

## «DECLARACIÓN DE VOLUNTAD»: COMPONENTE CONSTITUTIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO<sup>1</sup>

Aura Sofía Palacio Gómez<sup>2</sup>

**RESUMEN.** El acto administrativo es una de las instituciones más relevantes del derecho administrativo –sino la más importante–, por lo que ha sido y sigue siendo objeto de estudio por parte de la jurisprudencia y de la doctrina publicista. No obstante, aun con la trascendencia que le supone a esta rama del derecho, precisar su noción es centro de debate, siendo compleja la identificación de sus componentes. Sin perjuicio de lo anterior, el texto se ocupa de un elemento de la noción del acto que pareciera aceptada por la gran mayoría: la «declaración de voluntad», para lo cual presenta lo siguiente: *i)* el análisis autónomo de los conceptos que conforman la categoría –esto es, de un lado, la «declaración» y, de otro, la «voluntad»–, *ii)* el contraste entre las expresiones «declaración» y «manifestación» y *iii)* la identificación de algunas declaraciones que hace la Administración, incluyendo, por ejemplo, los conceptos, las certificaciones y las circulares.

### Introducción

La solidez de una teoría depende, en gran medida, de identificar, describir y cualificar sus elementos, componentes o características. A continuación, y comprendiendo la relevancia de la figura, se estudia la «declaración de voluntad», como un factor constitutivo del acto administrativo. Para tal propósito: *i)* se distingue, de forma independiente, a partir del significado etimológico y natural de las palabras y de la construcción doctrinaria, el concepto de «declaración» y el de «voluntad», para luego unirlos y presentar la noción completa; *ii)* se da cuenta de la diferenciación –en unos casos deliberada y en otros inconsciente– entre las expresiones «declaración» y «manifestación» y, finalmente, *iii)* se mencionan algunas declaraciones que hace la Administración, entre las cuales se encuentran las circulares, los registros, los informes, las recomendaciones y los conceptos, para concluir que no cualquiera deriva en un acto administrativo; pero que es un asunto discutible, tanto por la doctrina como la jurisprudencia.

---

<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 Sebastián 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.

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

## 1. Disección del elemento constitutivo: a propósito de la «declaración» y de la «voluntad»

La «declaración de voluntad», como presupuesto de existencia del acto administrativo, se compone, a su vez, de dos elementos: de un lado, la *declaración* y, de otro, la *voluntad*. Ambos deben revisarse de forma independiente, puesto que, aun cuando resulte una obviedad, existen sin necesidad del otro, de ahí que se presenten declaraciones que no correspondan a la voluntad y, asimismo, haya voluntades que no se declaren. En esa medida, entendiendo la autonomía de cada concepto, se indaga por su noción, para, finalmente, unirlos y construir una conjunta.

En *primer lugar*, la palabra «declaración» viene del latín *declaratio*, que significa explicación y afirmación, y refiere a la acción de dejar algo bien claro, es decir, de revelarlo, exponerlo o hacerlo evidente. En sentido similar, «declarar» viene del latín *declarare*, y refiere a la acción de dar a conocer con palabras, expresar de forma explícita, proclamar y anunciar. Ambas emplean el sufijo *clarare*, que refiere a un sonido claro, revelador, con el que se pretende divulgar algo<sup>3</sup>. En esos términos, la declaración supone exteriorizar algo, la exposición detallada y precisa de una idea o, en suma, la revelación del pensamiento que parte de la intención de hacerlo evidente. Supone, entonces, el descubrimiento del fuero interno y, por ende, puede ser percibida por terceros diferentes a quien la hace.

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española define «declaración» como la «acción y efecto de declarar o declararse», la «manifestación del ánimo o de la intención» y la «manifestación formal que realiza una persona con efectos jurídicos, especialmente la que hacen las partes, testigos o peritos en un proceso». De igual forma, el verbo «declarar» lo contempla como «manifestar, hacer público», «dicho de quien tiene autoridad para ello: Manifestar una decisión sobre el estado o la condición de alguien o algo» y «manifestar el ánimo, la intención o el afecto». Paradójicamente, la conceptualización del concepto «declaración» se construye a partir de la noción de «manifestar», e indica revelar algo, especialmente una decisión; pero siempre con el objeto de ser escuchada y comprendida por otro. De esa manera, se «declara» con el propósito de darse a entender, es decir, de ser escuchado y entendido, de ahí que surja del razonamiento, pero también del intelecto, de la emoción, de lo pensado.

A su vez, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico la define, pero de forma más escueta, e incluso insuficiente para la profundidad y detalle que exige el objeto de estudio anunciado, esto es, con la identificación pormenorizada

---

<sup>3</sup> Online Etymology Dictionary. Declaration. Consultado el 20 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.etymonline.com/search?q=declaración&lc=es>

de uno de los componentes constitutivos de la gran institución del derecho administrativo. Así pues, por «declaración» entiende al «Acto administrativo, resolución», como si cualquier declaración supusiera un acto administrativo, y, entre otras, a la «comunicación o puesta de manifiesto», refiriéndose a un acto más formal y puntual. Además, por «declarar» entiende al acto de «emitir una declaración». Así las cosas, la «declaración» o el acto de «declarar», conforme al sentido natural de las palabras, implica exponer una idea, emitirla, darla a conocer.

Este sentido se conserva en la doctrina: Manuel María Díez señala que la declaración supone poner en claro y aclarar, de ahí que le asigne una expresión más sutil, e intelectual. Supone, en su sentir, un análisis más complejo: «Toma para su expresión y comprensión hechos simbólicos con una significación figurada que se hace accesible al intelecto mediante un proceso de análisis y de conversión de los datos simbólicos a nociones o datos reales»<sup>4</sup>. Por su parte, Juan Carlos Cassagne define la declaración como el conjunto de expresiones intelectuales, de volición, cognición, opinión o juicio, es decir, todos los actos que concretan una actividad de conocimiento y de atestación<sup>5</sup>.

La construcción de este concepto se ha efectuado como una figura contraria al «hecho», que implica una actuación física o un comportamiento material. Por ejemplo, Roberto Dromi señala que un hecho es un acontecer, al que le importa un hacer, una operación técnica, una actuación; mientras que la declaración es un proceso de exteriorización intelectual, no material, que se emplea para expresar datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales<sup>6</sup>. En esa medida, la declaración pareciera asociarse al intelecto, y los hechos a lo físico. En igual sentido, Juan Carlos Cassagne indica que el hecho constituye un comportamiento material o una operación que supone una actividad física, mientras que la declaración concreta una labor intelectual, es decir, implica la exteriorización del pensamiento derivado de un proceso intelectual<sup>7</sup>.

Un asunto adicional, relacionado con el concepto, se encuentra en la posibilidad de categorizarlo. Gran parte de la doctrina clásica las divide según el contenido de lo que se declara, o su origen. Roberto Dromi, por ejemplo, indica que pueden existir: *i)* declaraciones de decisión, que se refieren a las que se dirigen a un fin, a un deseo o querer de la Administración; *ii)* declaraciones de

---

<sup>4</sup> DIEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. p. 176.

<sup>5</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. p. 130.

<sup>6</sup> DROMI, José Roberto. Acto administrativo. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008, pp. 37 y 38.

<sup>7</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Op. Cit., p. 130.

cognición, cuando se certifica el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica –categoría que, como se explicará más adelante, resulta discutible–; y *iii*) declaraciones de opinión, cuando se valora o emite un juicio sobre un estado, situación, acto o hecho<sup>8</sup>.

No obstante, actualmente se cuestiona la utilidad o necesidad de estas categorías, pues no parecieran aportarle elementos adicionales a la noción. Al respecto, Fabián G. Marín indica que la diferencia entre estos conceptos es bastante débil y sutil y, en consecuencia, difícil de sostener en el terreno práctico, o por lo menos en Colombia. Manifiesta que, por el contrario, la precisión en la definición de cada uno obedece a tareas que son propias de otras ramas, como la filosofía, la psicología y la psiquiatría, que son materias más enfocadas en las calidades y contenidos de las reflexiones internas del sujeto, de ahí que sean las autoridades quienes definan cuándo una declaración tiene origen en una opinión, en un querer, o en un conocimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, Marín Cortés indica que la distinción puede darse en el siguiente sentido: *i*) declaración de voluntad, entendida como una manifestación más libre, en la que se crea información, *ii*) declaración de conocimiento, cuando se expresa lo que se sabe o se conoce de algo, *iii*) declaración de juicio, en lo relativo a un acto volitivo complejo, porque a partir de la valoración del conocimiento se produce más de este y *iv*) declaración de deseo, cuando se le pide algo a otro<sup>9</sup>.

Otra clasificación parte de la forma en la que la declaración nace. En principio, es claro que el lenguaje hablado o escrito es el empleado para declarar algo, para comunicarlo a otro; pero se cuestiona si es posible que la ausencia de pronunciamiento, en términos físicos, también suponga una declaración, concretamente, si el silencio es una forma de declarar algo. En la doctrina, José Saul Trujillo considera que, en estricto sentido, aun cuando el silencio configura un acto administrativo, no contiene una declaración de voluntad, porque «nace» de la inactividad de la Administración<sup>10</sup>.

Sin embargo, se considera que aunque en el plano material no podría afirmarse que cuando no se dice o no se escribe algo hubo declaración, si se hace una ficción jurídica existen supuestos en los cuales las normas *anuncian* lo que se declara en ausencia de respuesta, de ahí que exista pronunciamiento, pero de una fuente indirecta. Además, acudiendo a la noción, la declaración no exige

---

<sup>8</sup> DROMI, José Roberto. Op. Cit.

<sup>9</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 9.

<sup>10</sup> TRUJILLO, JOSÉ SAUL. El acto administrativo: perspectivas desde la Ley 1437 de 2011 y el desarrollo constitucional colombiano. Medellín: Fondo Editorial Unisabaneta, 2016. p. 32.

exteriorizarse con palabras o símbolos, sino que puede efectuarse de otras formas, aun cuando resulten menos convencionales.

De esta manera, cuando se elige no decir o no escribir, se hace un proceso mental previo, un razonamiento derivado del intelecto, en el que se prefirió guardar silencio, no pronunciarse; pero que, en sí mismo, demuestra una decisión, un deseo, una opinión o un juicio, es decir, pone en evidencia y deja claro que se optó por no expresarse con las palabras, pero que demuestra una valoración previa entre las posibilidades de verbalizarlo, escribirlo o callarlo. En sentido similar ocurre en un proceso judicial, cuando la parte elige no pronunciarse sobre uno o varios hechos: su silencio, sin duda, es una elección que se dio a conocer, que puede obedecer a distintos factores, bien sea estratégicos, de importancia o de cualquier otro, pero sin duda dan a entender que, como mínimo, no se propone ni se da cuenta una narración distinta.

Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce que la dificultad radica en que, pese a que se considera que incluso guardar silencio supone un proceso intelectual, su sentido –lo decidido o pensado– no necesariamente es capturado y comprendido por terceros, de manera que, a no ser que exista un elemento externo, como sería una norma que supla ese vacío material, el razonamiento no sería de conocimiento del público.

Ahora bien, además de los actos escritos, una discusión adicional radica en la posibilidad de que los signos y las señales también sean declaraciones. Como se refirió, Roberto Dromi considera que la declaración se exterioriza empleando, además del lenguaje hablado o escrito, signos convencionales<sup>11</sup>. Igualmente, Manuel María Díez indica que los actos y, por ende, las declaraciones que los constituyen pueden ser orales, escritas o *mímicas*<sup>12</sup>; y Miguel Santiago Marienhoff admite, incluso en la categoría de actos administrativos, a las expresiones implícitas, virtuales o *tácitas*<sup>13</sup>. Esta posición se comparte, con la misma salvedad anterior, en la medida en que las imágenes, los símbolos y signos son contentivas, con cada vez con mayor frecuencia, de una intención. Incluso cuando son producto de automatizaciones, en cuyo caso los algoritmos y códigos que las presentan se ponen en marcha a raíz de una directriz, de una decisión, de ahí que cuando aparecen, o se «expresan», esa intención se pone en evidencia, se aclara, se da a conocer.

En *segundo lugar*, la palabra «voluntad» viene del latín *voluntas*, que refiere a lo que se desea, se quiere, se está dispuesto o a punto de hacer. Anteriormente

---

<sup>11</sup> DROMI, José Roberto. *Ibid.*

<sup>12</sup> DIEZ, Manuel María. *Op. Cit.*, p. 185.

<sup>13</sup> 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. p. 250.

se refería a los sentimientos, pero en el siglo XV se amplió a las acciones<sup>14</sup>. En esa medida, la voluntad hace referencia al fuero interno y eventualmente al externo, en relación con lo que se pretende y busca, incluso más allá de lo emocional.

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española la define de forma más amplia, pero conservando su sentido, de ahí que la contemple como: la «facultad de decidir y ordenar la propia conducta», el «acto con que la potencia volitiva admite o rehúye una cosa, queriéndola, o aborreciéndola y repugnándola», el «libre albedrío o libre determinación», la «elección de algo sin precepto o impulso externo que a ello obligue», la «intención, ánimo o resolución de hacer algo» y, entre otras, la «gana o deseo de hacer algo». Se trata, en esa medida, de la posibilidad de actuar como se piense o de, en sí misma, la libertad, como mínimo ideal, de hacerlo. Por el contrario, en el Diccionario Panhispánico Jurídico no tiene un vasto catálogo de definiciones, limitándose a referirla como la «facultad de decidir y ordenar la propia conducta». Para Juan Carlos Cassagne, la voluntad ha de entenderse como un fenómeno psicológico privativo de los seres humanos<sup>15</sup>.

Así las cosas, la «voluntad» supone la posibilidad de elección, que bien puede recaer en distintas materias, pero que se revisa independientemente de la «declaración», porque son conceptos que existen sin necesidad del otro. Así como la declaración puede ignorar la voluntad –el deseo, el querer, o la elección interna–, también esta puede surgir sin declararse, guardándose lo pretendido sin intención de darse a conocer.

En lo relativo al acto administrativo, Cassagne sostiene que la voluntad que comprende, tanto intención como fin, constituye un «requisito presupuesto» antes que un «elemento» del acto administrativo<sup>16</sup>. Igualmente, Miguel Santiago Marienhoff indica que la voluntad es un elemento obvio, pues hace efectiva la causa para lograr determinado fin. En ese sentido, «La “voluntad” es el mecanismo para poner en movimiento la “causa”. Pero la voluntad no es un elemento del acto administrativo: es un presupuesto básico de su existencia»<sup>17</sup>. En consecuencia, como el acto administrativo es esencialmente voluntario – porque sin la voluntad no existe– su noción demuestra que aquella no es un elemento, sino un presupuesto *sine qua non* de su existencia. Esta interpretación

---

<sup>14</sup> Online Etymology Dictionary. Declaration. Consultado el 21 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.etymonline.com/search?q=declaración&lc=es>

<sup>15</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Op. Cit., p. 187.

<sup>16</sup> Ibid., p. 130.

<sup>17</sup> MARIENHOFF, Miguel Santiago. Op. Cit., p. 236.



también la ofrece José Antonio García Trevijano Fos, quien indica que la voluntad es constitutiva, al jugar un papel soberano en la existencia del acto<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la declaración de voluntad se ha entendido como un presupuesto constitutivo del acto administrativo, en la medida en que este no surge en su ausencia, es decir, no existe jurídicamente cuando se omite. Supone, en consecuencia, la posibilidad de dar a conocer, exteriorizar, aclarar la intención del Estado, que deberá partir, lógicamente, de principios como la satisfacción del interés general. Es el requisito inicial para la existencia del acto administrativo: Fabián G. Marín la entiende como una manifestación más libre, que supone creación de información, que siempre decide algo, y que si proviene de quien tiene competencia para hacerlo, configurará un acto administrativo<sup>19</sup>.

## **2. «Declaración de voluntad» o «manifestación de voluntad»: un asunto de perspectiva**

Pese a considerarse un asunto baladí, es usual encontrar posturas disímiles al definir los actos administrativos, en lo relacionado con el uso de la expresión *declaración*, en vez de *manifestación*. Como se señaló, paradójicamente la definición lingüística de aquella se construye, en la mayoría de ocasiones, a partir de esta, es decir, que la declaración se define, entre otras, como una manifestación. Sin embargo, existe una tensión histórica en el uso de ambos conceptos.

Manuel María Díez señala, por ejemplo, que la declaración es más intelectual y sutil, y comprende el caso de volición, como el de cognición, opinión y juicio; mientras que la manifestación viene del latín *manus fendere*, y significa golpear con la mano y demostrar burdamente con hechos objetivos que saltan a la vista de los demás individuos lo que se quiere señalar o indicar<sup>20</sup>. Por el contrario, Gustavo Penagos señala que el «acto jurídico administrativo» es una manifestación de la voluntad administrativa, que constituye una decisión, que parte de la voluntariedad y que produce efectos jurídicos. En su consideración, la expresión «manifestación» refleja con mayor ímpetu la exteriorización de lo decidido, produciendo, a su vez, diversos efectos jurídicos<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio. Los actos administrativos. 2ª edición. Madrid: Editorial Civitas, 1986. p. 59.

<sup>19</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián. Op. Cit., p. 11.

<sup>20</sup> DÍAZ DIEZ, Manuel María. Op. Cit., p. 176.

<sup>21</sup> PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. 3ª Edición. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1980. p. 52. El autor señala lo siguiente: «El acto jurídico es una realización creada por el derecho; es una manifestación de exteriorización que expresa algo que tiene validez para el orden jurídico. No se lo define por ser una declaración, puesto que esta es una expresión de la exterioridad que caracteriza a toda actividad

En efecto, la gran mayoría no presenta una postura con la solidez necesaria para inclinar la balanza, siendo absolutamente usual que las expresiones se empleen sin consciencia o sin consideración especial. Este fenómeno también se presenta en la jurisprudencia, donde la acogida depende del autor que se referencie para definir al acto. Así, en la Sentencia C-1436 del 2000, la Corte Constitucional señaló que el acto administrativo es la *manifestación* de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de estos, teniendo, a su vez, como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados<sup>22</sup>. Cuatro años después, en la Sentencia C-620 de 2004, cuando se pronunció sobre la naturaleza jurídica de un acto administrativo de nombramiento de un jurado de votación, la misma Corporación indicó que se definía como 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>23</sup>.

Esta discusión pendular también se replica en el Consejo de Estado: en el Auto del 6 de diciembre de 2018, la Corporación señaló 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<sup>24</sup>. De esta forma, en los últimos años la palabra «manifestación» continúa empleándose para referirse a la exteriorización de la voluntad.

Ahora, es cierto que los conceptos «manifestación» y «declaración» no son lo mismo, aun cuando se empleen para definirse entre sí. La elección de uno u otro depende, en gran medida, del entendimiento que se les otorgue. En términos pragmáticos se considera que esta distinción pierde cada vez más relevancia, aun cuando pueda llegar a ser un criterio para precisar la naturaleza jurídica de actos complejos.

### **3. De las distintas declaraciones de voluntad y de la necesidad de que existan elementos adicionales para configurar el acto**

Esta discusión parte de aceptar que donde no haya declaración de voluntad, de juicio o de deseo con la finalidad de producir un efecto en derecho no puede

---

jurídica. Un acto que yace en la intimidad de un deseo de una conciencia no puede ser jamás jurídico».

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1436 del 25 de octubre del 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-620 del 30 de junio de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Auto del 6 de diciembre de 2018. Exp. 4446-17. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.



predicarse la existencia de un acto administrativo. El acto administrativo, como manifestación de la voluntad de la Administración, constituye una herramienta esencial para el ejercicio de sus funciones, y requiere una voluntad expresa de la autoridad competente, que debe estar respaldada por la ley, y cumplir con los procedimientos establecidos. Además, es necesario que el acto produzca efectos jurídicos sobre los derechos o situaciones de los administrados, marcando la diferencia entre una simple manifestación de intenciones y un acto administrativo formal y vinculante. La revisión de la competencia también es un asunto para tener en cuenta, en la medida en que cuando se profiere un acto administrativo por parte de una autoridad sin competencia puede viciarlo de nulidad.

Así pues, en principio, las circulares, registros e informes son documentos que no contienen, en estricto sentido, una declaración de voluntad con efectos jurídicos directos, sino que tienen propósitos informativos, que aun cuando pudieran categorizarse como declaraciones, no reflejan los efectos de la voluntad. Lo anterior, indicando que, más que su denominación, lo importante radica en el contenido. Sin embargo, por regla general, por ejemplo, las circulares son comunicaciones internas que buscan guiar y uniformar acciones dentro de la Administración, pero que no generan derechos ni imponen obligaciones a terceros; los registros son instrumentos de documentación y recopilación de información; y los informes ofrecen datos y evaluaciones, pero ninguno de estos documentos constituye esencial y necesariamente una expresión de voluntad administrativa con consecuencias jurídicas. La diferencia entre los actos administrativos y estos documentos es crucial para garantizar una correcta interpretación y aplicación del marco jurídico-administrativo.

Para Juan Carlos Cassagne, en principio, tanto la actividad interna de la Administración, de alcance general –circulares–, como las acciones relacionadas con casos específicos –dictámenes e informes–, así como los actos que afectan a terceros, reflejan una actividad jurídica que genera efectos en diferentes ámbitos. Sin embargo, como se señaló, independientemente de la denominación, lo importante es deducir el tipo de efecto jurídico necesario para categorizar el acto administrativo. Esto es fundamental para distinguirlo de la actividad administrativa interna y de otros pronunciamientos administrativos que no tienen impacto o modificación en una relación jurídica sustancial<sup>25</sup>.

En el mismo sentido, Raúl Bocanegra Sierra expresa que las comunicaciones, informes, opiniones y recomendaciones tampoco son actos administrativos<sup>26</sup>. Marienhoff indica que no toda manifestación de voluntad por

<sup>25</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Op. Cit., p. 135.

<sup>26</sup> BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. 4ª Ed. Madrid: Civitas, 2012, p. 34.

parte de un funcionario o empleado, ni cualquier conducta de estos puede considerarse como una expresión válida de la voluntad del Estado, ni como su propia conducta, de manera que, en suma, no cualquier declaración debe catalogarse como un acto administrativo, supeditándose a sus efectos jurídicos.

En relación, en la Sentencia C-542 de 2005, la Corte Constitucional concluyó que el acto administrativo se manifiesta como la forma habitual de actuación de la Administración, expresándose mediante *declaraciones* –no manifestaciones– unilaterales. Estas *declaraciones* pueden estar dirigidas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas, o bien a crear situaciones específicas que confieren derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos, por su parte, no constituyen decisiones administrativas, en la medida en que no buscan afectar la esfera jurídica de los administrados, es decir, no generan deberes u obligaciones ni confieren derechos. En caso de que el concepto sea emitido a solicitud de un interesado, este tiene la opción de aceptarlo o rechazarlo<sup>27</sup>.

Igualmente, respecto de los conceptos, en la Sentencia C-487 de 1996, el Alto Tribunal Constitucional señaló que no constituyen, en principio, una decisión administrativa, es decir, una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que mediante ellos se les imponga deberes u obligaciones o se les otorguen derechos. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio<sup>28</sup>.

## Bibliografía

### **Doctrina**

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

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

---

<sup>27</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-542 del 24 de mayo de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>28</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-487 del 26 de septiembre de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

DÍAZ DÍEZ, 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.

GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio. Los actos administrativos. 2ª Ed. Madrid: Editorial Civitas, 1986. 406 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.

PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. 3ª Ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 1980. 714 p.

TRUJILLO, José Saul. El acto administrativo: perspectivas desde la Ley 1437 de 2011 y el desarrollo constitucional colombiano. Medellín: Fondo Editorial Unisabaneta, 2016. 154 p.

## ***Jurisprudencia***

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Auto del 6 de diciembre de 2018. Exp. 4446-17. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-487 del 26 de septiembre de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1436 del 25 de octubre del 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-620 del 30 de junio de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-542 del 24 de mayo de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

