercen alguna de esas funciones, y *iv)* que produzca efectos jurídicos<sup>5</sup>.

Por otra parte, para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández el «acto administrativo» consiste en «[...] la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria»<sup>6</sup>. Como se observa, añaden las declaraciones de juicio, de conocimiento o de deseo y desisten del carácter unilateral y de la producción de efectos jurídicos como elementos de la noción. Así mismo, para Zanobini el «acto administrativo» es «[...] Cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento, juicio, cumplida por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa»<sup>7</sup>.

En similar sentido, Jaime Orlando Santofimio Gamboa define el acto administrativo como «[...] toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos»<sup>8</sup>. En este caso resalta que por regla general se trata de manifestaciones de voluntad, pero no excluye otro tipo de manifestaciones. Lo que

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

<sup>6</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. 20ª ed. España: CIVITAS, 2022, p. 759.

<sup>7</sup> ZANOBINI, Guido. Curso de Derecho Administrativo. Parte General. Argentina: Ediciones Olejnik, 2020, p. 199.

<sup>8</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime. Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 526.

añade en relación con los dos autores anteriores es el carácter de unilateralidad y la tendencia a la producción de efectos jurídicos.

También se encuentran autores como Agustín Gordillo, quien considera que en sentido amplio «[...] sería acto administrativo toda declaración realizada en ejercicio de la función administrativa productora de efectos jurídicos directos y en sentido restringido sería sólo la declaración unilateral e individual que produzca tales efectos jurídicos [...]»<sup>9</sup>. En este caso se alude a todo tipo de declaración, sin resaltar la diferencia entre declaraciones de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo y se incluye la unilateralidad y la producción de efectos jurídicos como elementos de la noción de «acto administrativo».

Por su parte, Miguel Sánchez Morón considera que si bien el concepto de acto administrativo no es tan claro, algunos elementos sí, definiéndolo como «[...] una *declaración unilateral* de la Administración que produce *efectos jurídicos*»<sup>10</sup>. En este caso también se alude a una declaración en términos generales, sin diferenciar entre declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, y en igual sentido que los autores anteriores, resalta el elemento de la producción de efectos jurídicos. Asimismo, Roberto Dromi define el acto administrativo como «[...] una declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa»<sup>11</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, al estudiar la naturaleza de un acto jurídico mediante el cual una entidad le recomendaba a otra declarar desierto un procedimiento de selección, se refirió a la noción de acto administrativo partiendo de la idea de que se trata de una manifestación de voluntad. En palabras de la Sala:

«[...] es una manifestación de voluntad expedida por una autoridad estatal o por un particular en ejercicio de función administrativa, tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica de carácter general o de carácter particular; decisión que está investida de la presunción de legalidad y que es ejecutiva –obligatoria por sí misma- y ejecutoria, es decir que quien la profiere puede hacerla cumplir por sí o ante sí, sin la intervención de otra autoridad»<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo I. 1ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017, p. X-9.

<sup>10</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 12ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2016, p. 53.

<sup>11</sup> DROMÍ, Roberto. Acto administrativo. 4 ed. Argentina: Hispania Libros, 2008, p. 37.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Exp. 51.417. C.P. María Adriana Marín. Se trata de una nulidad y restablecimiento de carácter contractual frente a un contrato de interventoría. Existía un convenio entre el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, fue este último quien adelantó el

Asimismo, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado considera que el acto administrativo consiste en una manifestación de voluntad o decisión por parte de la entidad, así lo manifestó al diferenciar el «acto administrativo» de la «omisión administrativa»<sup>13</sup>. En cuanto a la Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 22 de agosto de 2023 acogió la definición de acto administrativo como:

«[...] la expresión de la voluntad de la administración, capaz de producir efectos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular o general; entre sus características se han distinguido las siguientes: i) Constituyen una declaración unilateral de voluntad; ii) Se expiden en ejercicio de la función administrativa, ya sea en cabeza de una autoridad estatal o de particulares; iii) Se encaminan a producir efectos jurídicos de manera directa sobre el asunto o la situación de que se trate y, por ende, vinculante y, iv) Sus efectos crean, modifican o extinguen una situación jurídica general o particular, impactando los

---

procedimiento de selección. En este caso el demandante fue el único proponente que cumplió los requisitos mínimos, no obstante, el proceso fue anulado con fundamento en una disposición de los términos de referencia. Se estudia la legalidad de la comunicación mediante la cual el DNP, luego del comunicado de anulación, solicita o recomienda declarar desierto el procedimiento de selección. La Sala consideró que lo primero que se debía resolver era si el acto jurídico que se pedía enjuiciar tenía o no la naturaleza de acto administrativo, para determinar si se podría efectuar o no el control de legalidad de la actuación administrativa, pues «[...] la jurisdicción especializada sólo está llamada a resolver sobre la validez o nulidad de los actos administrativos y ninguna otra clase de actos [...]», así que, si se concluía que el acto demandado no era un acto administrativo el juez estaría imposibilitado para resolver de fondo la controversia. Finalmente, debido a que dicho documento no contenía una manifestación de voluntad que creara, modificara o extinguiera una relación jurídica no se consideró un «acto administrativo».

En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 2 de julio de 2021, exp. 58.372, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. En el marco de un convenio se inició un procedimiento de selección del cual resulta un único proponente, el municipio revocó el acto de apertura y el mismo día el Ministerio celebró el contrato de manera directa con una unión temporal. En esta oportunidad la Sala señaló que: «[...] el acto administrativo constituye un acto producto de la declaración de voluntad unilateral realizada por la Administración [...], [y que esa] manifestación se circunscribe a lo previsto en la ley y a la esfera de voluntad del sujeto en quien recae la competencia en la expedición del acto».

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 30 de noviembre de 2023, exp. 53.160, M.P. Alberto Montaña Plata. Se trata de una reparación directa por no pago de incentivos económicos —la última cuota del programa de incentivo a la productividad para el fortalecimiento de la asistencia técnica—. En esta Sentencia la Sala afirmó que la omisión administrativa «constituye fuente de responsabilidad cuando una entidad pública no ejecute las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, y producto de ello, genere un daño antijurídico», pero cuando se trata de una manifestación de voluntad por parte de la entidad se está frente a un acto administrativo «[...] en la medida en que la decisión es expresa voluntad de la administración».

derechos u obligaciones de los asociados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito»<sup>14</sup>.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la noción de acto administrativo de la Corte Constitucional, Cristian Andrés Díaz Díez analizó diversos pronunciamientos. Su estudio resaltó, entre otras cosas, que la Corte Constitucional ha pasado por considerar que las declaraciones de juicio, deseo o querer no son actos administrativos debido a que no afectan la esfera jurídica de los administrados, pero esto cambia, es decir, que las declaraciones se convierten en actos administrativos cuando son vinculantes para terceros –Sentencia C-487 de 1996–. Luego de algunos pronunciamientos en los que se alude al acto administrativo pero no se define de manera expresa, en la Sentencia C-1436 del 2000 la Corte Constitucional consideró que el acto administrativo puede definirse como «[...] la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos»<sup>15</sup>.

No obstante, la Corte Constitucional en la Sentencia C-620 de 2004 deja de lado el concepto previamente acogido y se decanta por la definición de acto administrativo de García de Enterría y Ramón Fernández, es decir que ya no considera al acto administrativo como una manifestación de voluntad sino como una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo; excluye el ejercicio de la potestad reglamentaria como uno de los elementos de la noción de acto administrativo y deja de considerar la producción de efectos jurídicos. Aunque posteriormente –Sentencia C-542 de 2005– considera indispensable que exista una decisión y que produzca efectos jurídicos<sup>16</sup>. Asimismo, en la Sentencia T-136 de 2019, la Sala Octava de Revisión de tutelas reitera el concepto utilizado en la Sentencia C-1436 del 2000 para referirse a «la concepción básica del acto administrativo»<sup>17</sup>.

Producto del estudio jurisprudencial Díaz Díez concluye que en la Corte Constitucional «[...] no existe un concepto claro y unívoco de acto administrativo»<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 22 de agosto de 2023, exp. 3788-2019, M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Se resuelve recurso de apelación al margen del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se pretendía la nulidad un acto ficto negativo proveniente del silencio administrativo frente a petición de reconocimiento y pago de sanción moratoria. Se debía determinar si se estaba frente a la excepción de caducidad, y la Sala consideró que la excepción procesal de la caducidad no se aplica para ese tipo de actos.

<sup>15</sup> DÍAZ DÍEZ, Cristian. Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En: Revista Socio-Jurídicos. 21(2). 2019. p. 270.

<sup>16</sup> Ibid., p. 259-292.

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-136 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>18</sup> DÍAZ DÍEZ. Op. Cit., p. 278.

Así mismo, señala que «La falta de univocidad del concepto de acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido su correlato en la similar ambigüedad con la que el Consejo de Estado y la doctrina especializada han definido dicha institución»<sup>19</sup>.

## **2. La declaración de voluntad como elemento de la noción de acto administrativo**

### ***2.1 La voluntad como criterio diferencial de otras manifestaciones de la actuación administrativa***

Múltiples definiciones de acto administrativo incluyen la declaración de voluntad como uno de sus elementos y en este nos enfocaremos. Como se mencionó, los actos administrativos no son la única manifestación de la actuación administrativa, también se encuentran los hechos, las operaciones, los reglamentos y los contratos<sup>20</sup>.

Marín Cortés con fundamento en algunos pronunciamientos del Consejo de Estado menciona que el elemento de «declaración de voluntad» debe ser volitivo y contener alguna decisión. En ese sentido considera que no hacen parte de la categoría de «actos administrativos» los actos que no definen algo, tales como los hechos o las omisiones —salvo la excepción del silencio—, pues no son declaraciones de voluntad sino actuaciones materiales, fácticas o físicas<sup>21</sup>.

Por su parte Zanobini resalta que por acto administrativo podría entenderse en un sentido amplio «[...] cualquier desenvolvimiento de actividad por parte de una administración pública [...]»<sup>22</sup>. No obstante, la doctrina decidió circunscribir a esta categoría únicamente la especie de actos administrativos «[...] productores de efectos públicos [...]»<sup>23</sup>. Que la declaración de voluntad produzca efectos jurídicos también es un elemento relevante en la noción de acto administrativo de Roberto Dromi.

Bajo esa lógica otras actividades de la Administración que no se consideran «actos administrativos» serían las siguientes: *i*) «[...] actividades meramente de hecho y jurídicamente irrelevantes», como es el caso de audiencias de ministros y otras autoridades, así como manifestaciones de las autoridades que anuncian sucesos importantes o exhortan a observar determinadas conductas; *ii*) «[...] actividades materiales, técnicas e intelectuales, con las que se desenvuelven los

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 281.

<sup>20</sup> DROMI, Roberto. Acto administrativo. 4 ed. Argentina: Hispania Libros, 2008, p. 35.

<sup>21</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián G. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

<sup>22</sup> ZANOBINI. Op. Cit., p. 197.

<sup>23</sup> Ibid.

servicios públicos, como los de comunicación y de transporte, de asistencia sanitaria, de instrucción y similares [...] y *iii*) «[...] las actividades materiales, con las que se da ejecución a disposiciones precedentes». En este caso el autor aclara que si de ellas se derivan efectos jurídicos «[...] deben remontarse a las disposiciones que tratan de ejecutar»<sup>24</sup>. Es decir, para Zanobini, todas las manifestaciones de la actuación administrativa que no ocasionen ningún efecto, bien sea en la esfera jurídica de la Administración o de los particulares, no se consideran «acto administrativo», en tanto no ocasionan ningún tipo de modificación.

Por otra parte, Gordillo y Sánchez Morón incluyen en su noción de «acto administrativo» «toda declaración». Aquel define como acto «[...] las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad, de conocimiento o de juicio [...]»<sup>25</sup> y considera que los hechos son la ejecución de esos actos para darles cumplimiento o la ejecución material de la decisión que implica el acto. En ese sentido, para este autor «[...] el acto se caracteriza porque se manifiesta a través de declaraciones provenientes de la voluntad administrativa y dirigidas directamente al intelecto de los particulares a través de la palabra oral o escrita, o de signos con un contenido ideográfico (el gesto del agente de tránsito al elevar el brazo para detener el tránsito, las señales usuales de tránsito [...])»<sup>26</sup>.

Frente a los «puros hechos» de la Administración, algunos en particular, puede evidenciarse la existencia de voluntad por parte de la Administración frente a la comisión de dicho hecho. En ese sentido, para Marín Cortés —este sin llegar a considerar por ahora que se trate de actos administrativos—, la explicación frente al porque esas actuaciones mediadas por la voluntad son «puros hechos» y en ningún caso actos administrativos no es suficiente.

Para Marín Cortés la respuesta a este problema de los hechos que contienen de manera clara una expresión de voluntad de la Administración, y que quizá podrían llegar a considerarse actos administrativos verbales depende de un mayor rigor al emplear los conceptos de hechos puros y simples y operaciones administrativas. El punto clave radicaría en la voluntad que antecede a estas y no a aquellos, lógica bajo la cual diversos sucesos considerados hechos administrativos en realidad serían operaciones administrativas derivadas de actos administrativos verbales<sup>27</sup>. Por su parte, Roberto Dromi al diferenciar el «hecho administrativo» del «acto administrativo», señala que aquel:

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 197 y 198.

<sup>25</sup> GORDILLO. Op. Cit., p. X-2.

<sup>26</sup> Ibid. Marín Cortés difiere del último punto señalado, pues considera que la señales y los signos no son una declaración de voluntad, motivo por el cual no deben considerarse actos administrativos. MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

<sup>27</sup> Ibid.

«Se diferencia del acto administrativo puesto que es un acontecer que importa un hacer material, una operación técnica o una actuación física de un ente público en ejercicio de la función administrativa, mientras que el acto administrativo es siempre una declaración intelectual de voluntad, de decisión, de cognición o de opinión, que también produce efectos jurídicos»<sup>28</sup>.

A diferencia de Marín Cortés, Dromi considera que el hecho es una exteriorización material que puede provenir de la ejecución de un acto o de una operación material sin decisión o acto previo. En ese sentido, tanto la destrucción de una cosa como producto de una orden, como su destrucción sin una declaración o acto previo son hechos, es decir, omite la idea según la cual las operaciones administrativas se caracterizan por estas precedidas de una expresión o manifestación de voluntad e incluso un acto administrativo verbal<sup>29</sup>.

Frente a la declaración de voluntad como elemento de la noción de acto administrativo y la omisión por parte de la Administración, Marín Cortés resalta la insuficiencia explicativa de aquel elemento —manifestación de voluntad— como determinante para la existencia de un acto administrativo. Dicha insuficiencia radica en que para el caso del silencio administrativo —Ley 1437 de 2011, artículos 83 y 86—, si bien este no contiene de manera expresa una declaración de voluntad —elemento indispensable en la noción de acto administrativo—, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA— lo califica como acto administrativo ficto o presunto —artículo 161.2 del CPACA—. En ese sentido, queda en discusión la definición tradicional de acto administrativo, pues la manifestación de voluntad no puede ser elemento único e indispensable en la noción de acto administrativo; deben incluirse las omisiones de dicha manifestación de voluntad suplidas por la ley<sup>30</sup>.

Dentro de las funciones que cumple el acto administrativo, aún más, teniendo en cuenta el elemento de la voluntad como criterio diferencial de otras manifestaciones de la actuación administrativa, se encuentran: «[...] la clarificación y estabilización de las relaciones jurídicas entre la Administración y el ciudadano, y la configuración del contenido de esas relaciones»<sup>31</sup>.

## **2.2. Declaraciones de voluntad, de juicio, de deseo y de conocimiento**

---

<sup>28</sup> DROMI, Roberto. Acto administrativo. 4 ed. Argentina: Hispania Libros, 2008, p. 14.

<sup>29</sup> Ibid., p. 17.

<sup>30</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

<sup>31</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco. Manual de Derecho Administrativo. Madrid: EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A., 2023, p. 425.

Otro aspecto discutido en la doctrina se encuentra alrededor de las declaraciones de conocimiento, de deseo y de juicio de la Administración. La controversia radica en si estas deben o no incluirse en la categoría de actos administrativos. Para Marín Cortés la distinción entre las declaraciones de voluntad y las declaraciones de conocimiento, de deseo y de juicio es muy débil, motivo por el cual considera complicado sostenerla, por lo menos en Colombia y en el terreno práctico. Según él, se trata de una distinción que le compete más a otras áreas como la filosofía, la psicología o la psiquiatría<sup>32</sup>.

No obstante, autores como Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández incluyen como elemento de su noción de «acto administrativo» el hecho de que se trate de una declaración de voluntad, *de juicio, de conocimiento o de deseo*, entre otros elementos<sup>33</sup>. Estos autores, en lo que tiene que ver con el elemento de la declaración de voluntad en la noción de «acto administrativo», hacen las siguientes salvedades: la primera es que se trata de declaraciones intelectuales, es decir, que se excluyen de este elemento las actividades puramente materiales. Dichas declaraciones intelectuales no son únicamente las que se presentan de manera formal o expresa, sino que también se incluyen las declaraciones que se manifiestan «[...] a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa (declaración o acto tácito [...]) [...]»<sup>34</sup> —como puede ser el caso de autorizaciones—, esto siempre y cuando no se trate de actos de gravamen o limitativos de la esfera jurídica del destinatario.

La segunda salvedad consiste en que si bien lo normal en las decisiones o resoluciones finales es que se trate de una declaración de voluntad, existen otros estados intelectuales tales como las declaraciones de juicio, de deseo y de conocimiento. Las declaraciones de juicio son aquellas que consisten en un acto volitivo donde la Administración valora el conocimiento que posee para producir más información, de esta manera agrega valor a dicho conocimiento opinando o enjuiciando<sup>35</sup>.

Los ejemplos que brindan García de Enterría y Fernández son: actos consultivos, informes, rendición de cuentas y actos de intervención y fiscalización financiera. Los autores aclaran que en este tipo de actos no se incluyen los que aunque sean esencialmente una estimación intelectual esta sirva de base para una decisión de voluntad, como por ejemplo, resoluciones de recursos o peticiones,

---

<sup>32</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián G. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

<sup>33</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Op., Cit., p. 759.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los Actos Administrativos, p. 59. Citado por MARÍN CORTÉS, Fabián G. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

actos de aprobación o que interpreten o apliquen normas o actos de aprobación en general<sup>36</sup>.

Por expresiones o declaraciones de deseo entienden las «[...] propuestas o las peticiones de un órgano (o de un ente) a otro [...]»<sup>37</sup>. Un ejemplo de una declaración de deseo se observa en la Sentencia previamente citada del Consejo de Estado del 31 de marzo de 2023, Sección Tercera, Subsección A; caso en el que se analiza la naturaleza del acto jurídico mediante el cual el DNP le recomienda al PNUD declarar desierto el procedimiento de selección, en este caso la Subsección A afirmó que «[...] la jurisdicción especializada sólo está llamada a resolver sobre la validez o nulidad de los actos administrativos y ninguna otra clase de actos»<sup>38</sup>.

La comunicación emitida por el DNP se limitó a recomendar la declaratoria de desierta del procedimiento de selección —declaración de deseo—. Debido a esto Subsección A consideró que la comunicación demandada carecía de un elemento esencial para ser catalogada como acto administrativo, pues no contenía una manifestación de voluntad que creara, modificara o extinguiera una relación jurídica, motivo por el cual se encontraba imposibilitada para proferir un fallo de fondo.

Y por manifestaciones de conocimiento García de Enterría y Fernández entienden que son los «actos certificantes», como es el caso de los diligenciamientos, anotaciones o registraciones de títulos, documentos, actos o trámites, levantamiento de actas o la referencia de órdenes verbales o los actos de información o de comunicación<sup>39</sup>. En ese sentido, para ellos «[...] son equívocas, [...], algunas declaraciones jurisprudenciales que, operando exclusivamente desde una perspectiva procesal, pretenden reducir el concepto a las declaraciones de voluntad o resoluciones [...]»<sup>40</sup>, así que consideran que ese tipo de afirmaciones se deben entender «[...] en el sentido de que sólo las declaraciones de voluntad o resoluciones [...] son recurribles por separado [...]»<sup>41</sup>.

En similar sentido, Sánchez Morón considera que también hacen parte de la categoría de actos administrativos algunos que no obligan a nada, bien sea porque «[...] se trata de actos internos y no vinculantes para nadie, como son la mayoría de los informes de la Administración en un procedimiento, ya sea por su contenido, como puede ser el caso de una certificación [...]»<sup>42</sup>. Este autor aclara que el típico acto administrativo es el que decide algo y obliga a su cumplimiento, pero que la

<sup>36</sup> GARCIA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Op., Cit., p. 760.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Exp. 51.417. C.P. María Adriana Marín.

<sup>39</sup> GARCIA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Op., Cit., p. 760.

<sup>40</sup> Ibid., p. 761.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> SÁNCHEZ. Op., Cit., p. 538.

ley también se refiere a actos de trámite y a otros actos no decisorios, como es el caso de las recomendaciones y dictámenes.

Para este autor un elemento diferenciador de los actos administrativos radica en los efectos jurídicos, así que para él no se incluirían en esta categoría las expresiones de simples opiniones o intenciones. Así mismo, para este autor un criterio diferenciador en los actos administrativos consiste en que se trata de una «[...] declaración *formalizada*, distinta por esencia de la mera actuación material de la Administración y de ciertas actuaciones informales (negociaciones, intercambio de información, etc)»<sup>43</sup>. Por su parte, Roberto Dromi considera que el «pronunciamiento declarativo» como elemento de la noción de acto administrativo puede ser: de decisión, de cognición o de opinión<sup>44</sup>.

Frente a toda la discusión y diversas posturas en cuanto a la diferencia entre declaraciones de voluntad, de conocimiento, de juicio y de deseo, Marín Cortés considera que actualmente carece de importancia, pues por ser tan sutil la diferencia entre estas, la identificación de los actos administrativos se dificulta aún más en vez de facilitarse. Así que como elemento de la noción de «acto administrativo» considera suficiente que la declaración de voluntad contenga una decisión, que se decida algo que provenga de quien tiene la competencia para hacerlo es lo relevante, más allá de las clasificaciones enunciadas<sup>45</sup>.

Finalmente, otro aspecto relevante al estudiar la declaración de voluntad como un elemento clave de la noción de acto administrativo se compara con vicios de la voluntad que pueden afectar contratos privados, tales como el error, la fuerza y el dolo. Sin embargo, al demandar la nulidad de los actos administrativos no es posible extender dichos vicios, pues en caso de que existan frente a la declaración de voluntad de la Administración, siempre se deben circunscribir en uno de los vicios de nulidad propios de los actos administrativos<sup>46</sup>.

Una característica diferenciadora de los actos administrativos, según Sánchez Morón, es su sometimiento al derecho administrativo, «[...] lo que lo diferencia de cualquier otra manifestación de la voluntad administrativa que se

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> DROMI, Roberto. Acto administrativo. 4 ed. Argentina: Hispania Libros, 2008, p. 38. «-de decisión, cuando va dirigido a un fin, a un deseo o querer de la Administración; por ejemplo, una orden, permiso, autorización o castigo; - de cognición, cuando certifica el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica; son los casos de las certificaciones de nacimiento, defunción e inscripciones en registros públicos y - de opinión, cuando valora y emite juicio sobre un estado, situación, acto o hecho; son los casos de certificados de buena conducta, salud o higiene».

<sup>45</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián G. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

<sup>46</sup> Ibid.

sujete a derecho privado (un contrato de compraventa, el despido de un contratado laboral, por ejemplo)»<sup>47</sup>.

## **Bibliografía**

### ***Doctrina***

DÍAZ DÍEZ, Cristián. Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En: Revista Socio-Jurídicos. 21(2). 2019. p. 259-292.

DROMI, Roberto. Acto administrativo. 4 ed. Argentina: Hispania Libros, 2008, 458 p.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. 20ª ed. España: CIVITAS, 2022, 1160 p.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo I. 1ª ed. Buenos Aires: FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2017, XV-46 p.

MARÍN CORTÉS, Fabián G. Concepto de acto administrativo —texto inédito—.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 12ª ed. Madrid: EDITORIAL TECNOS, 2016, 979 p.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime. Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, 1304 p.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Manual de Derecho Administrativo. Madrid: EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A., 2023, 889 p.

ZANOBINI, Guido. Curso de Derecho Administrativo. Parte General. Argentina: Ediciones Olejnik, 2020, 282 p.

### ***Jurisprudencia***

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 30 de noviembre de 2023, rad. 53.160, M.P. Alberto Montaña Plata.

---

<sup>47</sup> SÁNCHEZ. Op., Cit., p. 538.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 22 de agosto de 2023, exp. 3788-2019, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Exp. 51.417. C.P. María Adriana Marín.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 2 de julio de 2021, exp. 58.372, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-136 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

