

El principio constitucional de participación frente a la unilateralidad del acto administrativo

The constitutional principle of participation versus the unilateralism of the administrative act

Jorge Enrique Patiño Rojas*
Carlos Andrés Ruiz Pinzón**

Resumen

El presente trabajo busca, aunque no de forma exhaustiva o definitiva, analizar el alcance de la participación como principio constitucional en la expedición del acto administrativo de carácter general, el cual, atendiendo a su finalidad y características, entre otras la unilateralidad, no es compatible prima facie con la participación, lo que se traduce en contradicciones formales y materiales con incidencia en la eficacia del instrumento de actuación, contradicciones que intentan analizarse y resolverse en este trabajo.

Palabras clave

Acto administrativo de carácter general, principio de participación, formación del acto administrativo, unilateralidad, costos de transacción, eficacia de las actuaciones.

* Abogado Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia. Profesor universitario. Asesor de entidades públicas. Litigante en derecho público. Contacto: jorgeepr@yahoo.es

** Estudiante de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, Tunja. Monitor del Área de Derecho Público. Miembro del Grupo de Investigación CITEC, en el semillero Derecho Procesal Aplicado, adscrito a la misma facultad. Contacto: carlos.ruizpinzon@uptc.edu.co

Abstract

This paper seeks, although not exhaustive or definitive, analyze the extent of participation as a constitutional principle in the issuance of the general administrative act, which, according to its purpose and characteristics, among them the unilateralism, is not prima facie compatible with participation, resulting in formal and material contradictions that affect the effectiveness of the instrument of action, which we try to analyze and solve in this work.

Key words

General administrative act, participation principle, creation of administrative act, unilateralism, transaction costs, efficiency of proceedings.

Introducción

Los principios constitucionales desarrollados ampliamente¹ por parte de la jurisprudencia constitucional, entre ellos la participación frente a las decisiones que afectan a los ciudadanos, aseguran valores democráticos con trascendencia en el campo administrativo y buscan permitir la adecuación y validez de las actuaciones de la administración a partir de su alcance².

El nuevo Código de Procedimiento Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, en el artículo 3º numeral 7, contempla el principio de la participación, sobre el cual se centra el presente análisis, en los siguientes términos: «En virtud del principio de la participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública»⁴.

De lo anterior intentaremos extraer algunas premisas sobre el procedimiento de formación y expedición de los actos administrativos, ubicando la correcta aplicación del principio participativo. Para ello abordamos metodológicamente el trabajo de la siguiente forma: problema jurídico, en cuya respuesta se requiere definir: **I)** Acto Administrativo de carácter general y su contexto **II)** Unilateralidad en el acto administrativo **III)** Participación e implicaciones constitucionales en el acto administrativo de carácter general **IV)** Conclusiones.

Problema jurídico

¿Qué alcance posee el principio de participación dentro del procedimiento de expedición y frente a la eficacia del acto administrativo de carácter general?

1. Acto administrativo de carácter general y su ubicación dentro de la administración pública

¹ Al respecto ver las Sentencias C-1287 de 2001, C-546 de 1992, T-439 de 1992, C-541 de 1993, C410 de 1994 y T-079 de 1995, entre otras.

² «El acto administrativo definido 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, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.» Corte Constitucional, Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

³ Ley 1437 de 2011.

⁴ La Administración Pública es abierta a la participación y permite el control por parte de los administrados, en procura de la integración con los principios constitucionales y legales de transparencia, economía, imparcialidad, buena fe, moralidad, igualdad, publicidad, responsabilidad, coordinación, eficacia y celeridad.

Actos administrativos de carácter general,

Son los que crean, modifican o extinguen una situación general, no relacionada directamente con alguna persona o cosa determinada. [...] Sus supuestos normativos o efectos jurídicos son abstractos, y lo cual viene a ser su característica sustancial, debido a que las consecuencias o previsiones normativas que contemplan no están referidas a nadie individualmente identificado. [...] Es, pues, la indeterminación individual de las personas o cosas que pueden resultar cobijadas por el acto, lo que caracteriza el acto administrativo de carácter general. (Berrocal, 2004, p. 85 y ss.)

El acto administrativo es un acto jurídico de carácter unilateral, propio de la administración pública (Calafell, s.f.)⁵, resultado de una secuencia de causa, motivo y fin⁶, delimitada por aspectos fácticos y normativos que orientan y dan alcance al mismo en función del interés general⁷, como uno de los fines del Estado (Constitución Política, art. 2 y 209).

Siguiendo a Gascón, tenemos que los fines de la administración son:

De las innumerables clasificaciones de los fines de la Administración, acaso la que tiene un valor más invariante es la que distingue las siguientes: 1. Finalidad de orden jurídico, incluidos el orden público y la justicia. 2. Finalidad de aseguramiento de la Sanidad o Higiene individual y social o, con fórmula más amplia, intervención en todos los aspectos de la vida física. 3. Finalidad de asegurar un mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos. 4. Finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y de poner esta riqueza al servicio de la nación. 5. Finalidad de asegurar un minimum de vida decoroso para los individuos, consagrando no sólo el derecho al trabajo, sino el derecho a la subsistencia cuando no se puede trabajar. (Gascón, 1953)

Es un acto jurídico unilateral, expedido por un órgano con competencia constitucional o legal⁸, antecedido y condicionado por motivos fácticos y normativos que delimitan

⁵ Después de un análisis de diferentes tesis, señala que el acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración, unilateral y enfocada a la producción de unos específicos propósitos. Cfr.: Berrocal (2004, p. 45).

⁶ Carretero Pérez establece la existencia de una relación de concausalidad entre la causa, el motivo y el fin del acto administrativo, en procura de la materialización del mismo.

⁷ La Constitución, en el art. 209, dispone que la función administrativa está al servicio del interés general, dentro de un contexto de principios que desde la propia Carta se establecen y aplican al derecho administrativo, como una disciplina que regula lo concerniente a este poder público.

⁸ «La consecuencia de lo anterior es que los órganos de la Administración Pública, para desarrollar las actividades administrativas, tienen que tener competencia para ello, lo cual sobre todo requiere de texto expreso, siendo además de obligatorio cumplimiento y debiendo ser ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente» (Brewer-Carias, 2005, p. 168).

su alcance, siguiendo formas legales que lo sujetan al cumplimiento de elementos de la esencia y de validez, otorgándole carácter presuntamente legal y ejecutable, enfocado a un objeto de la competencia del órgano que lo expide, declarando unilateralmente su voluntad, correspondiendo a una abstracción del interés general conforme al artículo 209 de la Constitución Política⁹ y recae sobre un sujeto *plurisubjetivo*.

El acto administrativo, aproximado a un acto jurídico, está sujeto a requisitos de validez en la declaración de voluntad, que debe ser exenta de vicios¹⁰, con un objeto¹¹ y causa¹² lícito.

Como manifestación de voluntad de un sujeto agente¹³ tiende a una proyección formal e instrumental en su expedición, recordando que corresponde a una de las modalidades¹⁴ de actuación de la administración, contemplada en el derogado Decreto 01 de 1984 (art. 83) y en la Ley 1437 de 2011 (art. 104), siendo objeto de control jurisdiccional en procesos contenciosos administrativos. Igualmente, acoge formas y principios que son requisito *sine qua non* del acto, definidos en la Constitución y la ley, ampliados por la jurisprudencia, como normas superiores que determinan el contenido, forma y alcance del acto, en función de su objeto¹⁵, para transformar situaciones ajenas a los niveles de dignidad humana o que correspondiendo a mínimos aceptables pueden ser mejorados¹⁶, siendo necesaria

⁹ Esta definición la desarrollamos a partir de la obra de Berrocal Guerrero (2004) en la que analiza las características, elementos y atributos del acto administrativo.

¹⁰ Se definen según las reglas esenciales de validez para los actos administrativos. Cfr. Sobre los vicios en la motivación, Berrocal Guerrero, (2004 p. 328.).

¹¹ Existencia de un contenido o asunto por intervenir conforme al derecho positivo.

¹² Sobre la causa, Berrocal señala que corresponde a lo que le da origen o le sirve de fundamento, se conocen también como los motivos del acto, y luego aclara que en materia de actos administrativos, esta causa es un ingrediente objetivo externo, a diferencia de los actos jurídicos privados cuya causa es de orden subjetiva, no cognoscible (2004, p. 36.). Si bien esta definición de causa es útil, resulta claro que la causa y los motivos no pueden corresponder al mismo contenido. Cfr. Carretero Pérez (1969).

¹³ Entiéndase como órgano con competencia, facultado para la expedir actos administrativos.

¹⁴ Existen otras como las operaciones administrativas, los hechos, las omisiones, la ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles. Esto solo con fines enunciativos, por ser nuestro objeto de estudio únicamente el acto administrativo.

¹⁵ La administración está orientada por el interés general que se materializa por medio de los actos administrativos. De esa forma, resulta que la administración reviste un papel muy importante en cuanto a la realización de los postulados constitucionales, de modo que resulta válida la afirmación del profesor Gómez Aranguren, al señalar que la administración constituye «(...) la vía para la realización efectiva de los valores constitucionales» (Gomez, 2002, p. 22).

¹⁶ Evento poco probable. Sin embargo, se incluye esta posibilidad en la medida que dichos casos quedarían fuera de la finalidad del acto administrativo, el cual puede ser solo para lograr un goce mínimo de derechos, sino también progresivo, que implica un marco de necesidades por satisfacer, de modo que la administración no se ciñe solo a postulados de necesidad en el sentido generalizado, sino en términos de máximos posibles.

la intervención de la administración, para lograr niveles de compatibilidad con las condiciones de necesidad¹⁷.

En la transformación de situaciones, es necesaria una norma superior que defina el margen de acción de la administración, pues, cuando interviene, crea¹⁸, modifica¹⁹ y en ocasiones extingue²⁰ derechos dentro de los límites de una norma que otorga precisas facultades de acción dentro de un contexto que no vulnere²¹ los derechos subjetivos.

Este proceso se aplica en aspectos residuales para que la administración, por su especial conocimiento del objeto sobre el cual recaen determinadas normas, proceda a estructurar reglamentos que den paso a la compatibilidad entre normas, que por su abstracción son inaplicables a determinados hechos o situaciones, lo que relleva el carácter «[...] jurídico o formal y sirve como instrumento [...]» (Berrocal, 2004, p. 3), en función de la aplicación material de la ley, sujeto a reglas de formación de cuya correcta interpretación depende la calificación sobre su validez²².

Ese proceso debe ser conforme a las normas constitucionales y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en procura de la tesis de Alexy sobre la optimización²³

¹⁷ La función administrativa busca el desarrollo de postulados constitucionales que implican la protección de derechos subjetivos, en aplicación de los fines del Estado según una interpretación completa de la función pública y los fines del Estado.

¹⁸ El evento de creación de derechos se da cuando la administración por medio de un acto administrativo, procede a un nombramiento, otorga licencias, autoriza la realización de determinadas actividades, gastos, etc.

¹⁹ La modificación surge en los eventos de fijación de reglas que condicionan y limitan los derechos de los sujetos, en aras de proteger derechos de otros sujetos que coexisten o comparten escenarios comunes de goce de los derechos, y cuyos derechos son excluyentes reciprocamente. V. gr., el caso de los consumidores y productores, cuyos derechos colisionan en el mercado, por un lado prácticas de producción que están inmersas en la libertad de empresa y, de otra parte, el derecho a la salud de consumidores.

²⁰ Esto se da en el caso de los actos administrativos por medio de los cuales se retira del cargo a determinada persona, se revocan licencias, permisos o autorizaciones, se procede a la expropiación de bienes, se crean prohibiciones, etc.

²¹ Al respecto, Cfr. Palma del Teso (2002). En este trabajo se hace un análisis sobre la acción de nulidad por actos desfavorables o de gravamen, contemplando siempre la posibilidad de revocarlos mismos oficiosamente. Claro, para el caso de Colombia, esta situación se sujeta a circunstancias de tiempo u oportunidad, y de modo, según el art. 69 del C.C.A.

²² Cuando el derecho tiene que ser aplicado por un órgano jurídico, este tiene que interpretar esas normas. La interpretación es un procedimiento espiritual que acompaña al proceso de aplicación del derecho, en su tránsito de una grada superior a una inferior. (Kelsen, 2007, p. 439)

²³ «El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los *principios* son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización*, que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas se determina por los principios y reglas opuestos.» (Alexy, 2008, p. 67 y 68). De esta manera, podemos señalar que la función pública está inserta dentro del contexto de la optimización de principios

de los principios constitucionales, subyugando toda actuación administrativa a la Constitución. De no ser así, es dable acudir a la acción de nulidad por inconstitucionalidad²⁴ o de nulidad simple frente a estos actos administrativos.

Con lo expuesto, podemos concluir que los actos administrativos generales tienen una significación *1. Material*: en cuanto la intervención de derechos subjetivos se da creándolos, modificándolos o extinguiéndolos; *2. Formal*: frente a los procedimientos de expedición y sus requisitos; *3. Instrumental*: por su propósito frente a la administración. Resulta así que «El acto administrativo es la expresión formal y técnica del acontecer de la Administración que designa los efectos del obrar de los entes públicos.» (Carretero, 1969).

2. Unilateralidad en el acto administrativo

Son varios los autores que se refieren a esta característica. Calafell acude a sintetizar las posturas de diferentes doctrinantes, intentando dar la definición del acto administrativo, donde sobresale la característica de la unilateralidad (Calafell, 2011), la cual responde a la necesidad de diferenciar esta institución de otras propias de la administración. De ser bilateral, es posible que devenga en un contrato o convenio desvirtuando su posición en la escala normativa, condicionado a acuerdos conmutativos²⁵ que restringen la funcionalidad del acto administrativo como instrumento para reducir la incompatibilidad de las normas superiores por su abstracción y transformar situaciones contrarias a las necesidades públicas.

Considerar su expedición sometida al concurso de voluntades entre el competente y los destinatarios resulta inviable, pues un desacuerdo limita la eficacia del acto, afectando principios como la economía y la eficacia que rigen en la administración pública según la Constitución (art. 209) y la ley²⁶, y los costos para lograr atemperar las exceptivas de regulación son elevados, pues un consenso derivado de la participación, desbordaría los causes de actuación, haciéndola difusa, lenta y

constitucionales sobre los cuales la doctrina ha señalado que son «(...) normas que contienen mandatos de optimización. Estas normas no determinan exactamente lo que debe hacerse sino que ordena 'que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes', las posibilidades jurídicas están determinadas por los principios y reglas opuestas y las posibilidades reales se derivan de los enunciados facticos» (Bernal, 2005, p. 95).

²⁴ Esta acción es analizada por el profesor Santofimio, quien señala que esta es el resultado de una integración entre el art. 273 de la Constitución con la Ley 270 de 1996. Afirma que su campo de aplicación es frente a actos que no correspondan propiamente al ejercicio de la función administrativa y que la acción recaiga sobre elementos de orden constitucional, cuyo conocimiento no pertenezca a la Corte Constitucional.

²⁵ En materia de actuaciones administrativas, al estar de por medio el poder de imperio, las decisiones se toman desde una dimensión de justicia distributiva y no conmutativa. (Patiño, 2008, p. 52)

²⁶ Dec. 01 de 1984 y en el art. 104 de la Ley 1437 de 2011. Contemplan entre los principios rectores de la administración pública, la economía y la eficacia en las actuaciones desplegadas.

«costosa», ya que la negociación, con una creciente formulación de demandas y acuerdos condicionantes de la validez, eficacia y vigencia, conduce a asegurar concesiones en procura del acuerdo o la satisfacción colectiva que se enfrenta con la escasez de recursos²⁷, limitando las opciones de la administración que le permitan actuar en posición de negociación privilegiada.

Estas razones conducen a la inadmisibilidad de fórmulas que limiten el carácter unilateral del acto administrativo, pues darían paso a una administración pública inactiva, lenta, ajena al postulado constitucional que inspira su función hacia el interés general, afectada por los costos de transacción²⁸.

No obstante, al tener sus decisiones connotación de creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones, es necesario que actúe dentro de un contexto razonable²⁹ en procura de una integración de las normas constitucionales, en las que se encuentran expresiones de derechos, principios y garantías llamadas a ser respetadas en los instrumentos jurídicos dispuestos para la satisfacción de necesidades.

Así, los actos administrativos en su sentido material³⁰ deben comportar una actuación cuidadosa por parte de la administración, para no desbordar las facultades conferidas, evitando imponer gravámenes desproporcionados³¹ que alteran el *statu quo* de los derechos o la progresividad³².

²⁷ Se refiere a la existencia de baja disponibilidad de recursos para el financiamiento del funcionamiento de la administración, así, como la escasez de recursos para programas a favor de los administrados. (Quiroga, 2007)

²⁸ «En lo fundamental, los costos de transacción son aquellos costos en los cuales se incurre por arreglar los contratos *ex ante*, monitorearlos y hacerlos cumplir *ex post*. Se diferencian de los costos de producción, porque solo se refieren a los costos de ejecutar un contrato.' (Ayala, 2004, p.175). Este mismo autor, expone como causa de los costos de transacción, entre otros, «(...) son el resultado de cambios en los términos de intercambio especificados en las instituciones. Por ejemplo, cambios en las negociaciones, los contratos, los derechos de propiedad y del sistema legal existente, porque estos cambios implican renegociar, recontractar, y aceptar el nuevo ordenamiento legal. Cuando esto ocurre es necesario buscarsoluciones a las controversias entre las partes de la negociación, el contrato o el sistema legal, así como identificar los puntos de conflicto atribuibles a errores de cálculo o de previsión en el contrato; cualquiera que sea el tipo de error, de información incompleta, de contratación incompleta, o de lagunas legales pueden elevar los costos de transacción, porque la toma de decisiones será ineficiente, habrá rigidez para adaptarse al cambio y riesgo del cumplimiento imperfecto de los acuerdos crece significativamente. (2004, p. 187, 188). Una actuación no sujeta a negociación o fijación bilateral, evita la ubicación de la administración en un escenario de costos.

²⁹ «(...) hace relación a que un juicio, raciocinio o idea que esté conforme con la prudencia, la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto. Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad.» Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 1994.

³⁰ Como ya se dijo, se da cuando crea, modifica y extingue derechos y obligaciones.

³¹ «La proporcionalidad en el derecho refiere a una máxima general y parámetro de acción para la totalidad de la actividad estatal (...) En sentido constitucional, la proporcionalidad es un principio de

Las actuaciones unilaterales de la administración deben responder a una adecuación entre principios constitucionales y requisitos de la esencia que, conjugados, responden al interés general, donde la protección de derechos y expectativas es un freno de las actuaciones, como resultado de ponderación entre fines constitucionales y limitaciones³³ jurídicas existentes; adecuación que desde la motivación³⁴ del acto administrativo, como descripción del procedimiento agotado, da lugar a controlar lo razonable del acto, configurando un medio de control, a partir del cual pueda derivar nulidad³⁵.

corrección funcional de toda la actividad estatal que, junto con otros principios de interpretación constitucional –unidad de la constitución, fuerza normativa, fuerza integradora, concordancia práctica, armonización concreta, inmunidad de los derechos constitucionales e interpretación conforme a la constitución–, busca asegurar que el poder público actúe dentro del marco del Estado de derecho, sin excederse en el ejercicio de sus funciones. Su fundamento normativo último está dado por los principios fundamentales del Estado de derecho (art. 1° C.P) fuerza normativa de la constitución (art. 4° C.P.) y carácter inalienable de los derechos de la persona humana (art. 5° C.P.)». Corte Constitucional, Sentencia C-916 de 2002.

³² «El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social.» Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2011.

³³ Dentro de esos límites, tenemos la confianza legítima, que «(...) ha de entenderse como la expectativa cierta de que una situación jurídica o material, abordada de cierta forma en el pasado, no sea tratada de modo extremadamente desigual en otro periodo, salvo que exista una causa constitucionalmente aceptable que legitime su variación. (...) Como elemento incorporado al de buena fe, la confianza legítima puede proyectarse en el hecho de que se espere la perpetuación de específicas condiciones regulativas de una situación, o la posibilidad de que no se apliquen exigencias más gravosas de las ya requeridas para la realización de un fin, salvo que existan razones constitucionalmente válidas para ello. Corte Constitucional, Sentencia T-308 de 2011.

³⁴ Garrido Falla (1969) se refiere a que la motivación sirvió como mecanismo para la protección de garantías y la limitación del abuso del poder, para romper con apasionamientos negativos que recaían sobre determinados sujetos imponiendo medidas gravosas por razones subjetivas. Se puede decir que la motivación es «(...) la expresión de esos motivos en la declaración. Se explica este concepto como que la motivación comprende la exposición de las razones que han llevado al órgano a emitirlo; la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican la expedición del acto; la relación de los hechos que dan lugar al acto y los fundamentos de derecho en que se apoya; es la constatación de que el motivo existe; equivale a los considerandos. Y sigue «La correcta motivación es trascendental para el respecto de los derechos y las garantías sociales, principios que condiciona la legalidad del acto dada su jerarquía Constitucional. (Largacha & Posse, 1988, p. 128, 157).

³⁵ Sobre los antecedentes de esta causal de impugnación de actos administrativos véase Garrido Falla (1955. p. 11-87).

3. Principio constitucional de participación en actos de carácter general

La expedición de la Constitución Política de 1991³⁶ implicó una dinamización del Estado frente a sí mismo como frente al individuo, en la medida que algunos conceptos fueron transformados en función de asegurar los derechos y la efectividad de la justicia social³⁷, protegiendo expectativas jurídicas anteriormente irrelevantes, creando condiciones para materializar derechos, asegurando el reconocimiento de posiciones específicas³⁸, cuya dimensión de derechos subjetivos era difusa y limitada, condicionada a la intervención del legislador.

Se crea de esa forma un marco de garantía y progresividad de los derechos, coadyuvado por uno de sus más valiosos desarrollos: la creación de la Corte Constitucional³⁹ y el peso que adquirió su jurisprudencia⁴⁰ con el desarrollo que dio a los principios constitucionales con aplicación directa.

³⁶ Dentro de la clasificación de las constituciones, la doctrina se ha referido a las que tienen el carácter de ser originarias y derivadas. «Por Constitución originaria puede entenderse aquella que contiene principios nuevos, verdaderamente originales, para la organización política de un Estado. Es una constitución creadora en cuanto establece pautas y sistemas de organización y principios filosóficos para la vida estatal que anteriormente no habían sido consagrados en un documento constitucional. Por Constitución derivada, en cambio, se entiende aquél tipo de Constitución que sigue fundamentalmente los modelos constitucionales nacionales o extranjeros, llevando a cabo solo una adaptación a las necesidades nacionales. Clasificar una constitución de originaria o de derivada implica un juicio de valor muy subjetivo.» Naranjo Mesa (2010, p. 342). Para el caso de Colombia, y según la anterior cita, se puede decir que nuestra Constitución posee en su mayoría un carácter derivado, con particularidades de carácter originario, derivadas de la propia realidad social, construyendo un modelo mixto en este sentido.

³⁷ «Existe una nueva estrategia para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. La coherencia y la sabiduría de la interpretación y, sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están asegurados por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica. Hoy, con la nueva Constitución, los derechos son aquello que los jueces dicen a través de las sentencias de tutela» (Sentencia T-406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón).

³⁸ Cfr. Alexy (2008, p. 155 y ss.), quien desarrolla de forma muy concreta este concepto.

³⁹ Si bien la Constitución de 1991 en su dimensión de norma suprema, fue reconocida y aceptada de manera general, existen posiciones que se oponen a la supremacía constitucional, y más a la existencia de un tribunal constitucional, con funciones de control constitucional respecto de las actuaciones del poder instituido, especialmente por el legislativo y el ejecutivo, con lo que se ha llegado a señalar que una figura de control como esta, conduce inexorablemente a la judicialización de la política, y de forma inversa, a la politización de la justicia. Cfr. Bernal Pulido (2005, p. 27- 51).

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006. «Sobre la disciplina judicial o el deber de los jueces de armonizar sus decisiones respetando una mínima racionalidad fundada en el acatamiento de sus decisiones previas, esta Corporación dijo que la disciplina jurisprudencial significa 'que en Colombia los jueces tienen una obligación positiva de atender los materiales legitimados en los cuales se expresa el derecho. Y uno de esos materiales, es, ahora, la jurisprudencia que se viene a agregar a los ya tradicionales (Constitución y ley). (...) Respetar el precedente constitucional para quienes administran justicia no es una opción más dentro de nuestro complejo sistema jurídico,

Los principios Constitucionales, a diferencia de los valores que establecen fines, consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional. Estas transformaciones sobre el alcance la Constitución, es lo que vino a llamarse Estado Social de Derecho⁴¹, cuyo concepto aun inconmensurable, ha dado lugar a un panorama de garantías como se ha venido señalando⁴².

Todo lo anterior, con la subyacente presencia de principios⁴³ constitucionales vinculantes en el contexto de su interpretación, frente a los cuales, la administración pública no es ajena (art. 209).

De conformidad con la Constitución Política, todas las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la Ley. Por ello, la interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, porque el legislador y las autoridades administrativas realizan sus funciones, adecuando su comportamiento a los postulados de la Carta.

sino un deber, especialmente porque es a través del ejercicio de esta actividad que se asegura de manera definitiva la eficacia de los derechos constitucionales'. Es válido tener en cuenta que precedente y jurisprudencia tienen una clara nota distintiva, como se expresa en el Auto 223 de 2006: «Por lo tanto, esta Corporación considera que el alcance vinculante para el juez constitucional del precedente, de la jurisprudencia en vigor, de la línea jurisprudencial consolidada, de la jurisprudencia constitucional o de la doctrina constitucional vigente son idénticos, como quiera que en ellos está inmersa la regla de decisión aplicable a un determinado caso. Por el contrario, como se mencionó, la jurisprudencia en sentido amplio hace referencia a todas las sentencias que profiere, en nuestro caso, la Corte Constitucional.» No se debe olvidar la disputa entre republicanos y federalistas frente al papel de una Corte que juzgara las decisiones del pueblo representado por el Legislativo, y del uso de ese poder judicial, como arremetida contra la importancia adquirida por el poder popular. La jurisprudencia dentro del control de constitucionalidad y su consolidación, pasó como instrumento original para la supremacía judicial, defendida por los federalistas y sus intenciones en contra del poder popular, restándoles el poder de interpretar la norma constitucional, al limitar su carácter político, dejándola solo con alcance jurídico. Por fortuna, el control judicial de la labor legislativa se constituye con posterioridad en herramienta de protección efectiva de los derechos amparados en la Constitución. Cfr. Sanín Restrepo (2006, p. 6-41)

⁴¹ La interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas. (Sentencia C-1064 de 2001).

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-1287 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴³ Sobre los principios: «Los principios serían normas que condicionan las demás normas, pero con mayor grado de concreción y por lo tanto de eficacia, alcanzando por sí mismos proyección normativa.» [...] «Es clara la existencia de normas que reconocen valores y de normas de principios dentro de nuestra Constitución, cuya ubicación inicial dentro de su texto y la forma abierta de su redacción, no dejan duda acerca de su papel como referente hermenéutico, que determina el sentido en que deben ser interpretadas todas las demás normas del texto superior y del ordenamiento jurídico en general, en cuanto señalan, con diverso grado de concreción, los fines esenciales por los que propende el Estado». (Sentencia C-1287 de 2001).

Corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución, el control constitucional de normas con fuerza de ley. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces.

Esta Corporación ha sostenido que el hecho de que la autoridad administrativa se encuentre obligada a considerar la Constitución como criterio último y definitivo para seleccionar la opción hermenéutica correcta, no implica que no goce de un relativo margen de apreciación. Ante el texto, el intérprete del derecho se encuentra frente a una gama de opciones de sentido normativo, cuyos límites están definidos por el texto mismo, sin que ello implique que se imponga siempre una única interpretación posible.

[...] Por lo anterior, los funcionarios públicos se enfrentan a un marco interpretativo dentro del cual están, prima facie, en libertad de seleccionar la opción hermenéutica (sentido normativo) que consideren ajustada al texto positivo, tanto Constitucional como legal. El carácter prima facie de la autonomía interpretativa del funcionario, se deriva de la existencia de funciones institucionales para fijar los sentidos admisibles de un texto legal o constitucional⁴⁴.

La interpretación de la Corte es obligatoria sobre la base de la supremacía constitucional⁴⁵ frente a las demás ramas del poder público, no siendo admisible su exclusión por vía de autonomía y separación de cada rama.

Empero, en la aplicación de la interpretación existen dificultades, pues la administración, si bien procura actuar dentro de los márgenes constitucionales y jurisprudenciales, en ocasiones se aparta de tales parámetros por razones variadas, siendo evidente esto en la corrección de la actuación a partir de una decisión judicial.

Lo anterior, en la medida que algunos asuntos son considerados bajo modelos estándar de actuación, aun cuando son medios con pretensión de idoneidad para la garantía de los derechos, situación que lleva a escenarios que niegan las reglas de interpretación constitucional, bien sea por incompatibles (como ocurre con las de participación frente a la unilateralidad desde una óptica instrumental y formal) o por un tendencia hacia la legalidad, que desplaza la eficacia de las reglas jurisprudenciales cuya vinculatoriedad es desconocida, o se acepta, aunque se desconoce su contenido, dando aplicación preferencial a disposiciones legales que son claras y obvias.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-397 de 2008. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁵ Art. 4º «La Constitución es norma de normas».

El derecho administrativo sujeto al escenario descrito con instituciones como la unilateralidad, frente al derecho constitucional, se sumerge en tensiones, no obstante, necesarias, a partir de la búsqueda de la eficacia de elementos con carácter instrumental para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho⁴⁶, que buscan ser resueltas por diferentes vías.

Si bien la práctica legislativa suele hacer una reproducción de principios constitucionales en las leyes, como ocurre con los códigos, esa reproducción conduce a una aplicación atenuada o restringida en su formulación práctica dentro de la norma, con exclusión del sentido que jurisprudencialmente poseen.

Esta idea subyace de la lectura del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁷ que establece una serie de principios, pero en su materialización excluye el alcance indiscutible derivado de la Constitución. Por ejemplo, el artículo 3º incluye los principios de economía, debido proceso, moralidad, participación, celeridad, eficacia, entre otros, como reproducción ampliada de los contenidos en el artículo 209⁴⁸ de la Constitución Política. El numeral 7 contempla de forma particular el principio de la participación⁴⁹, desarrollado dentro del contexto de constitucionalización del derecho administrativo, recogiendo algunos fines contemplados en el artículo 2º de la Constitución Política, que expresa:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. (Subrayas fuera de texto)

La participación así expresada surge como respuesta e instrumento⁵⁰ en un contexto democrático y de soberanía popular. Esta garantía constitucional es limitada por la

⁴⁶ Entre otros, los contenidos en el art. 209 superior.

⁴⁷ Ley 1437 de 2011.

⁴⁸ La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

⁴⁹ De este principio, resulta que la administración pública es abierta a la participación y permite el control por parte de los administrados, en procura de la integración con otros principios, entre los que están: transparencia, economía, imparcialidad, buena fe, moralidad, igualdad, publicidad, responsabilidad, coordinación, eficacia, economía, celeridad.

⁵⁰ Debe igualmente resaltarse que el art. 46 de la Ley 1437 de 2011, dispone: «Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena nulidad de la decisión que se llegare a adoptar. En este caso la norma crea un condicionamiento

unilateralidad que impide su aplicación, pese al carácter material de dichos actos, creando una restricción de la participación en la formación del acto, reducida por disposición legal, sin consideración a su fuente constitucional prevalente⁵¹.

Sobre este principio, El Consejo de Estado en sentencia de abril de 2010, refiriéndose a la participación en la expedición de actos administrativos de carácter general, señaló la existencia de una causal de nulidad por infringir una garantía legal definida previamente, pero desde un plano legal, sin hacer alusión a su carácter de garantía constitucional. En ese caso, la Comisión Nacional de Televisión dictó un acto administrativo general sin cumplir el procedimiento aplicable a esa actuación que comprendía, entre otras cosas, permitir la participación de los destinatarios. (Consejo de Estado, 14 de abril, 2010)

Empero, una participación como elemento democrático⁵², implica afectar principios significativos como el de la eficacia, la economía y la celeridad en mayor medida, entre otros de igual raigambre constitucional. No obstante, existen casos, soportados en normas legales que contienen fórmulas para la participación, con una estructura limitada, sin permitir que se desarrolle en todas las actuaciones administrativas, sino en escenarios concretos, como los planes de gobierno o licencias de explotación minera⁵³, o en los casos de consulta popular que define el artículo 105⁵⁴ de la Constitución, sin una participación permanente frente a toda actuación administrativa con incidencia en los derechos subjetivos de los destinatarios.

Sumados los factores negativos, derivados de la tensión entre participación como principio constitucional y la unilateralidad, se debe reconocer que la preferencia del primero, redundará en un incremento de los costos de decisión en la medida que la participación opera en la etapa de formación del acto, mas no en su expedición como se ve en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011. Esta norma, refiriéndose al deber de información al público, dispone:

a los actos, consistente en la participación por vía de la consulta previa, que se da en especial en los casos de concesión minera frente a las comunidades indígenas.» Esta fórmula de participación se condiciona a que una norma o la constitución ordenen de forma clara la consulta previa, excluyendo la aplicación permanente del principio de participación.

⁵¹ Art. 2º de la Constitución Política de Colombia.

⁵² «En efecto, toda democracia liberal se construye a partir de la sumisión de la Administración al derecho que se confunde con la misma idea de Estado de Derecho: la cual constituye una limitación del poder administrativo» Consejo de Estado (2010, 14 de abril).

⁵³ Ley 685 de 2001 y Ley 1382 de 2010.

⁵⁴ «Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamentoo municipio». Esta norma, delimita el alcance de la participación por medio de consulta, a los parámetros de la ley orgánica y en las formas que esta defina, sumado a la decisión de iniciativa en este proceso a cargo de la respectiva autoridad territorial.

Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamente, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso, la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

El panorama de tensión planteado, debe ser resuelto a favor de la cláusula constitucional en los actos que afectan a los sujetos, con la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

Sin embargo, para la implementación de este principio se elevan los costos de transacción por la cantidad de exigencias de cada sujeto de la regulación que actúa informando⁵⁵ sobre el objeto, más en tratándose de actos generales, que conduce a una alta variedad de criterios por ser considerados con el deber de motivar el acto, conforme al procedimiento desarrollado.

Sobre esto, el Consejo de Estado en la sentencia citada señaló:

Una persona que al tener la oportunidad de intervenir en la etapa previa de configuración de la voluntad de la administración, sin duda será más proclive a la adhesión a lo decidido por la Administración, que aquella a la que simplemente se le informa. Ello obedece al proceso de democratización de la acción administrativa, que la doctrina francesa ha liderado. El poder de decisión de la administración, o lo que tradicionalmente se ha conocido como carácter ‘unilateral’ de su manifestación de voluntad no desaparece. La Administración en estos casos sigue teniendo en sus manos la fijación del sentido y alcance de su determinación, como también lo advierte Rivero: ‘la última palabra continúa en cabeza de la autoridad; ella se informa, ella informa, pero decide sola’ ya que ‘el instrumento esencial de la acción administrativa continúa siendo, en derecho, la decisión ejecutoria, el acto unilateral por el cual la autoridad competente impone su voluntad al sujeto’ (2010, 14 de abril)

El modelo participativo compromete asignación de recursos, con el correlativo efecto de aumentar los individuos que componen al sujeto (plurisubjetivo) de la actuación por hacer óptimo el principio, pero con un aumento correlativo de los

⁵⁵ «En 1955 H. Simón reconoció explícitamente que la obtención y procesamiento de información tiene un costo. [...] De aquí la presencia de los costos de transacción, pues prácticamente todas las transacciones involucran costos de información» «[...] En una dirección similar, G. Stigler planteó la necesidad de contar con información antes de tomar una decisión económica.» (Ayala, 2005, p. 182 y 183).

costos en la formación del acto, aun así, se plantea la defensa del mismo, y son necesarios, pues de su desarrollo deriva la eficacia de la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones como pasamos a exponer.

La regulación con actos de carácter general se condiciona por variables como escasez de recursos, limitando la posibilidad de asumir el costo de implementación del contenido del acto; precios de mercado si se trata de actos con alcance económico, infraestructura, condiciones medio ambientales, entre otros, que componen variables con incidencia en el acto administrativo y su objeto.

Negada la participación, además de afectar a los administrados por la naturaleza material del acto, se limitan adicionalmente la validez y finalidad constitucional de la actuación. Al regular derechos por medio de actos de carácter general, se imponen prestaciones de dar o de hacer para acceder a un derecho, o continuar con el goce del mismo.

Se produce una intervención y afectación positiva o negativa en los derechos subjetivos⁵⁶ del destinatario, donde la estimación de variables se da frente a las más notables y perceptibles por el órgano administrativo, pero omite otras con trascendencia transversal, apreciables únicamente por los destinatarios, donde solo con un proceso participativo, la administración puede valorarlas, procediendo a decidir determinando el contenido y alcance material del acto administrativo conforme a la realidad estructurada en el proceso participativo, configurando una decisión eficiente y eficaz.

Y resalta la eficiencia en un proceso que de entrada es costoso, pues una actuación excluida de la participación, si bien implica costos de transacción bajos o nulos, da lugar, sin embargo, a que la decisión sea deficiente por una inadecuada apreciación de las posibilidades fácticas de implementación o por la ausencia de validez, con ocasión de la exclusión de normas constitucionales.

La existencia de efectos adventicios como extinguir derechos que, en principio, solo se pretendían modificar en procura de intereses superiores, o hacer gravosa la condición de su titular por imposición de cargas, genera costos mayores ante la insuficiencia de la actuación por no lograr el incremento de goce en los derechos y, antes bien, reducir o extinguir su contenido.

⁵⁶ «Por derecho subjetivo, en su sentido más estricto, se entiende generalmente «el poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal, para la persecución de intereses mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo» según esta definición, es posible distinguir tres características del derecho subjetivo: (i) una *norma jurídica*, (ii) una *obligación jurídica* de otro derivada de esta norma, y (iii) un *poder jurídico* para la consecución de intereses propios reconocidos al sujeto (es decir, una *posición jurídica*)» (Arango, 2005, p. 8 y 9).

La reducción de costos implica ineficacia correlativa por no alcanzar su objeto, o bien lo puede alcanzar, pero sobre una base ajena a la Constitución y la ley, susceptible de anulación, como el caso de la citada sentencia del Consejo de Estado, evento igualmente deficiente ante la asignación de recursos públicos hacia un resultado que no se logra⁵⁷, alejándose por esta vía del propósito de optimización de principios antes esbozada.

Así, los costos son aún más elevados que los necesarios, si la formación del acto se da con participación en un contexto de escasez⁵⁸, al tener que repetir la actuación si es anulada, o complementarla con otras, ahora, bajo los lineamientos que determinan su eficacia, resultando compensados los costos de la actuación deficiente con aplicación del principio constitucional, a partir de su sumatoria con la variable tiempo y recursos.

5. Conclusiones

La participación, además de principio constitucional, es un mecanismo para la optimización y eficacia de las actuaciones de la administración, al permitir que exista una adecuación de estas a los hechos y situaciones sobre los cuales recaen, logrando su aplicación desde una base legal o jurisdiccional⁵⁹, pese a una causación inicial de costos más elevados.

Cuando la *plurisubjetividad* destinataria de la actuación es amplia en número, con un carácter informado en el proceso que permita una participación sobre una base mínima de entendimiento, genera incremento de exigencias y trae mayores costos de transacción, por un mayor número de demandas o expectativas en curso de satisfacción.

Sin embargo, los costos de transacción causados son compensados con la reducción del margen de probabilidad de actuaciones que no aseguran los fines de la administración, evitando una intervención posterior subsidiaria que aspire a ser eficaz.

⁵⁷ Dentro de los supuestos de los costos de transacción, esta escuela afirma «Cuando algún agente se equivoca en el uso de los recursos, o cambia su conducta, o toma malas decisiones, éste será el único afectado» (Ayala, 2005, p. 177). En este evento, la administración no será la única afectada, debido a su papel de sujeto encargado de satisfacer el interés general y obrar como abstracción de este.

⁵⁸ Al respecto ver «La ponderación de los derechos en el estados de escasez. Entre la dimensión del peso jurídico y la eficiencia económica». Quiroga Natale (2007).

⁵⁹ Esta última no resulta deseable, por una parte, a partir de los costos causados, y, por otra parte, porque los principios constitucionales, desde su dimensión axiológica, están llamados a ser aplicados directamente en toda actuación del Estado, dejando en los jueces una labor subsidiaria de protección, que no ha de ser la preferente, desde la misma naturaleza de la jurisdicción.

La participación permite la eficacia cuando se valoran los condicionamientos de la actuación, con una sumatoria entre la adecuación real a los hechos sobre los cuales recae y la materialización de principios de raigambre constitucional, respondiendo a partir de la optimización y desde la Constitución, a las exigencias y fines de la administración pública.

Lista de Referencias

- Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales* (1ª Ed.). Bogotá: Legis.
- Ayala, J. (2004) *Instituciones y economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Berrocal, L. E. (2004). *Manual del acto administrativo* (3ra Ed.). Bogotá: Librería del Profesional.
- Brewer-Carias, A. R. (2006) *Derecho administrativo*, T I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela.
- Calafell, J.E. (s.f.). *La teoría del acto administrativo*. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr4.pdf>.
- Carretero, A. (1969) Causa, fin y motivo del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, (58), 127-147.
- Consejo de Estado. (2010, 14 de abril). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Ruth Stella Correa Palacio.
- Corte Constitucional. (2006). Auto 223. M. P. Jaime Córdova Triviño.
- Corte Constitucional. (1992). Sentencia T- 406. M. P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia T- 445. M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (2000). Sentencia T-1436. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1067. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdova Triviño.

- Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1287. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-916. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia T-292. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia T-397. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-228. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-308. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Garrido, F. (1955) Los motivos de impugnación de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública* (17), 11-87.
- Gascón, J. (1953) Los fines de la administración. *Revista de Administración Pública* (11), 33-43.
- Gómez, G. (2002). *Principios del derecho administrativo*. Bogotá: ABC.
- Kelsen, H. (2007). *Teoría pura del derecho*. México: Porrúa.
- Largacha, M. & Posse, D. (1988). *Causales de anulación de los actos administrativos*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Naranjo, V. (2010). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.
- Palma del Teso, A. (2002). La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen. *Revista de Administración Pública* (159), 401-416.
- Patiño, J. E. (2008). Presunciones de contratación estatal. *Revista Principia Iuris* (9), 47-67.
- Quiroga, E. A. (2007) La ponderación de los derechos en el estado de escasez. Entre la dimensión de peso jurídica y la eficiencia económica. *Revista de Economía del Rosario*, 10, (1), 75-93.
- Sanín. (2006). En nombre del pueblo: destruyendo a Marbury v. Madison. *Revista Criterio Jurídico*. Icesi, 6-41.
- Santofimio, J. (2004). *Tratado de derecho administrativo* (1ra Ed.) T. II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.