

LA UNILATERALIDAD COMO ELEMENTO VIGENTE DE LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO¹

Matheo Restrepo Yepes²

RESUMEN. El texto parte de una noción del *acto administrativo* con el ánimo de discernir especialmente sobre uno de sus elementos: su carácter unilateral. Estudia los criterios tradicionalmente propuestos para definir la unilateralidad. Descarta que esta se identifique según los efectos o los sujetos partícipes en la formación de la voluntad estatal y concluye que el criterio para definir la unilateralidad es el *origen* del acto administrativo, entendiendo que se trata de una prerrogativa exclusiva del Estado para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

Introducción³

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– inicia una nueva investigación en esta sesión, estudia un tema que, pese a no ser novedoso, está siempre vigente y permite discusiones teórico prácticas muy valiosas para la construcción del derecho público: la teoría del acto administrativo. El intento por construir una noción que recoja el amplio número de observaciones teóricas y validaciones empíricas ha ocupado a los más destacados doctrinantes del derecho administrativo; sin embargo, se trata de un concepto que suscita debates en diversos escenarios: aulas de clase, despachos judiciales, administraciones, órganos de control, como si se tratase siempre de una obra inacabada o imperfecta.

¹ 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 Richard Steve 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. 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.

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

³ En este sentido, todo aquello que se identifique como *acto administrativo* es objeto de control judicial por el juez de lo contencioso administrativo, al margen de su régimen jurídico. Así lo expone la doctrina: «De lo expuesto se sigue que ciertos actos administrativos pueden en algunos casos estar regidos en punto a su objeto, por el derecho privado, pero que no por ello dejan estos actos de ser actos administrativos para transformarse en “actos de derecho privado de la administración”» (GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 3. 10^a ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. 1539).

Entre muchas consideraciones que se pudieran formular sobre la importancia del objeto de estudio, se destaca que el acto administrativo es el concepto clave sobre el cual se ha conceptualizado el control judicial de la Administración en nuestra tradición jurídica, de allí que cada elemento de su definición se asimila a un *tamiz* determinante para la intervención judicial. No obstante, esta es una afirmación sujeta a precisiones pues, en un intento por reducir la arbitrariedad y expandir la primacía del principio de legalidad, algunas legislaciones amplían el control judicial a otras manifestaciones de la función administrativa que no son actos administrativos, como las circulares y los actos de certificación⁴. Esto corresponde a la idea del sometimiento pleno de la Administración al derecho y, en consecuencia, al juez, como garante de la legalidad⁵.

El texto no discute cuál es la definición más adecuada de acto administrativo, no contrasta la doctrina para optar por uno u otro planteamiento. Por el contrario, se asume la noción de acto administrativo propuesta por el profesor Fabián Marín Cortés:

«[...] *i*) una declaración de voluntad —y excepcionalmente la omisión que representa el silencio—, *ii*) de carácter unilateral, *iii*) que proviene de cualquier órgano del Estado cuando ejerce la función administrativa (a), o también cuando cumple funciones de control o electoral (b), al igual que de los particulares cuando desempeñan las anteriores funciones públicas (c); y *iv*) produce efectos jurídicos» (énfasis fuera de texto)⁶.

Especialmente, se estudiará el carácter *unilateral* de la manifestación de la voluntad como elemento de la definición del acto administrativo. La unilateralidad es un factor común de la noción para la doctrina; sin embargo, algunos «clásicos»

⁴ Al respecto, obsérvese el tercer inciso del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA—, que dispone: «Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. [...] También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro».

⁵ García de Enterría comenta: «Será el contenido material del Derecho Público lo que difiera del propio Derecho Privado, y ello marcará las diferencias entre el régimen de la Administración y los ciudadanos; pero ninguna diferencia existe, en el plano formal, entre el grado de vinculación a la Ley y el Derecho que es propio de la Administración y la que alcanza a los ciudadanos, como tampoco en cuanto al “sometimiento pleno” al control del juez, pieza inseparable de la efectividad organizadora y práctica de cualquier Derecho. El “sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” de la Administración implica, pues, en conclusión, el “sometimiento pleno” al juez, inexcusablemente» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. 5ª ed. Madrid: Civitas Ediciones S.L., 2000. pp. 129-130).

⁶ MARÍN CORTÉS, Fabián G. Concepto de acto administrativo. Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA—. Texto inédito. p. 76.

han propuesto la posibilidad de que existan actos administrativos *bilaterales* y otros «contemporáneos» destacan la necesidad de reevaluar el componente unilateral de algunos actos en virtud de la participación ciudadana y los métodos plurales de conformación de la voluntad administrativa. El texto pone a prueba la validez de la unilateralidad como un elemento que persiste —y debe persistir— en la teoría del acto administrativo, al mismo tiempo que intenta explicar o definir de forma precisa en qué consiste esta característica.

1. ¿Qué es la *unilateralidad*?

Como lo plantea el profesor Marín Cortés, el concepto de *unilateralidad* puede estudiarse desde tres perspectivas: desde los efectos del acto, desde los sujetos que participan en su formación y desde el origen del acto⁷. Se anticipa que, si bien se estudiarán los tres enfoques, como él, se comparte la idea de que solo el último es admisible.

1.1. *Efectos*

En principio, es razonable pensar que el acto administrativo es unilateral en la medida en que solo vincula a un sujeto, aquel que sea destinatario del mandato o prescripción, bien sea que se trate del reconocimiento de un derecho o la imposición de un deber. Siguiendo esta lógica, por ejemplo, cuando la entidad Administradora de un Fondo de Pensiones –AFP– reconoce la pensión de vejez o invalidez a un afiliado al sistema, entonces el único destinatario del acto será él, en su condición de beneficiario o titular del derecho; no obstante, basta recordar la teoría general del derecho para percatarse de que la garantía de cualquier derecho supone la imposición de un deber correlativo que, en este caso corresponde al pago de las mesadas pensionales a cargo de la entidad. En otras palabras, aunque el acto es unilateral, puede surtir efectos bilaterales, de allí que este no sea el criterio fundamental para conceptualizar la unilateralidad a la que se hace referencia.

Ahora bien, piénsese en los actos que no conceden derechos o imponen obligaciones, pues estos siempre surtirán efectos correlativos. Por ejemplo, las sanciones disciplinarias, que siempre las padece exclusivamente el sujeto disciplinable. Aparentemente, en este caso los efectos del acto administrativo recaen exclusivamente sobre un sujeto; no obstante, son muy valiosas las reflexiones que sobre este tema ha propuesto Agustín Gordillo. A su juicio, la mayoría de los actos administrativos son unilaterales, pero surten efectos bilaterales pues, como en el ejemplo, aunque los efectos explícitos del acto administrativo los padece el ciudadano, la Administración también se encuentra sujeta a su propio acto y, por lo tanto, surte efectos para sí. En sus palabras:

⁷ MARÍN CORTÉS. Op. Cit., p. 17.

«[...] la administración también está obligada por el acto que ha dictado: no puede agravar la sanción que ha aplicado, una vez que ésta ha sido recurrida. No puede desconocer los hechos en que se ha fundado para dictar la resolución, si el individuo acepta que son reales pero aduce que no justifican la decisión, por desproporcionada, irrazonable, etc. Si el acto es ilegítimo y causa un daño, la administración está obligada a indemnizarlo [...] En otras palabras, cuando la administración impone un deber al individuo, el acto es bilateral en sus efectos pues no sólo obliga al particular sino que también obliga a la administración en la medida en que se acaba de explicar. Sin embargo, es un acto típicamente unilateral en su formación»⁸.

De la propuesta de Gordillo se desprende que difícilmente un acto administrativo podría surtir efectos unilaterales pues, en cualquier caso, la Administración está atada a su propio acto, aunque no implique el cumplimiento de una obligación o la prestación de un servicio. No obstante, el doctrinante distingue entre los actos administrativos y los contratos estatales. A su juicio, es posible que un acto administrativo sea unilateral en su formación y bilateral en sus efectos; pero si es bilateral en su formación y en sus efectos, se trata de un contrato. Además, excluye la posibilidad de que el acto sea bilateral en su formación y unilateral en sus efectos⁹.

1.2. Sujetos

Descartado el criterio material para identificar la *unilateralidad*, la doctrina ha propuesto ubicarla en los sujetos que participan en la expedición de los actos administrativos, pues típicamente estos emergen como una manifestación de la voluntad de un órgano estatal. Se trata de un criterio falible si se considera que algunos actos requieren de la voluntad del administrado, de su petición, coadyuvancia o concurrencia. Este es, quizá, el criterio más polémico y que permite mayor contradicción doctrinal.

De un lado, Gordillo considera que la participación del administrado en el trámite para la expedición del acto, bien sea que lo inicie con una petición o se requiera su aceptación y consentimiento, no altera el carácter *unilateral* del acto administrativo. De este modo, aunque el administrado efectivamente participa de la decisión, su voluntad no se integra a la de la Administración, pudiendo existir la

⁸ GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo 3. 10^a ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. 204.

⁹ En sus palabras: «Admitimos, por fin, que un acto administrativo unilateral pueda producir efectos jurídicos bilaterales, obligar al individuo y a la administración, pero negamos que puedan darse actos administrativos bilaterales que produzcan efectos jurídicos unilaterales: Acuerdos de voluntades que obliguen a una sola de las partes» (Ibid., p. 208).

segunda sin el permiso de la primera. En el fondo, su propuesta implica que el consentimiento o impulso del ciudadano se constituye como un requisito de eficacia y no de existencia del acto administrativo¹⁰. En sentido similar, Roberto Dromi propone que «La voluntad del administrado no interviene en la preparación del acto; puede ser causa de su formación, por ejemplo, una petición, que sólo vale como requisito de eficacia del acto administrativo, pero sin que tal voluntad integre el acto. La voluntad del administrado no es elemento esencial del acto, ni presupuesto básico de él»¹¹.

Por el contrario, Miguel S. Marienhoff sostiene que aquellos actos administrativos que suponen la concurrencia del administrado tienen el carácter de *bilaterales*, lo que hasta este punto pareciera inconcebible. Pese a ello, cuando se estudian las tesis de este doctrinante en relación con el acto administrativo, debe tenerse en cuenta que para este la *unilateralidad* no supone un elemento de la definición, que considera pueden ser unilaterales y bilaterales¹². Concretamente, critica la idea de que la voluntad del administrado no sea requisito esencial de algunos actos, pues no concibe que la petición del ciudadano sea un simple inicio de la actuación, un móvil, una voluntad que no se integra a la de la Administración. A su juicio, en estos casos se concreta una *fusión* de las voluntades.

En desarrollo de esta tendencia conceptual, se ha propuesto la idea de que existen *actos administrativos consensuales*. En providencia aislada, la Sección Primera del Consejo de Estado reconoció esta categoría al resolver sobre la nulidad de un acto administrativo que, según el ordenamiento jurídico, suponía un intento de concertación entre el Ministerio de Salud y las cajas de compensación familiar. En la sentencia, la corporación expone la nueva tendencia doctrinal sobre este asunto y plantea que, de no cumplirse con el requisito de participación, se configura un vicio de validez del acto administrativo, lo que, de suyo contradice integralmente la propia tesis, pues admite la existencia del acto pese a ser susceptible de ser declarado nulo¹³.

¹⁰ «No se trata de negar importancia a la voluntad del individuo ni de afirmar que pueda prescindirse de su asentimiento para el dictado de una decisión eficaz, en este tipo de actos, sino de poner en su justo lugar la posición que esa voluntad ocupa en la estructura del acto. Afirmer, p. ej., que en estos casos la expresión de voluntad del individuo integra el respectivo acto administrativo, permitiendo su formación y existencia, llevaría a la conclusión de que un acto dictado sin la petición del particular no tendría existencia jurídica, le faltaría un elemento esencial» (Ibid., p. 207).

¹¹ DROMI, Roberto. El acto administrativo. 3ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2000. p. 41.

¹² MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 1988. p. 240.

¹³ En palabras de la Sección Primera: «[...] Con todo, cuando la voluntad del sujeto pasivo es vinculante para efectos de proferir el acto, su inobservancia compromete la validez de éste, ya sea porque se pretermitió la fase correspondiente a la concertación, violando así

Retomando la postura opuesta de la discusión, es decir, la que niega el carácter *bilateral* de un acto administrativo en virtud de la participación del destinatario de la decisión, Enrique Sayagués Laso se suma a las consideraciones de Dromi y propone que todo acto administrativo «tiene que ser *unilateal*»¹⁴. En su criterio, no importa si el ciudadano participa, debe adherirse o coadyuvar en el procedimiento administrativo, esto no desvirtúa el carácter unilateral de la decisión. Igualmente, no es relevante si la decisión es colegiada, o si concurre la voluntad de dos o más órganos del Estado —actos complejos—.

La doctrina no habla un lenguaje común en este asunto, pues no existe un acuerdo siquiera sobre la forma como se debe tomar en cuenta la participación de los administrados en el procedimiento de expedición. Mientras que unos reconocen la voluntad del ciudadano como una participación efectiva que determina la existencia del acto administrativo, otros la califican como un mero requisito de validez o eficacia. De allí que basta con entender semejante desacuerdo para concluir que el criterio de los sujetos que participan en la formación no es ideal para identificar la esencia de la *unilateralidad*.

1.3. El origen de la decisión

Una vez se verifica que los actos administrativos pueden surtir efectos bilaterales y, a su vez, que pueden participar múltiples sujetos de su producción, el profesor Fabián Marín concluye que la *unilateralidad* de una decisión deviene del origen de la decisión. En su criterio: «[...] no importa frente a quién produce efectos el acto, ni tampoco quiénes participaron del procedimiento de expedición; lo determinante es quién lo expide»¹⁵. En sentido similar, Dromi sostiene que la voluntad relevante es la de la Administración. De allí que, como se estudió, considera que la participación del administrado no integra formalmente la voluntad administrativa¹⁶. El ejemplo es claro: es probable que la expedición de un acto administrativo dependa de la solicitud, petición o consentimiento de un ciudadano; sin embargo, la Administración bien podría negar la solicitud, verbigracia, porque no estima cumplidos los requisitos esenciales para proceder como lo requiere el interesado ¿qué sucede con su voluntad en este escenario? Para dilucidarlo de mejor manera, piénsese en el otorgamiento de una licencia, de cualquier tipo. A

el “debido proceso administrativo”, o porque en la decisión final sólo se advierte la manifestación unilateral de la administración, soslayando la norma superior» (CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 7 de abril de 2014. Rad. 11001-03-24-000-2013-00055-00. C.P. Guillermo Vargas Ayala).

¹⁴ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. pp. 388-389.

¹⁵ MARÍN. Op. Cit., p.18.

¹⁶ En sus palabras: «En el acto administrativo, la emanación y el contenido de toda declaración dependen de la voluntad de un solo sujeto de derecho: el Estado o ente público no estatal, en su caso» (DROMI. Op. Cit., p. 38)

menos que un ciudadano la solicite, la Administración de oficio no se la otorgará. Sin embargo, no basta con la petición para acceder al derecho o autorización, pues el Estado está facultado para negar lo pedido si no se cumple con las demás normas legales o reglamentarias.

Al estudiar la «decisión ejecutoria», Jean Rivero plantea que entre los particulares resulta inconcebible la modificación de una situación jurídica sin el consentimiento o la voluntad de ambas partes, sin perjuicio de que los particulares puedan crear actos jurídicos unilaterales, como es el caso del testamento. De allí que la igualdad ante la ley y la autonomía de la voluntad sean los principios que orientan la creación, extinción o modificación de las situaciones jurídicas para los particulares. No obstante, el Estado goza de la prerrogativa para modificar *unilateralmente* situaciones jurídicas. En consecuencia, considera que esta es la característica principal entre los elementos de la definición del acto administrativo. Así lo expresa:

«En el derecho administrativo, al contrario, la administración puede modificar las situaciones jurídicas por su sola voluntad, sin el consentimiento de los interesados. Es esta una prerrogativa característica de la potestad pública. La decisión ejecutoria es el acto por el cual la administración pone en marcha este poder de modificación unilateral de las situaciones jurídicas. Es el procedimiento tipo de la acción administrativa, el más utilizado en la práctica y el más característico desde el punto de vista doctrinal»¹⁷.

En conclusión, la unilateralidad hace referencia a una facultad exclusiva del Estado para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas. Se traduce en la autonomía y competencia para expedir un acto sin considerar más allá que su propia voluntad, claro, sin perjuicio de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de expedición, asunto que podrá tener efectos en relación con la oponibilidad, la validez o la eficacia de una decisión, pero no modifica o altera la existencia del acto. En este sentido, el concepto de unilateralidad está muy relacionado con otro elemento de la definición del acto administrativo: la producción de efectos jurídicos.

Esto evidencia que, aunque se trata de elementos distintos, la noción de acto administrativo es un *todo* que depende de cada una de sus *partes*, las cuales se relacionan y entrelazan entre sí. Sería difícil proponer una definición científica de la *producción de efectos jurídicos* como elemento de la definición del acto sin cuestionarse sobre el fundamento de aquella potestad que, según lo descrito, es la unilateralidad. Del mismo modo, es bien complejo desvincular dicho análisis de la

¹⁷ RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. 9a ed. Caracas: Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984. p. 100.

existencia de una declaración o manifestación de una voluntad, o del ejercicio de una función administrativa.

2. Vigencia de la *unilateralidad* como elemento de la definición del acto administrativo

Como lo reconoce Marienhoff, quizá uno entre los pocos disidentes, la unilateralidad es un elemento pacífico al interior de las múltiples nociones de acto administrativo que ha construido la doctrina clásica y contemporánea¹⁸. En un sentido semejante, en Colombia, los profesores Vergara y Sánchez proponen que la renovación constitucional, y específicamente el principio de participación incorporado en la Carta Política de 1991, obligan a una revisión de la teoría del acto administrativo. A su parecer, la idea de que la participación del ciudadano en la expedición de actos administrativos se reduce a la posibilidad *ex post* de presentar recursos está derogada por la multiplicidad de normas y principios que convocan e integran la voluntad de los administrados a la estructuración de la voluntad del Estado. De allí que el componente *unilateral* de los actos administrativos se encuentra extinto o, por lo menos, menguado, atenuado. A propósito de esta idea, es preciso revisar sus principales argumentos para justificar un disenso.

El fundamento inicial de la propuesta es la reestructuración del sistema normativo colombiano en clave de la incorporación de reglas y principios que el

¹⁸ Para validar esta afirmación, se sugiere consultar el Auto interlocutorio del 19 de septiembre de 2023, expedido por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado. La providencia recoge más de cuarenta nociones de acto administrativo provenientes de la doctrina nacional e internacional. Desafortunadamente, el fallo es desacertado, pues la corporación rechazó la demanda de nulidad sobre una circular expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro. Argumentó que el control judicial de las circulares dependía de su carácter de actos administrativos, desconociendo la literalidad del artículo 137 del CPACA que permite controlar las circulares y los actos de certificación. Entre los doctrinantes que allí se relacionan están: Miguel Acosta Romero, Renato Alessi, Sabino Álvarez Gendín, Manuel Ballbé Prunés, Juan Eduardo Barrachina, Rafael Bielsa, José María Boquera Oliver, Pietro Bodda, Brewer Carias, Marcelo Caetano, José Canasi, Juan Carlos Cassgane, Diego León Céspedes, Luis Cosculluela Montaner, Junior José Cretella, André De Laubadère, Manuel María Díez, Dubuissez, Roberto Dromi, León Duguit, Georges Dupuis, Rafael Entrena Cuesta, Héctor Jorge Escola, Rafael Bielsa, Fritz Fleiner, Humberto Fragola, Gabino Fraga, Miguel Galindo Camacho, Diego Younes Moreno, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, José Antonio García-Trevijano Fos, Friedrich Giese, Fernando Garrido Falla, Agustín Gordillo, Julius Hatschek, Maurice Hauriou, George y Walter Jellinek, Gastón Jéze, Miguel Lagarcha, Daniel Posse, Juan Francisco Linares, Miguel S. Marienhoff, Ramón Martín Mateo, Adolf Merkl, Gustavo Penagos, Jean Riveró, Enrique Sayagués Laso, Enrique Solano, Michel Stassinopoulos, Carlo Tivaroni, Georges Vedel, Jaime Vidal Perdomo, Cino Vitta, Marcel Waline y Guido Zanobini. (CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Auto interlocutorio del 19 de septiembre de 2023. Exp. 2832-2022. C.P. Rafael Francisco Suárez).

constituyente dispuso como caminos para la consolidación de un Estado social de derecho. En particular, destacan el principio de participación y el alcance legal y jurisprudencial que se ha construido sobre este. A partir de allí proponen dos ejemplos como modelo empírico para validar la tesis. Primero, en la concesión de licencias ambientales, el deber que impone el artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto 1076 de 2015 de garantizar la participación de las comunidades¹⁹. Segundo, el caso de la negociación colectiva de los empleados públicos para fijar el incremento, por ejemplo, de salarios. De la participación de las comunidades en los temas ambientales destacan la atenuación de la voluntad exclusiva del Estado y, de las negociaciones con empleados públicos, exaltan el carácter consensual del procedimiento como se configura la voluntad del Estado²⁰.

Ahora bien, previo a desestimar esta postura, es necesario advertir que no se trata de un problema nuevo; por el contrario, aquella sensación de los profesores Vergara y Sánchez de que la voluntad de la Administración se encuentra mediada, es la misma que se concluye de la lectura de Marienhoff, antes referida. En este sentido, se trata de un alcance distinto que se asigna a la participación del ciudadano en el procedimiento administrativo. Sin embargo, se sostiene que, aplicando el criterio del *origen* de la decisión, se concluye que los ejemplos brindados son de actos administrativos típicamente *unilaterales*. En cualquier caso, el problema que subyace a la discusión es el mismo ¿pueden existir actos administrativos *bilaterales* en su formación?

Respecto a las licencias ambientales, piénsese en el otorgamiento de una donde el Estado no hubiese garantizado plenamente la participación de las comunidades. Esta ingresa al mundo jurídico y surte efectos, aunque un juez podrá

¹⁹ El artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto 1076 de 2015 dispone: «Participación de las comunidades. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso.

»En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulen la materia».

²⁰ La síntesis de su tesis podría expresarse del siguiente modo: «Si la unilateralidad se entiende como la consideración de una sola voluntad –la del Estado–, y esta puede llegar a quedar mediada por la participación de sujetos ajenos al ente estatal, entonces el producto exteriorizado en el acto no es completamente el resultado de la voluntad del Estado, y ello en razón de que, por efectos de la participación, esa voluntad fue orientada, integrada, modificada o condicionada, y, por tanto, lógica y jurídicamente no atribuible a la voluntad exclusiva del Estado» (SÁNCHEZ ZAPATA, Diana Carolina y VERGARA MESA, Hernán Darío. La unilateralidad de los actos administrativos en Colombia a partir del principio de participación en el marco de los procedimientos administrativos. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. n.º 51, enero-abril de 2022. p. 250).

determinar que es inválida. Asimismo, en el supuesto de haber cumplido con el principio de participación, la autorización no emana o proviene de las comunidades. Es decir, no son los particulares de la comunidad quienes otorgan un permiso, sino el Estado, quien puede estimar o no su consentimiento, lo que puede afectar la validez —o eficacia, según el doctrinante— del acto administrativo. En el caso de las negociaciones con empleados públicos, como ellos mismos lo presentan, el producto del diálogo es un acuerdo bilateral, en lo que no existe reparo alguno, dado que no constituye un «acto administrativo»; otra cuestión es que algunos de tales acuerdos deban ser posteriormente ejecutados mediante «actos administrativos», por lo que no se identifica la deconstrucción de la unilateralidad del acto administrativo en el ordenamiento colombiano.

Finalmente, la postura que admite la «unilateralidad» como elemento de la noción del acto administrativo no desconoce el principio de participación ciudadana; por el contrario, se reconoce como un pilar fundamental en la construcción de una democracia. En este sentido, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 impone la participación como un principio de la función administrativa y el 32 *ibidem* prescribe la obligación de desarrollar la gestión de los órganos estatales conforme al principio de democracia participativa. Lo mismo se evidencia en el numeral 6 del artículo 3 del CPACA. Sin embargo, como los sujetos intervinientes en la configuración de la voluntad administrativa no es un elemento decisivo para determinar el carácter unilateralidad del acto, entonces no es posible admitir la derogatoria de este elemento definitorio.

Bibliografía

Doctrina

DROMI, Roberto. El acto administrativo. 3ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2000. p. 446.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Democracia, jueces y control de la Administración. 5ª ed. Madrid: Civitas Ediciones S.L., 2000. 340 p.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo 3. 10ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. 596 p.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 1988. 454 p.

MARÍN CORTÉS, Fabián G. Concepto de acto administrativo. Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA—. Texto inédito. 76 p.

RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. 9^a ed. Caracas: Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984. 592 p.

SÁNCHEZ ZAPATA, Diana Carolina & VERGARA MESA, Hernán Darío. La unilateralidad de los actos administrativos en Colombia a partir del principio de participación en el marco de los procedimientos administrativos. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. n.º 51, enero-abril de 2022. pp. 227-259.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. 708 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Auto interlocutorio del 19 de septiembre de 2023. Exp. 2832-2022. C.P. Rafael Francisco Suárez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 7 de abril de 2014. Rad. 11001-03-24-000-2013-00055-00. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

