

ACTO ADMINISTRATIVO Y DECLARACION DE VOLUNTAD COMO ELEMENTO DE SU DEFINICIÓN¹

Janier Alejandro Vélez Posada²

RESUMEN. El Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– inicia este año investigando sobre un concepto que tiene gran relevancia en el mundo jurídico: el *acto administrativo*. En este escrito se da un paso por las definiciones que tienen la doctrina y la jurisprudencia sobre este, con el fin de analizar en detalle los componentes que le atribuyen a dicha noción. Para esto se consideran los cambios que ha tenido el ordenamiento a lo largo de la construcción del concepto, que sirven para dar cuenta de las transformaciones que debería tener el concepto en la actualidad. Además, se hace énfasis en un elemento de la definición de acto administrativo que es general entre los doctrinantes: la *declaración de voluntad*.

Introducción

No es algo nuevo en el estudio del derecho administrativo que se indague sobre una noción de *acto administrativo* que defina de manera completa los elementos que componen esta figura. No obstante, siempre es necesario que se haga un estudio sobre los elementos categóricos de esta definición, que sean capaz de sostenerse ante los constantes cambios en el ordenamiento jurídico. Además, es de suma importancia el estudio de dicha definición, pues en las acciones contencioso-administrativas, la fuente del daño es determinante el medio de control procedente para analizar la controversia³. En este sentido, el propósito de este ensayo es identificar cuáles son los elementos de la noción que se han sostenido desde el nacimiento de estos actos, y ver como dichas definiciones pueden ser debatidas o compartidas, considerando las particularidades del ordenamiento colombiano.

¹Este 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 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 Marín Cortés.

² Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel 1, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 23 de abril de 2008. expediente 15.906. En el mismo sentido: Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009, expediente 15.652.

El *acto administrativo* es una forma de manifestación de la Administración pública, pues esta tiene distintas formas de participar en el ordenamiento jurídico. En la actualidad es compartido y poco discutido que la Administración se manifiesta mediante actos administrativos, hechos, operaciones y omisiones. El profesor Fabián Marín, al referirse al acto administrativo, expresa que «En efecto, no es la exclusiva porque actúa de otras maneras. En este sentido, por ejemplo, los contratos estatales también son formas de manifestación de la voluntad administrativa, al igual que lo son los hechos materiales, las operaciones administrativas y hasta las omisiones, pues todos sirven para expresar la voluntad concreta de una entidad pública»⁴. Allí el autor considera, como es compartido en este ensayo, que incluso los contratos son una forma de manifestación de la administración diferente al acto administrativo⁵.

Como forma de manifestación de la Administración, el acto administrativo se caracteriza por ser la más utilizada, pues la Administración está en constante comunicación con los Administrados, y esta, generalmente, se da mediante actos administrativos. Dada su importancia en el ordenamiento, desde antaño se ha debatido entre los doctrinantes una definición suficiente para este tipo de manifestación de la Administración. Este ensayo busca, por un lado, hacer un repaso sobre las nociones más relevantes que se han dado sobre el acto administrativo. Por otro lado, hacer énfasis en un aspecto que parece transversal a todas las definiciones: la declaración de voluntad.

1. Caracterización del acto administrativo

Sobre este asunto se han pronunciado diversos doctrinantes, algunos compartiendo la noción completa de otros, y algunos, como es natural, pueden contradecirse. Para Guido Zanobini, el *acto administrativo* es «cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa»⁶. En esta definición brilla por su ausencia el elemento que, para la mayoría de los autores, es característico del acto administrativo: la producción de efectos jurídicos.

Postura similar sostienen Eduardo García de Enterría y Tomas Ramon Fernández, quienes citan a Zanobini en su definición y agregan un elemento

⁴ MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. p 5.

⁵ Quienes consideran que los contratos son una forma autónoma de manifestar la voluntad, diferente al acto administrativo, sostienen que esto es por la bilateralidad que caracteriza los contratos, en contraste con la unilateralidad que atribuyen a la noción de acto administrativo.

⁶ ZANOBINI, Guido: *Corso di diritto amministrativo*. Vol. 1. Milán: Antonino Giuffrè, 1947. p. 187.

adicional. Estos autores sostienen que el acto administrativo es «... 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»⁷. Allí vemos que también prescinden de la producción de efectos jurídicos para definirlo, y agregan que se expide en una potestad administrativa distinta de la reglamentaria. El último aspecto de esta definición es discutido, pues, por lo menos en el caso colombiano, hay quienes sostienen que los reglamentos son una especie de los actos administrativos. Por ejemplo, Fabian Marín argumenta que:

«[...] el reglamento es una especie de acto administrativo -como lo es el acto general, el acto particular, el discrecional, el reglado, entre otros-, porque comparte la noción que los engloba a todos, es decir, que acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, que proviene de la administración o de los particulares en ejercicio de la función administrativa, y que produce efectos jurídicos. El reglamento encaja en esta otra noción, mucho más omnicomprendensiva que la suya, y por eso existe entre ellos una relación de género a especie. En Colombia esta idea ha sido pacífica, porque ni la doctrina más respetable, ni la jurisprudencia más sólida, la ponen en duda»⁸.

Esta posición es compartida, y además de que el autor sostiene una definición más específica del acto administrativo, se siguen enmarcando allí las características definitorias del reglamento. En efecto, la definición que hoy es propuesta por este autor contiene notables diferencias, pues lo define como:

«[...] 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»⁹.

En contraste con su anterior definición, esta tiene la anotación de que no siempre se trata de una declaración de voluntad y añade que se puede dar en ejercicio de la función administrativa, de control y electoral. No obstante, se sigue enmarcando allí el reglamento, con la diferencia sustancial de que este tiene una vocación de permanencia en el tiempo que lo diferencia de los demás actos administrativos. Esta nueva definición acogida por el autor se asemeja a la sostenida por Jaime Orlando Santofimio, exconsejero de Estado, quien expresa que

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20^a ed. Madrid: Civitas, 2022. p 759.

⁸ MARIN CORTES, Fabian. El reglamento, fuente de derecho administrativo. Medellín: Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2009. p 9.

⁹ MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. p 8.

«Acto administrativo [es] toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos»¹⁰.

Continuando con las distintas nociones brindadas por la doctrina, Miguel Marienhoff define el acto administrativo como «[...] toda declaración, disposición o decisión de autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico»¹¹. En este caso, como en la anterior definición, se considera como criterio definitorio la producción de efectos jurídicos. Sin embargo, esta definición en la actualidad tendría que incorporar la posibilidad que tienen los particulares de ejercer esas funciones.

Entre los autores citados, solo Fabián Marín se ha identificado que caracterice la unilateralidad del acto como un elemento constitutivo de la noción. No obstante, diferentes autores, entre clásicos y modernos, también lo consideran como un elemento de la noción. Por ejemplo, Manuel María Diez propone que «[...] el acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa»¹². Asimismo, Enrique Sayagués Lasso propone que el acto administrativo es «toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos»¹³. En ambas definiciones se encuentra que no consideran la posibilidad que hoy tienen los particulares de ejercer funciones administrativas.

Ahora, haciendo énfasis en la unilateralidad que proponen estos autores, es importante mencionar que de esto depende si se consideran, o no, los contratos de la Administración como actos administrativos. Para Fabián Marín es claro que no son actos administrativos, pues argumenta que «[...] ni los contratos ni los hechos de la administración son reglamentos —aquellos porque no son declaraciones unilaterales de la voluntad, y estos porque no son decisiones de la administración—. Esta postura es compartida, en la medida que los contratos, para que existan, tiene que haber una concurrencia de voluntades, exigencia que no se predica de los actos administrativos para su creación.

Otro aspecto que suele discutirse, y que puede encontrarse en varias definiciones, es el elemento de la generalidad o particularidad del acto. Como ejemplo se plantea la definición propuesta por el autor argentino Agustín Gordillo, quien define el acto administrativo como «[...] la declaración unilateral realizada en

¹⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4 ed. Universidad Externado de Colombia. Santafé de Bogotá, 2003. p. 131.

¹¹ MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1988. p. 260.

¹² MARÍA DIEZ, Manuel. El acto administrativo. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina SA., 1993. p. 108.

¹³ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Uruguay: Martín Bianchi Altuna 1986. Pág. 388.

ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa»¹⁴. En este sentido también lo plantea Manuel María Díez, al mencionar que el acto administrativo es una declaración concreta. Así las cosas, si se toma esta postura, se estaría aceptando que el reglamento no es un acto administrativo, pues este es de carácter general. Esta postura no se comparte, pues no podría crearse una definición autónoma para los actos generales, más cuando existen actos de carácter general que no son el reglamento. Al respecto, Fernando Garrido Falla manifiesta que «No hay inconveniente en que el concepto de acto administrativo abarque tanto al acto administrativo general como al concreto»¹⁵.

Por otro lado, según Rafael Bielsa, el acto administrativo es toda «decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto a ellas»¹⁶. Allí se observa que no limita el acto administrativo solo a las declaraciones de carácter particular. Esto mismo puede deducirse de la definición del clásico francés Maurice Hauriou, para quien el acto administrativo se consideraba como «toda declaración de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, emitida por una autoridad administrativa en forma ejecutoria, es decir, en una forma que produzca la ejecución de oficio»¹⁷. Llama la atención la definición brindada por Bielsa, pues este considera que el acto administrativo es una *decisión*, criterio que es compartido hoy por la jurisprudencia colombiana, como se mencionará más adelante.

Por último, la jurisprudencia colombiana ha tratado de definir el acto administrativo, recurriendo en ocasiones a algunos de los doctrinantes mencionados y en otras, citando otras providencias que realizan este análisis. El Consejo de Estado se ha pronunciado en diversas oportunidades y ha manifestado, aunque no con una definición unánime, por lo menos similar a la propuesta en la Sección Primera en el 2014. Allí se definió el acto administrativo como «la manera en que la administración manifiesta unilateralmente su voluntad, provocando efectos jurídicos que crean, modifica o extinguen situaciones de los afectados»¹⁸. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que el acto administrativo, «constituye el modo de actuación jurídica ordinaria de la administración, y se

¹⁴ GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 3. 10ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. 219.

¹⁵ GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I. Parte General. 4ta. Montevideo: Instituto de Estudios Políticos, 1953. p. 407.

¹⁶ BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Universidad Nacional del Litoral, 1942. p. 56.

¹⁷ MATILLA CORREA, J. O. SANTOFIMIO GAMBOA, & H. SANTAELLA QUINTERO. Ensayos de derecho público. En memoria de Maurice Hauriou Bogotá: Universidad del Externado. p. 29.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

manifiesta a través de las declaraciones unilaterales, creadoras de situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas, o subjetivas, particulares y concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados»¹⁹.

Se comparte entonces una definición del acto administrativo, tomando elementos de las definiciones analizadas, que considere: i) que es una declaración de voluntad —y excepcionalmente la omisión que representa el silencio—²⁰; ii) de carácter unilateral; iii) expedida en ejercicio de la función administrativa, electoral o de control y; iv) que produce efectos jurídicos. Como se observa, gran parte de las definiciones que se analizan tienen como elemento transversal la declaración de voluntad como característica definitoria del acto administrativo. En este sentido, se hará énfasis en este elemento de la definición, para dar cuenta de las discusiones que versan sobre este aspecto.

2. Declaración de voluntad: ¿elemento esencial de la definición del acto administrativo?

La declaración de voluntad es un elemento de la noción del acto administrativo que se refleja en la mayoría de las definiciones que se ofrecen en la doctrina. Al respecto, Fabian Marín, plantea que «En virtud de este elemento, el acto administrativo es volitivo y contiene una decisión, de manera que a él no pertenecen los actos que no definen algo, ni los hechos ni las omisiones de la administración [...], simplemente porque las últimas dos no son declaraciones de voluntad sino actuaciones materiales, fácticas o físicas»²¹. Dicho esto, cabe entonces preguntarnos por las declaraciones de juicio, de conocimiento o de deseo, que se mencionan en definiciones como la de Zanobini, García de Enterría y Tomas Ramon Fernández. Sobre el tema, el profesor Fabián Marín sostiene que:

«[...] la diferencia entre estos conceptos es bastante débil y sutil y por eso mismo difícil de sostener, por lo menos en el terreno práctico, o por lo menos en Colombia. En nuestro criterio es tan complicado hacerlo, que nos parece una tarea más propia de la filosofía, de la psicología y quizá de la psiquiatría, porque se trata de una distinción más que jurídica, de las calidades y contenidos de las reflexiones internas del sujeto»²².

En esta línea de pensamiento resulta incluso irrelevante definir si es declaración de juicio, de conocimiento o de deseo. No obstante, en contra de

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-487 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁰ Considerando que, en el ordenamiento jurídico colombiano, existe el acto presunto, que surge en virtud de la ley ante las omisiones de respuesta a los derechos de petición.

²¹ MARÍN CORTÉS, Fabián. Op. Cit., p. 8.

²² Ibid. p. 11.

quienes sostienen estas distinciones en la definición, se encuentran quienes no comparten que las declaraciones de conocimiento, juicio o de deseo sean actos administrativos. Agustín Gordillo, por ejemplo, plantea que las declaraciones de conocimiento, juicio o deseo son «actos no jurídicos»²³, pues para él, no producen efectos jurídicos.

En el caso colombiano, comparto la idea de que esta discusión carece de relevancia, pues la jurisprudencia se ha pronunciado y ha puesto de manifiesto que el criterio determinante es la producción de efectos jurídicos, sin cuestionarse sobre la distinción entre voluntad, conocimiento, juicio o deseo. Así se ha pronunciado el Consejo de Estado sobre un caso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Santiago de Cali, frente a un acto que negó la existencia de un contrato respondiendo a un derecho de petición formulado. El Tribunal se declaró inhibido para decidir sobre las pretensiones de una demanda por ineptitud sustantiva. La parte demandante interpuso un recurso de apelación, argumentando que la Resolución A-185 del municipio de Cali constituye un acto administrativo, contrario a lo que considero el Tribunal. En la sentencia de apelación se decide que, efectivamente, al no existir el contrato, el acto que negó la existencia de este y, por ende, decidió no pagar, en realidad no significaba nada en el ordenamiento, porque no creaba ni modificaba alguna relación jurídica. La argumentación llegó a la conclusión de que: «lo que se cuestiona es la falta de pago de los servicios médicos que se prestaron sin el amparo

²³ Gordillo introduce dentro de estas declaraciones, una serie de actos que considera que no producen efectos jurídicos y explica su concepto en estas líneas: «También llamados actos de la administración. Se trata de decisiones, declaraciones o manifestaciones realizadas en ejercicio de la función administrativa, que no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho. Se diferencian de los hechos administrativos (tanto jurídicos como no jurídicos), en que en lugar de actividades materiales consisten en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión, recomendación, juicio, deseo, etc. Encontramos en esta clasificación gran parte de las piezas procesales de todo expediente administrativo: Los informes producidos por oficinas técnicas o no técnicas, en que se relatan hechos ocurridos y de conocimiento de la oficina, o se verifican hechos expresándose los resultados, o se realizan averiguaciones, informándose de ellas, etc.; los dictámenes, en los cuales el funcionario pertinente emite una opinión, juicio, consulta, etc., destinada a orientar el criterio de la autoridad que debe decidir. Los dictámenes forman parte de la actividad llamada “consultiva” de la administración, y se clasifican en dictámenes “facultativos” (que pueden o no solicitarse al órgano consultivo) y “obligatorios” (que es debido requerirlos, como condición de validez del acto.)

»[...]

»También cabe considerar dentro de los actos no productores de efectos jurídicos directos, todas las medidas de prueba que la administración produzca durante el procedimiento: Pericias, declaraciones testimoniales, producción de pruebas documentales o instrumentales, tales como copias simples o certificadas, etc» (GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 3. 10^a ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. 218).

de una relación contractual, lo que no es susceptible de ser estudiado bajo el amparo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino que ello se enmarca dentro del enriquecimiento sin causa»²⁴.

En un sentido similar se pronunció la Sección Primera del Consejo de Estado al decidir sobre una demanda contra un oficio que tenía por objeto hacer cumplir una decisión antes adoptada por la Administración. Allí se determinó que no era procedente la demanda contra este acto que, a criterio de la Sección, no contenía una decisión que cree, modifique o extinga situación jurídica alguna. Se evidencia en estos análisis que el criterio es la producción de efectos en el ordenamiento jurídico. Así las cosas, vemos que el ordenamiento colombiano, en poco o nada se cuestiona sobre la categoría en la que se encuentren estos actos —jurídicos o no jurídicos—, sino que el criterio es uno, sin distinguir si se trata de juicio, conocimiento, voluntad o deseo.

Una anotación más se debe hacer sobre la producción de efectos jurídicos, pues existen doctrinantes que debaten sobre si estos son directos o indirectos. Verbigracia, Gordillo menciona que, dentro de los *actos no jurídicos*, se encuentran los actos no productores de efectos jurídicos directos. Sin embargo, este autor relaciona los efectos directos, con el hecho de que produzcan los efectos sin necesidad de otro acto decisorio. Contrario a este pensamiento, Manuel María Díez considera que estos también deben de incluirse en el concepto de acto administrativo, considerando que también es acto administrativo el que repercute en la esfera jurídica de terceros. Asimismo lo considera Juan Carlos Cassagne, quien plantea que «acto administrativo no es solo aquel que produzca efectos directos, sino también aquel que logre afectar la esfera jurídica de terceros». El Consejo de Estado, en sus pronunciamientos no hace distinción sobre qué tipo de efectos jurídicos se producen, así se evidencia en una de las definiciones que adopto sobre el acto administrativo para decidir que: «el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos»²⁵.

Bibliografía

Doctrina

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Universidad Nacional del Litoral, 1942. p. 56.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 31 de mayo de 2016. Exp. 42.503^a. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 22 de noviembre de 2018. Exp. 3.906. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I. Parte General. 4ta. Montevideo: Instituto de Estudios Políticos, 1953. p. 407.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 3. 10ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. 219.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. 759. P.

MARÍA DIEZ, Manuel. El acto administrativo. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina SA., 1993. p. 108.

MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1988. p. 260.

MARIN CORTES, Fabian. El reglamento, fuente de derecho administrativo. Medellín: Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2009. p 9.

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

MATILLA CORREA, J. O. SANTOFIMIO GAMBOA, & H. SANTAELLA QUINTERO (Eds.), Ensayos de derecho público. En memoria de Maurice Hauriou Bogotá: Universidad del Externado. p. 29.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta edición. Universidad Externado de Colombia. Santafé de Bogotá, 2003. p. 131.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Uruguay: Martín Bianchi Altuna 1986. Pág. 388.

ZANOBINI, Guido: Corso di diritto amministrativo. Vol. 1. Milán: Antonino Giuffré, 1947. 187 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia c-487 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 31 de mayo de 2016. Exp. 42.503ª. C.P. Carlos Alberto Sambrano Barrera.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 23 de abril de 2008. expediente 15.906.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. sentencia del 13 de mayo de 2009, expediente 15.652.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 22 de noviembre de 2018. Exp. 3.906. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

