



La doctrina sobre las formas de exteriorización de la función administrativa en la cultura jurídica

Doctrine on the Modes of Externalization of the Administrative Function in Legal Culture

A doutrina das formas de exteriorização da função administrativa na cultura jurídica

Dúber Armando Celis Vela*

* <https://orcid.org/0000-0002-1271-2377>. Universidad Autónoma Latinoamericana, Colombia. duber.celisve@unaula.edu.co

Recibido: 03/10/2025. Enviado a pares: 22/10/2025.
Aceptado por pares: 06/02/2026. Aprobado: 15/05/2026.

DOI: 10.5294/dika.2026.35.1.4

Resumen

En el derecho administrativo, la doctrina suele considerar que la función administrativa se manifiesta en actos, operaciones, hechos, omisiones y vías de hecho. Si se asume que la función administrativa es la materialización de los fines del Estado, la inclusión de hechos, omisiones y vías de hecho entre sus formas de exteriorización no parece compatible con sus principios constitutivos, en particular, con la satisfacción del interés general. El objetivo de este artículo es revisar sus manifestaciones específicas en aras de evaluar su articulación conceptual. La metodología aplicada es la reconstrucción racional, en tanto se aborda la consistencia interna de las categorías utilizadas para reconocer sus instancias concretas en la práctica jurídica. En el texto se plantea que, en términos conceptuales, los hechos, las omisiones y las vías de hecho no constituyen manifestaciones autónomas de la función administrativa. No toda situación jurídica tiene sustento en una actuación administrativa.

Palabras clave

Función administrativa; actos; hechos; operaciones; omisiones; vías de hecho.

Abstract

In administrative law, doctrine usually holds that the administrative function is expressed through acts, operations, facts, omissions, and de facto actions. If one assumes that the administrative function is the materialization of the State's goals, the inclusion of facts, omissions, and de facto actions among its forms of manifestation does not appear to be compatible with its constitutive principles, particularly with the fulfillment of the public interest. This article aims to review its specific manifestations to clarify their conceptual articulation. The methodology applied is rational reconstruction, as it examines the internal consistency of the categories used to identify concrete instances in legal practice. The text argues that, conceptually speaking, facts, omissions, and de facto actions are not autonomous expressions of the administrative function. Not every legal situation is based on administrative action.

Keywords

Administrative function; acts; facts; operations; omissions; de facto actions.

Resumo

No direito administrativo, a doutrina geralmente considera que a função administrativa se manifesta em atos, operações, fatos, omissões e vias de fato. Se se assume que a função administrativa corresponde à materialização dos fins do Estado, a inclusão de fatos, omissões e vias de fato entre suas formas de exteriorização não parece compatível com seus princípios constitutivos, especialmente o da satisfação do interesse geral. O objetivo deste artigo é examinar essas manifestações específicas com o intuito de avaliar sua articulação conceitual. A metodologia aplicada é a reconstrução racional, na medida em que se examina a consistência interna das categorias utilizadas para reconhecer instâncias concretas na prática jurídica. O texto sustenta que, em termos conceituais, os fatos, as omissões e as vias de fato não são manifestações autônomas da função administrativa. Nem toda situação jurídica decorre de uma atuação administrativa.

Palavras-chave

Função administrativa; atos; fatos; operações; omissões; vias de fato.

Sumario: Introducción. 1. Manifestaciones de la función administrativa en la cultura jurídica. 1.1. Un concepto de referencia sobre la función administrativa. 1.2. Expresiones clásicas de la función administrativa en la doctrina colombiana. 2. Revisión crítica de la doctrina sobre las manifestaciones de la función administrativa en Colombia. 2.1. El sentido de los conceptos doctrinales en el derecho. 2.2. Reconfiguración conceptual de las manifestaciones de la función administrativa. Conclusiones. Referencias.

Introducción

En el derecho administrativo, aunque existen construcciones doctrinales relevantes sobre sus categorías fundamentales, “no se tiene total claridad”¹ respecto de su objeto de estudio. En un (sub)sistema normativo con diseños institucionales complejos y una gran heterogeneidad en las materias reguladas, las disputas de esta naturaleza pueden ser recurrentes. La noción *función administrativa* tiene un papel central en este campo, pero no se encuentran “posiciones unívocas o siquiera cercanas del concepto”.² La identificación de sus propiedades comunes plantea desafíos teóricos y dogmáticos genuinos. Hoy por hoy, este concepto es objeto de una compleja elaboración dogmática que combina criterios principales y subsidiarios para su reconocimiento en la práctica jurídica, sobre todo cuando se trata de activar los medios de control al ejercicio de las potestades públicas. Quizás la vaguedad combinatoria de su contenido semántico llevó a la formulación de criterios contingentes de reconocimiento que no siempre resultan decisivos para identificar una práctica como administrativa.

Los problemas persistentes al establecer el sentido del sintagma *función administrativa* contrastan con el consenso sobre sus formas de exteriorización. En Colombia, los manuales de Derecho Administrativo suelen indicar que sus manifestaciones son “los actos, hechos, operaciones, vías de hecho y omisiones”.³ La razón que justifica esta postura se sustenta en que se trata de circunstancias que vinculan o comprometen a las autoridades administrativas.⁴ Sin embargo, esta conclusión no resulta del todo consistente con las características y los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa. Aunque es aceptable que un acto o una operación sea el resultado de una función administrativa, no parece convincente predicar lo mismo de los hechos, de las omisiones o de las vías de hecho. En principio, suena extraño que un hecho o una omisión pueda aceptarse como una manifestación autónoma de una actividad que justamente tiende a materializar los fines del Estado.

1 Ronald Pacheco-Reyes, “Aproximación al estudio del objeto del derecho administrativo”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo* 18 (2017), p. 25.

2 Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 87.

3 Hernán Darío Vergara Mesa, *Fundamentos de derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 175.

4 Jaime Alberto Santofimio Gamboa, *Compendio de derecho administrativo*, 2ª ed., Bogotá, Tirant lo Blanch, 2023, p. 434.

El objetivo de este texto es evaluar la consistencia entre la noción dogmática de función administrativa y la explicación de sus manifestaciones en la cultura jurídica. La idea es revisar si este concepto es analíticamente compatible con todos los resultados que, según la doctrina local, la exteriorizan. Con el fin de alcanzar dicho propósito, el texto se divide en dos partes: la primera se ocupa de una reconstrucción de la idea de función administrativa y da cuenta de sus manifestaciones. En esta sección se sugiere una redefinición del concepto en cuestión y, además, se describen sus modos de expresión con base en el derecho objetivo y en concepciones dogmáticas relativamente compartidas. La segunda examina críticamente algunos supuestos que, en la cultura jurídica, se consideran como sus formas típicas de expresión. La intención es avanzar hacia la construcción de un aparato conceptual más claro, simple y exhaustivo. Los problemas identificados en las elaboraciones doctrinales dominantes llevan a una revisión de sus categorías básicas y, por supuesto, justifican un modelo teórico diferente de lo que se entiende por las manifestaciones de la función administrativa.

El análisis de los conceptos dogmáticos es el método empleado para examinar la fenomenología de las actuaciones administrativas. La comprensión de una institución jurídica y su uso práctico están determinados por los criterios compartidos para su identificación y aplicación. El derecho administrativo requiere una base conceptual que permita comprender las instituciones⁵ y, además, que ayude a operar sus normas de manera eficiente. Con distintos grados de generalidad, la teoría del derecho contribuye a esclarecer los conceptos que elaboran los juristas para dar cuenta del derecho vigente.⁶ La principal herramienta que se utiliza para estos efectos es el análisis conceptual en tanto que permite comprender cómo se construyen y qué función cumplen los conceptos dogmáticos en el razonamiento jurídico.⁷ Esta metodología se aplica con cierta frecuencia en las disciplinas jurídicas, pues sus niveles de autonomía epistémica dependen no solo de su objeto o método, sino también de la solidez de un “aparato conceptual propio”.⁸ En este sentido, una tarea básica de la teoría del derecho “consiste en modelar –no el derecho sino– los conceptos usados para describirlo”.⁹

En el artículo se plantea que la función administrativa tiene dos formas básicas de exteriorización: actos y operaciones. Esta alternativa a la postura estándar implica que los hechos, las omisiones o las vías de hecho no pueden

5 Eberhard Schmidt-Assmann, *La dogmática del derecho administrativo*, Sevilla, Global Law Press, trad. de J. Barón, 2021.

6 Francesca Poggi, “La teoría general del derecho como análisis de los conceptos teóricos fundamentales del ordenamiento jurídico”, en *Derecho & Sociedad*, (48) (2017), pp. 157-158.

7 Álvaro Núñez Vaquero, “Realismo jurídico y conceptos dogmáticos”, en *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 25, 2 (2018), p. 239.

8 Guillermo Lariguet, *Dogmática jurídica y aplicación de normas. Un análisis de las ideas de autonomía de ramas jurídicas y unidad del derecho*, Córdoba, Alveroni Ediciones, 2006, p. 47.

9 Riccardo Guastini, *La sintaxis del derecho*, Madrid, Marcial Pons, trad. de A. Núñez Vaquero, 2016, p. 26.

considerarse como sus manifestaciones autónomas. La doctrina tradicional que se critica en este texto, además de duplicar los conceptos de manera superflua, entra en conflicto con la idea de que la función administrativa, por definición, persigue la satisfacción del interés general. La doctrina estándar parece basarse en una confusión conceptual entre situaciones jurídicas y funciones administrativas. Que un resultado produzca el deber de indemnizar por un daño no lo convierte en un ejercicio de la función administrativa. Aunque un acto ilícito genere consecuencias en el ordenamiento jurídico, ello no se traduce en la materialización de fines estatales. El acto ficto derivado del silencio no convierte a la omisión en un modo de actuación independiente; además, no es ajeno a la teoría de los actos como manifestación típica de la función administrativa. Las vías de hecho son supuestos de actuaciones irregulares que se reconducen perfectamente al modelo de los actos o de las operaciones administrativas.

1. Manifestaciones de la función administrativa en la cultura jurídica

El derecho administrativo es un sistema “complejo, tanto por su contenido como por su configuración formal”.¹⁰ No solo hay diversidad de fuentes normativas, sino también disparidad en las materias objeto de regulación. En este ámbito, la elaboración de conceptos legislativos, jurisprudenciales o doctrinales resulta necesaria para comprender el universo de instituciones que integran este sector del ordenamiento jurídico. La heterogeneidad de las cuestiones que regula el derecho administrativo no constituye un impedimento para que, a nivel doctrinal, se detecten categorías que le confieran identidad disciplinar al discurso sobre sus instituciones. En términos muy amplios, suele considerarse que “el objeto del derecho administrativo es la función administrativa al margen de quien la realice”.¹¹ La doctrina también cuenta con análisis sobre la manera en que dicha función suele expresarse en la práctica jurídico-administrativa; es decir, no solo se aborda en qué consiste la función administrativa, sino que se determina su fenomenología institucional. Esta cuestión resulta relevante para establecer el régimen jurídico y la forma de control de la administración.

1.1. Un concepto de referencia sobre la función administrativa

Los conceptos básicos que le dan identidad a un ámbito del conocimiento jurídico, por lo general, suscitan controversias especialmente por “el carácter

10 José Miguel Valdivia, *Manual de derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 31.

11 Vergara Mesa, *Fundamentos de derecho administrativo*, op. cit., p. 41.

dinámico del derecho positivo”.¹² En el derecho administrativo, las disputas sobre su objeto de estudio son frecuentes porque las explicaciones planteadas no están exentas de objeciones y contraejemplos. Asumir que la administración pública es el objeto del derecho administrativo¹³ justifica las críticas que resaltan el carácter subincluyente de este concepto respecto de la realidad institucional, pues no se consideran otros entes de naturaleza pública ni los particulares que, en algunos casos, expiden actos administrativos.¹⁴ Tales deficiencias parecen superarse con otro concepto que pone el énfasis, al margen de su titular, en la naturaleza de la actividad regulada por este sector del ordenamiento jurídico, es decir, en el “ejercicio de la función administrativa”.¹⁵ Tal actividad consiste en el uso de un poder administrativo para la satisfacción material de necesidades colectivas.¹⁶ Sin embargo, este criterio parece sobreincluyente porque abarca actividades como la prestación de algunos servicios que no constituyen el ejercicio de una función administrativa.¹⁷ En la doctrina también se han acogido posturas integradoras que, tomando como referencia la función administrativa, combinan criterios tanto orgánicos como finales¹⁸ para reconocer el objeto del derecho administrativo.

En Colombia, el derecho administrativo suele entenderse como “el derecho de la función administrativa”,¹⁹ incluso, esta categoría se califica como su “piedra angular”.²⁰ Aunque los documentos normativos utilizan el sintagma *función administrativa*, no hay un desarrollo legislativo suficiente de su contenido semántico. En el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, tal expresión es mencionada para indicar que está al servicio de intereses generales y, además, para enunciar cuáles son los principios que orientan su ejercicio, a saber: “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. La Ley 1437 de 2011, en su artículo 3, incorpora principios complementarios como el debido proceso, la buena fe, la responsabilidad, la participación y la transparencia, entre otros. El alcance de tales principios cuenta con un amplio desarrollo jurisprudencial y, además, se han incorporado principios constitucionales implícitos, como legalidad y planeación. Estas disposiciones, sin establecer en qué consiste la función administrativa, indican, mediante conceptos indeterminados, cuál es el marco jurídico para su ejercicio.

12 Dúber Armando Celis Vela, “Los usos de las cláusulas de reenvío en el derecho positivo”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (29) (2025), p. 96.

13 Diego Younes Moreno, *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 2016, p. 3.

14 Libardo Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, tomo 1, 21ª ed., Bogotá, Temis, 2021, p. 3.

15 Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, parte general*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017, p. V-3.

16 Juan Carlos Cassagne, *Acto administrativo*, Bogotá, Temis, 2013, p. 27.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-037/03.

18 Jaime Alberto Santofimio Gamboa, “Fundamentos constitucionales del derecho administrativo”, en *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional* 8, 31 (2008), p. 217; Alejandro Vergara Blanco, *El derecho administrativo como sistema autónomo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, p. 35.

19 Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, op cit., p. 63.

20 Carlos Forero Hernández, *El acto administrativo*, 3ª ed., Bogotá, Editorial Ibáñez, 2023, p. 85.

En un sentido, “los conceptos no son herramientas neutrales”.²¹ Los que tienen mayores cargas teóricas en la cultura jurídica son de elaboración jurisprudencial y doctrinal. A pesar de las referencias que existan en los documentos normativos, la indeterminación semántica propicia transformaciones dinámicas que llegan hasta la construcción de sistemas conceptuales adecuados para comprender y aplicar el derecho. La vaguedad combinatoria que afecta al concepto de función administrativa explica la multiplicidad de parámetros que circulan para su reconocimiento práctico. La doctrina suele señalar que la función administrativa puede reconocerse a partir de los siguientes criterios: orgánico, jerárquico, jurisdiccional, residual, material y potestativo.²² El orgánico la atribuye a sujetos que pertenecen a la administración pública, pero no aplica a particulares ni a órganos de otras ramas del poder público en tanto que la pueden ejercer de manera excepcional.²³ Este criterio aparece con mucha frecuencia en la doctrina, pero se descarta porque no captura su ejercicio en cabeza de entes formalmente no administrativos.

El jerárquico considera el estatus que tengan las normas sobre producción jurídica en las fuentes del derecho: si un acto normativo tiene como referencia la constitución, es legislativo; mientras que, si se apoya en la ley, es administrativo.²⁴ Sin embargo, la complejidad institucional de las fuentes del derecho limita su aplicación práctica, pues muchos actos no administrativos también se fundan en la ley y, con frecuencia, apelan a normas de rango no legislativo, como los reglamentos. El jurisdiccional categoriza los actos de acuerdo con su control judicial, o sea, los legislativos corresponden a la jurisdicción constitucional, los administrativos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y los privados a la jurisdicción ordinaria.²⁵ Este criterio es un poco circular, pues presupone justamente lo que se debe establecer, esto es, los parámetros para determinar qué actos pueden ser enjuiciados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El criterio material indica que la función administrativa consiste en la implementación directa y práctica de normas para el cumplimiento de los fines del Estado.²⁶ Sin embargo, esta propiedad no resulta adecuada para capturar los actos administrativos que se expiden en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Sin duda, la expedición de normas generales y abstractas podría tener muy poco de práctico. El criterio residual señala que la función administrativa “es la actividad estatal totalmente distinta de la legislativa y judicial”.²⁷ Si bien tiene bastante utilidad, implica una rigurosa delimitación de las demás

21 Mark Van Hoecke, “Doctrina jurídica: ¿qué método (s) para qué tipo de disciplina?”, en *Ciencia Jurídica* 3, 6 (2014), p. 143.

22 Vergara Mesa, *Fundamentos de derecho administrativo*, op. cit., pp. 55-58.

23 Forero Hernández, *El acto administrativo*, op. cit., pp. 85-86.

24 Adolf Merkl, *Teoría general del derecho administrativo*, México D.F., Ediciones Coyoacán, 2014, p. 235.

25 Libardo Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, op. cit., p. 25.

26 Vergara Mesa, *Fundamentos de derecho administrativo*, op. cit., p. 51.

27 Forero Hernández, *El acto administrativo*, op. cit., p. 85.

funciones estatales y, además, evidencia cierta opacidad semántica, pues no podría establecerse en qué consiste la función administrativa. Finalmente, el criterio de las potestades parece asentarse en una característica común a toda función pública, es decir, al uso de prerrogativas para la satisfacción de los fines del Estado.

Estos criterios, recurrentes en la doctrina colombiana, pretenden ofrecer parámetros para identificar cuándo el ejercicio de una función pública es de naturaleza administrativa. Sin embargo, en este punto es necesaria una revisión crítica porque, en la mayoría de los supuestos, se apela a un conjunto de rasgos particulares y contingentes que, caso a caso, se aplican de manera subsidiaria. En la dogmática local, las propiedades utilizadas tienen un carácter derrotable en el sentido de que solo proporcionan criterios provisionales. Tales aportes doctrinales no resultan concluyentes, pese al consenso sobre el carácter central que tiene dicho concepto en el derecho administrativo. Al conceptualizar esta noción, no se puede desconocer que la función administrativa es heterogénea o compleja y que, por regla general, los procedimientos y los contenidos no son equiparables. El otorgamiento de una licencia profesional supone una diferencia fundamental frente a la expedición de un reglamento o a la imposición de una sanción disciplinaria. En Colombia, la respuesta doctrinal al problema del reconocimiento de la función administrativa es un conjunto de indicios convergentes que varían según cada supuesto objeto de análisis. El énfasis en aspectos materiales podría reconocer como administrativas aquellas funciones que no implican el ejercicio de la autoridad estatal.²⁸

Las elaboraciones doctrinales previamente reconstruidas no reducen los problemas de indeterminación, sino que los agudizan. Cuando existe una multiplicidad de criterios sin relaciones de prioridad o con jerarquías provisionales, hay poca posibilidad de llegar a respuestas claras. En estas condiciones, la lista de criterios, por lo común dispares, debe ponderarse caso a caso y, en consecuencia, podría derivar en conclusiones opuestas. Tampoco proporciona parámetros concluyentes en casos de superposición. Una situación de esta naturaleza se presentaría cuando el acto es expedido por un organismo de la rama ejecutiva, pero ejerce una función legislativa. Con base en el criterio orgánico, es función administrativa, pero con base en el material, es legislativa. En contra de lo indicado en la jurisprudencia constitucional colombiana,²⁹ el sentido del criterio material podría justificar que un servicio público prestado bajo un régimen de competencia regulada sea considerado como una función administrativa, pues pretende realizar cometidos estatales o satisfacer necesidades colectivas.³⁰

28 Ronald Pacheco-Reyes, "Los conceptos de función administrativa y servicio público en la jurisprudencia y en la doctrina iuspublicista colombiana", en *Revista Digital de Derecho Administrativo* 26 (2021), p. 36.

29 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2003

30 Cristian Andrés Díaz Díez, "Acto administrativo y derecho privado: ¿una relación antagónica? Las decisiones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en Colombia", *Revista de Derecho Administrativo*, (39) (2024), p. 98.

Un fenómeno multidimensional reconocido mediante la aplicación de criterios subsidiarios exigiría análisis doctrinales extensos para definir una situación concreta, lo cual afectaría la eficiencia y la seguridad jurídicas. Sin duda, se trata de una perspectiva que subraya la complejidad de la función administrativa, pero no resulta del todo adecuada para el reconocimiento de una instancia de aplicación. La asimetría de los criterios y la discrecionalidad respecto del orden de aplicación y de su valor relativo generan problemas de coherencia doctrinal y, por supuesto, jurisprudencial. En la práctica jurídica son necesarios conceptos más operativos que, sin la elevada carga discursiva de un universo de parámetros, orienten sobre cuál es el régimen jurídico de una actuación. Una elaboración doctrinal debería evitar las soluciones divergentes. Además, en términos didácticos, es todo un rompecabezas para quienes se aproximan al derecho administrativo como objeto de estudio.

A modo de redefinición conceptual, en este texto se plantea que la función administrativa es el ejercicio de una potestad para la concreción, aplicación y ejecución práctica que, subordinada a normas legales o reglamentarias, tiene como objeto la satisfacción de los fines del Estado. No hay función administrativa sin que esté presupuesto el ejercicio de una competencia ni la satisfacción de un fin estatal. El uso de potestades públicas justifica la existencia de un complejo sistema de límites y controles en el ejercicio de la función administrativa. Esta noción presupone un poder que legitima las actuaciones y, además, tiene un carácter instrumental respecto del interés general. La concreción de normas es una operación que implica actuaciones tanto normativas como materiales. Las normativas consisten en la expedición de actos administrativos, tanto generales como particulares. La especificación material consiste en la ejecución de actos o en la prestación de servicios. La actividad realizada con tales operaciones no es legislativa ni jurisdiccional, es decir, está encaminada a actividades de reglamentación, ejecución, gestión y control, todas ellas operaciones que fijan condiciones para satisfacer necesidades colectivas.

Este concepto revisado de función administrativa se sustenta en propiedades comunes y, al mismo tiempo, señala aspectos específicos. Toda función pública implica el uso de potestades para la consecución de los fines del Estado: la función legislativa supone una potestad para expedir normas que reforman o desarrollan la constitución; la jurisdiccional exige facultades para aplicar normas en la solución de conflictos. En todos los casos hay manifestaciones de autoridad destinadas a atender el interés general. Sin embargo, la diferencia específica de la función administrativa radica en que utiliza tales potestades para concretar, aplicar o ejecutar normas con el fin de satisfacer necesidades colectivas, es decir, en esta ocasión, se trata de supervisar, intervenir, gestionar, ejecutar o prestar servicios de alguna índole. Esta función goza de un marco de principios que no solo define límites constitucionales y legales, sino

que también determina la manera en que deben actuar las autoridades administrativas. La articulación entre fines estatales y potestades regladas permite establecer una relación analítica entre la autoridad y la función administrativa.

1.2. Expresiones clásicas de la función administrativa en la doctrina colombiana

Una propiedad definitoria del ejercicio de funciones públicas radica en que presupone la atribución de poderes normativos. La creación del derecho envuelve una compleja “secuencia de actos institucionales, gobernados por normas (jurídicas) constitutivas”.³¹ En términos muy amplios, podría señalarse que el legislador se expresa en leyes, el juez en providencias judiciales y el ejecutivo en actos administrativos. Sin embargo, en los Estados contemporáneos, tales funciones básicas tienen estructuras complejas y, además, se han agregado tareas específicas a cargo de órganos autónomos e independientes para asegurar un adecuado equilibrio en el ejercicio del poder público.³² Las leyes no son una categoría unívoca y, por supuesto, incluyen las reformas constitucionales. Las providencias judiciales no se limitan a resolver conflictos entre particulares; también juzgan la regularidad de otras normas cuando se realiza el control de constitucionalidad o de legalidad. Aunque se trata de categorías genéricas, sus componentes no tienen el mismo rango ni la misma función en el sistema de fuentes del derecho.

Las funciones a cargo de la administración pública no solo son “actividades múltiples y heterogéneas”,³³ sino que varían según el modelo de organización estatal de referencia.³⁴ En la cultura jurídica, la complejidad conceptual de la función administrativa tiene su correlato en la manera en que queda exteriorizada en la práctica administrativa, sobre todo porque esta no constituye el monopolio exclusivo de entes pertenecientes a la administración pública.³⁵ Aunque los desarrollos dogmáticos no son completamente equiparables, doctrinantes de ordenamientos jurídicos como Argentina,³⁶ Chile³⁷ y España³⁸ han elaborado tipologías para reconocer las manifestaciones del poder administrativo en la realidad institucional. En Colombia, se considera que los actos, las operaciones, los hechos, las omisiones y las vías de hecho son formas de expresión de la actuación o de la función administrativa.³⁹ La justificación subyacente a

31 Riccardo Guastini, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, trad. de J. Ferrer, 1999, p. 307.

32 Manuel Fernando Quinche Ramírez, *Derecho constitucional colombiano*, 7ª ed., Bogotá, Temis, 2020, pp. 425-427.

33 Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, México D.F., Distribuciones Fontamara, 2001, p. 79.

34 Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, op. cit., pp. 68-85.

35 Forero Hernández, *El acto administrativo*, op. cit., p. 93.

36 Cassagne, *Acto administrativo*, op. cit., pp. 126-130.

37 Valdivia, *Manual de derecho administrativo*, op. cit., p. 33.

38 Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 546.

39 Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, op. cit., p. 3.

esta variedad de modos de exteriorización radica en que alteran situaciones jurídicas que dan lugar a deberes, derechos, cargas o responsabilidades.

Los actos jurídicos representan la manifestación ordinaria de la función administrativa que resulta de declaraciones unilaterales de voluntad o de consensos para el cumplimiento de cometidos estatales.⁴⁰ Los actos administrativos son el producto definitivo de las actuaciones de una autoridad en aras de satisfacer intereses generales en cualquiera de los ámbitos de intervención del Estado. Estos comprenden tanto el resultado de funciones propias de una autoridad como los contratos estatales dirigidos a satisfacer necesidades colectivas.⁴¹ La existencia de estos actos está sujeta a lo que dispongan otras normas de rango superior. Una irregularidad activa los medios de control cuya verificación puede llevar a su invalidación. En estos términos, los actos son manifestaciones regladas de una autoridad administrativa; es decir, se trata de “contenidos normativos que resultan de la aplicación de normas secundarias de producción (leyes en sentido material) en el ejercicio de una función administrativa”,⁴² los cuales son objeto de control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Las operaciones son actuaciones concretas dirigidas a la “ejecución de la decisión legal o administrativa”,⁴³ es decir, culminan el proceso de satisfacción de los fines del Estado. Estas comprenden todos los actos ulteriores, de carácter predominantemente material, indispensables para la implementación práctica de un acto administrativo, incluso aquellos que presuponen el uso de la coacción. No es suficiente con definir normativamente situaciones jurídicas mediante normas, dado que, por lo general, estas demandan “su ejecución práctica”,⁴⁴ con o sin el uso de la fuerza. El consentimiento de los administrados no siempre concurre con la realización del interés general, pues en muchos casos las decisiones se imponen en contra de su voluntad. Las operaciones son aquellos medios que aseguran la eficacia del acto administrativo; por tanto, entre decisiones definitivas y operaciones administrativas hay una relación instrumental, pues las últimas están al servicio de la materialización de un acto administrativo.⁴⁵

Los hechos son “fenómenos naturales o humanos causados al margen de la voluntad del Estado, pero que producen efectos jurídicos respecto de él”.⁴⁶ En este sentido, toda consecuencia fáctica derivada del cumplimiento de una función administrativa constituye una de sus formas de expresión. En

40 Vergara Mesa, *Fundamentos de derecho administrativo*, op. cit., pp. 177-178.

41 Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, op. cit., p. 4.

42 Dúber Armando Celis Vela, “Una revisión crítica del concepto estándar de acto administrativo: análisis de sus elementos definitorios”, en *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo* 11, 2 (2024), p. 16.

43 Santofimio Gamboa, *Compendio de derecho administrativo*, op. cit., p. 436.

44 Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, op. cit., p. 5.

45 Schmidt-Assmann, *La dogmática del derecho administrativo*, op. cit., p. 153.

46 Vergara Mesa, *Fundamentos de derecho administrativo*, op. cit., p. 180.

Colombia, el rasgo sobresaliente de los hechos es “la falta total de voluntad de la administración”.⁴⁷ Cabe aclarar que los hechos y las operaciones no tienen un tratamiento uniforme en la doctrina porque, en ocasiones, se recogen en una sola categoría. Un sector de la doctrina considera que los hechos se refieren a toda “actuación material de la administración”.⁴⁸ A pesar de las distinciones, las operaciones y los hechos son juzgados por el mismo medio de control judicial en Colombia. Por tanto, su diferenciación no parece tener gran incidencia práctica. Al margen de la equivocidad, la relevancia de estos conceptos radica en que se trata de situaciones con capacidad de vincular a una autoridad administrativa, en particular cuando una actuación se concreta en un daño.

Una omisión es la falta de pronunciamiento⁴⁹ o de actuación⁵⁰ de una autoridad cuando tiene el deber jurídico de hacerlo. La conducta negativa de la administración se configura por no expedir un acto administrativo, no resolver una solicitud, no cumplir con un acto debido o no prestar un servicio a su cargo en los términos y las condiciones previamente establecidos. La importancia de los derechos de los administrados justificó el diseño normativo de una institución denominada *silencio administrativo*. La falta de respuesta a una petición en un plazo determinado da lugar a un acto presunto que, según el caso concreto, puede ser positivo o negativo.⁵¹ El silencio es una manera especial de concluir un procedimiento para dar primacía a los derechos que las autoridades están llamadas a proteger, pues la falta de respuesta “no satisface el núcleo esencial del derecho de petición”.⁵² La omisión en el cumplimiento de deberes o en la prestación de servicios puede ocasionar daños o vulnerar derechos. La inactividad de una autoridad administrativa habilita el uso de medios de control para asegurar el cumplimiento de los fines que justifican la existencia del Estado.

Las autoridades son destinatarias de deberes legales para realizar ciertos actos o prestar determinados servicios. Esta clase de omisiones reviste una gravedad especial por la incidencia que tienen en la garantía de los derechos. No proteger a una persona que ha denunciado amenazas contra su vida o desatender el mantenimiento de una infraestructura podría concretarse en daños que fundamentan la responsabilidad patrimonial del Estado. No ejecutar un plan de manejo ante un riesgo o prescindir del uso oportuno de alertas tempranas puede considerarse una omisión gravísima que pone en riesgo a muchas personas debido a la materialización de desastres. En estos supuestos, la

47 Santofimio Gamboa, *Compendio de derecho administrativo*, op. cit., p. 435.

48 Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, op. cit., pp. X-2.

49 Vergara Mesa, *Fundamentos de derecho administrativo*, op. cit., p. 188.

50 Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, op. cit., p. 8.

51 Santofimio Gamboa, *Compendio de derecho administrativo*, op. cit., p. 444.

52 Fabián Marín Cortés, *Derecho de petición y procedimiento administrativo*, Medellín, Librería Jurídica Sánchez, 2017, p. 535.

omisión de las autoridades daría lugar a responsabilidades patrimoniales a cargo del Estado. En línea con la doctrina estándar, estas consecuencias jurídicas constituyen una expresión de la función administrativa.

Las vías de hecho son actuaciones de una autoridad que no tienen un sustento evidente en la legislación y que, en consecuencia, amenazan o vulneran de manera grave “derechos, libertades y garantías”.⁵³ Estas se producen cuando un acto es expedido sin sustento en normas previas, o cuando una operación administrativa se realiza sin la habilitación de un acto administrativo, o resulta excesiva en un caso concreto; es decir, la conducta material va más allá de lo dispuesto en la medida administrativa. Tales actuaciones de la autoridad administrativa podrían considerarse arbitrarias porque “implican una grosera y grave violación del ordenamiento jurídico”.⁵⁴ En síntesis, la vía de hecho es una ilegalidad notoria o evidente. En Colombia, la doctrina de las vías de hecho también se utilizó para habilitar la intervención del juez de tutela y asegurar la primacía de los derechos fundamentales frente a providencias judiciales arbitrarias.⁵⁵

2. Revisión crítica de la doctrina sobre las manifestaciones de la función administrativa en Colombia

El nivel de desarrollo de una disciplina jurídica depende de la solidez y la articulación de sus conceptos fundamentales.⁵⁶ Si la existencia de categorías claras y con relaciones definidas es indispensable para diseñar o reformar legislativamente una institución, con mayor razón lo es para la solución de problemas jurídicos o su aplicación a casos concretos. En contraste con lo que ocurre en el supuesto de las manifestaciones de la función administrativa, la articulación de los conceptos en un sistema dogmático implica que sus propiedades no se superpongan ni entren en conflicto con sus presupuestos semánticos. No es conveniente la multiplicación excesiva de categorías ni la elaboración de contenidos incompatibles. La doctrina estándar de los actos, las operaciones, las omisiones, los hechos y las vías de hecho son un ejemplo de duplicidad y de tensión entre criterios semánticos. No solo hay conceptos distintos para la misma institución, sino que se considera que los hechos, las omisiones y las vías de hecho son manifestaciones de la función administrativa, circunstancia que choca con sus principios definitorios. En este contexto, resulta conveniente revisar críticamente la manera en que se entienden tanto la función administrativa como los términos en que se materializan sus expresiones concretas.

53 Santofimio Gamboa, *Compendio de derecho administrativo*, op. cit., p. 441.

54 Cassagne, *Acto administrativo*, op. cit., p. 128.

55 Manuel Fernando Quinche Ramírez, *Vías de hecho. Acción de tutela contra providencias*, 9ª ed., Bogotá, Temis, 2020, p. 87.

56 Lariguet, *Dogmática jurídica y aplicación de normas*, op. cit., p. 47.

2.1. El sentido de los conceptos doctrinales en el derecho

Los aparatos conceptuales son relevantes no solo para comprender las prácticas jurídicas, sino también para operarlas adecuadamente. En el razonamiento jurídico, estos permiten la ordenación sistemática de soluciones normativas y, además, la construcción de normas implícitas.⁵⁷ Un concepto bien elaborado ayuda a determinar el alcance de una institución y facilita la toma de decisiones. En la práctica jurisprudencial, la variedad de situaciones que se presentan permite introducir o fijar el alcance de los términos, formular distinciones y, por supuesto, hacer clasificaciones que contribuyan a la solución de casos concretos. Tales resultados son posibles si los conceptos jurídicos están en condiciones de operar de forma autónoma. Si las categorías utilizadas, por definición, se superponen, esta circunstancia dificulta la comprensión del sentido de las taxonomías jurídicas y su utilidad en la práctica, como sucede con las manifestaciones de la función administrativa en Colombia.⁵⁸ En este contexto, la caracterización y revisión de tales conceptos resultan necesarias para dar cuenta de los diseños institucionales y de las prácticas jurídico-administrativas.

En la cultura jurídica, los conceptos no son categorías unívocas, sobre todo en aquellos supuestos de nociones cargadas teóricamente.⁵⁹ Hay conceptos cuyo contenido se deriva de un conjunto de normas, es decir, son constitutivos de realidades institucionales. “Las normas constitutivas señalan que, si se dan ciertas circunstancias (ciertos hechos o actos), entonces se producen ciertos resultados jurídicos (por ejemplo, la creación de una norma jurídica)”.⁶⁰ En este caso, un concepto captura un diseño normativo o una construcción convencional identificada por reglas de reconocimiento.⁶¹ Las normas jurídicas no solo se usan para regular conductas, sino que también permiten crear propiedades o entidades de naturaleza institucional, o sea, que carecen de un correlato empírico. Los hechos institucionales son entidades que dependen de creencias y actitudes compartidas por las personas. Los conceptos dogmáticos, desarrollados para dar cuenta de tales realidades institucionales, no son simples descripciones del derecho vigente, sino que también se utilizan como criterios de producción normativa.⁶² Por esta razón, su elaboración debe ser clara y rigurosa.

57 Núñez Vaquero, “Realismo jurídico y conceptos dogmáticos”, *op. cit.*, p. 238.

58 Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, *op. cit.*, pp. 3-8.

59 Poggi, “La teoría general del derecho como análisis de los conceptos teóricos fundamentales del ordenamiento jurídico”, *op. cit.*, p. 153.

60 Joseph Aguiló Regla, *Teoría general de las fuentes del derecho (y del orden jurídico)*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 7.

61 Esteban Buritica Arango y Kennier Garay Herazo, “Neoconstitucionalismo, positivismo y validez”, en *Revista de Derecho (Valdivia)* 33, 1 (2020), p. 45.

62 Álvaro Núñez Vaquero, “Los conceptos dogmáticos como normas apócrifas (o sobre la creación dogmática del Derecho). Primera aproximación”, en Guillermo Lariguet (ed.), *Metodología de la investigación jurídica. Propuestas contemporáneas*, Córdoba, Editorial Brujas (2016), p. 391.

El significado de los conceptos depende del uso que se les da en un contexto específico, determinado por prácticas compartidas en la cultura jurídica. Los que designan resultados institucionales funcionan como predicados clasificatorios; es decir, permiten subsumir ciertas clases de realidades y categorías complejas. Así sucede con nociones como el acto administrativo o el contrato estatal. Si se entiende que el acto administrativo es una norma adoptada en el ejercicio de una función administrativa para la concreción de los fines del Estado,⁶³ aquellas decisiones que no expresen normas ni resulten de la función administrativa no son actos administrativos. Los conceptos de esta naturaleza permiten identificar ciertos resultados que tienen tanto un estatus como efectos determinados en un diseño institucional o en un sistema dogmático. Los actos administrativos son actos de habla cuyo contenido se deriva de su contexto institucional.⁶⁴ Esta arquitectura impide confundir los actos administrativos con otros actos institucionales, como las leyes o las sentencias; además, indica algo sobre la manera en que se ejercen determinados instrumentos de control.

El análisis de las nociones empleadas en la doctrina para captar las expresiones de la función administrativa permite subrayar aspectos relevantes de su estructura semántica y de su uso pragmático. Así, el sintagma *operaciones administrativas* se refiere a actos materiales de la administración, o sea, a actuaciones fácticas o ejecutivas de una autoridad o de quien obra por ella. En esta categoría caben la inspección ocular de un establecimiento, la publicación de información o la entrega de un documento, por lo general, en cumplimiento de un acto previo y, usualmente, “con los argumentos en que se ha basado la administración para dictar el acto administrativo en cuestión”.⁶⁵ En particular, se trata de un predicado clasificatorio de una categoría distinta, pues alude a eventos institucionales, como la posesión de un servidor público, o materiales, como la demolición de una construcción. En la operación se producen hechos externos directamente vinculados a circunstancias institucionales. Un observador podría interpretar que el reasfaltado de una avenida por un vehículo municipal es un supuesto de operación administrativa de mantenimiento de la malla vial. La operación sería un acto material no decisorio, pero está contextualmente conectada con actos jurídicos previos. El acto administrativo sería una secuencia de enunciados con fuerza ilocucionaria normativa, mientras que la operación sería su dimensión perlocucionaria, es decir, su ejecución. La decisión de una autoridad necesita ser complementada con actos materiales para lograr sus efectos.⁶⁶

63 Dúber Armando Celis Vela, “Noción estándar de acto administrativo en la cultura jurídica: desafíos conceptuales”, en *Revista de Derecho Administrativo* 40 (2024), p. 62.

64 Scott Soames, “Meanings, speech acts, and legal contents produced by plural lawmaking bodies”, en *The Journal of Contemporary Legal Issues* 24, 1 (2024), pp. 203-232.

65 Jaime Rodríguez-Arana, “Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la ley española de procedimiento administrativo”, en *Derecho PUCP* (67) (2011), p. 215.

66 Scott Soames, “Meanings, Speech Acts, and Legal Contents Produced by Plural Lawmaking Bodies”, *op. cit.*

En contraste con lo que plantea la doctrina estándar, cabe resaltar que la noción de hechos resulta parcialmente redundante respecto de las operaciones. Como predicado clasificatorio, se usa para identificar elementos fácticos en contraposición a los normativos, es decir, designa eventos de orden externo. La relevancia jurídica de un hecho depende de las normas jurídicas que le atribuyen consecuencias. La distinción entre acto y hecho es problemática, pues la ocupación de un predio puede interpretarse como un hecho o como un acto según se actúe de manera deliberada o no. Esta categoría parece funcionar como un concepto residual que abarca todo lo que no sea un acto ni una operación. Sin embargo, en la cultura jurídica, según el contexto, el término *hecho* parece encerrar una valoración indirecta, pues suele utilizarse para reconocer resultados constitutivos de daño, es decir, situaciones específicas que acarrear la responsabilidad patrimonial del Estado. No solo alude a un fenómeno externo, sino que lo valora como no permitido por el derecho.

La omisión es otro predicado clasificatorio, pero esta vez consiste en la ausencia de actos u operaciones. Una autoridad no resolvió la solicitud que debía resolver, no dictó el acto o no ejecutó la operación que estaba obligada a ejecutar. Una vez más, el aparato conceptual al uso se presenta como no exhaustivo. La omisión sería la dimensión negativa de los actos jurídicos o de las operaciones. No se trata de eventos externos observables, sino de la falta de una actuación debida. Esta es una noción relacional, pues vincula una autoridad administrativa, una actuación posible y un marco normativo que exige actuar. Sin embargo, el uso de este concepto en contextos jurídicos cumple la función de atribuir responsabilidad. Los enunciados del tipo “la autoridad *x* omitió *y*” no solo son descriptivos, sino también evaluativos, pues al mismo tiempo se reprocha un incumplimiento. No todos los conceptos tienen una función clasificatoria, esto es, son sentidos que permiten incluir entidades individuales como su referencia. Hay conceptos con una función de cualificación, esto es, valoran una propiedad o expresan una actitud de aceptación o rechazo.⁶⁷

La vía de hecho es un concepto evaluativo. Calificar un acto o una operación como vía de hecho es situarlo en el ámbito de lo intolerable. No se está ante una categoría especial de hechos. En efecto, se trata de una manera de valorar un acto o hecho producido de manera irregular. El enunciado “*x* es una vía de hecho si y solo si no está amparado por una norma y lesiona un derecho”, tiene carácter prescriptivo. Este es un enunciado interno cargado de reproche normativo o que implica un acto de habla de censura. Tal acto cumple una función de denuncia y pretende justificar una intervención inmediata. En este caso, existe un concepto denso,⁶⁸ pues no es posible usarlo sin formular una condena. En la cultura jurídica, los conceptos valorativos son muy comunes;

67 Genaro Carrió, *Notas sobre derecho y lenguaje*, 5ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, p. 22.

68 José Juan Moreso, “Algunas consideraciones sobre la interpretación constitucional”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (23) (2000), pp. 109-110.

así sucede con expresiones como legal, justo, legítimo o arbitrario. Las operaciones, los hechos y las omisiones pueden valorarse como lícitos o ilícitos. Los hechos lícitos son modificaciones del mundo exterior, intencionales o no, que están permitidos o resultan jurídicamente irrelevantes. Los hechos ilícitos son mutaciones empíricas no permitidas; por tanto, constituyen la base para una obligación resarcitoria posterior.

El análisis realizado anteriormente evidencia las dificultades del aparato conceptual para captar las manifestaciones de la función administrativa. Sin duda, se trata de nociones que implican diversas operaciones pragmáticas: en unos casos, describen propiedades y, en otros, envuelven valoraciones, sin advertir que se trata de dominios semánticos completamente diferentes. Nótese que este sistema conceptual es inadecuado porque se duplican las categorías y, además, se incluyen dimensiones pragmáticas (describir, valorar, prescribir) que no son equiparables entre sí. Esta situación justifica una revisión del aparato conceptual empleado en la cultura jurídica. Tal revisión no depende de una estipulación semántica, por el contrario, se trata de una reconstrucción analítica que no se aparta de los usos ordinarios de los juristas⁶⁹ y que, por supuesto, clarifica y simplifica la comprensión doctrinal de los modos de expresión de la función administrativa. El derecho, como fenómeno lingüístico, está vinculado a prácticas sociales compartidas. Por esta razón, sus aparatos conceptuales están llamados a ser claros, pertinentes y útiles.

2.2. Reconfiguración conceptual de las manifestaciones de la función administrativa

En la doctrina hay un consenso relativo respecto a que los actos, los hechos, las operaciones, las omisiones y las vías de hecho son las formas típicas de exteriorización de la función administrativa.⁷⁰ Sin embargo, un análisis de este aparato conceptual permite concluir que sus categorías no solo están duplicadas, sino que, de manera directa o indirecta, presuponen valoraciones de resultados institucionales, lo cual no facilita el reconocimiento de las prácticas jurídico-administrativas. A diferencia de lo establecido en la doctrina estándar, en este artículo se argumenta que no es aceptable que las omisiones, los hechos y las vías de hecho sean considerados como manifestaciones de la función administrativa. Ninguno de estos resultados está encaminado a la satisfacción de los fines del Estado. Una autoridad administrativa no se instituye para incumplir sus funciones (omisiones), producir actos lesivos (hechos) o violar las garantías fundamentales (vías de hecho). Las categorías previamente indicadas funcionan como predicados evaluativos de actos o de operaciones

69 Pierluigi Chiassoni, *El discreto placer del positivismo jurídico*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 400.

70 Rodríguez, *Derecho administrativo, general y colombiano*, op. cit., pp. 3-8; Santofimio Gamboa, *Compendio de derecho administrativo*, op. cit., pp. 333-444.

administrativas. Que un predicado se utilice para valorar la manifestación de una autoridad no lo convierte en una de sus instancias concretas de expresión.

Una omisión no podría razonablemente considerarse una manifestación de la función administrativa. Las autoridades se instituyen justamente para actuar, no para permanecer inactivas frente a sus funciones. El cumplimiento de los fines del Estado exige planear y ejecutar acciones específicas que garanticen los derechos o aseguren las condiciones para su satisfacción en todos los niveles de la administración. Las omisiones contravienen las funciones atribuidas a una autoridad. En particular, se trata de la faceta negativa de los actos o de las operaciones. No solo constituyen supuestos que vulneran los principios de la función administrativa, sino que también afectan bienes jurídicos y derechos. Las conductas omisivas constituyen actos ilícitos que fundamentan responsabilidades individuales a cargo de los servidores públicos y, por supuesto, podrían generar responsabilidad patrimonial del Estado cuando se causa un daño antijurídico. La existencia de alguna forma de control no implica que el objeto controlado sea una expresión autónoma de la función administrativa. Los remedios tienen una intencionalidad preventiva o correctiva respecto de las tareas a cargo de una autoridad.

Una omisión lícita es aquella que carece de relevancia, pues nadie está obligado a actuar en un momento determinado. La omisión ilícita, en la mayoría de los sistemas jurídicos, constituye el presupuesto para la expedición de medidas coactivas, la existencia de un acto ficto o la atribución de responsabilidad patrimonial al Estado. La distinción entre actos expresos y presuntos es relevante por el modo de producción de una decisión administrativa, pues el régimen de sus controles administrativos y judiciales es equivalente. Si se acepta que los actos jurídicos son manifestaciones de la función administrativa, el recurso a los actos fictos ya está contemplado. Apelar a la omisión para categorizar los actos fictos como formas de exteriorización duplica los conceptos. En realidad, no se trata de una categoría distinta de los actos jurídicos. En una omisión ilícita no hay ejercicio de ninguna función; por el contrario, representa una infracción o incumplimiento de acuerdo con la calificación que se haga de las conductas. Sin duda, esta forma de exteriorización de la función administrativa está en conflicto con los principios constitucionales y legales que orientan el quehacer de las autoridades administrativas.

Los atributos de la función administrativa tampoco resultan aplicables a los hechos. En la cultura jurídica, suele considerarse que el hecho es un resultado constitutivo de daño, imputable a una autoridad administrativa. Las consecuencias lesivas en el ejercicio de una función administrativa no podrían aceptarse como una de sus manifestaciones. Tampoco tiene sentido predicar la presunción de legalidad respecto de los hechos ni asumir que imponen deberes a los administrados. Si bien un hecho puede generar consecuencias jurídicas, lo que habilita a un administrado para reclamar no es el ejercicio de una función ad-

ministrativa, sino la producción de un daño. El hecho no tiene un significado jurídico, solo constituye el presupuesto para la intervención de una autoridad o es el resultado de una actuación que puede valorarse como ilícita o lesiva de un bien jurídico.

A nivel teórico, el análisis de los conceptos es una herramienta útil para aclarar el alcance de las instituciones básicas mediante la identificación de las propiedades necesarias del derecho.⁷¹ Una formulación inadecuada de conceptos dogmáticos puede generar no solo inconsistencias teóricas, sino también asociaciones implícitas injustificadas. Una construcción imprecisa puede llevar a que “el uso de conceptos dogmáticos dependa, en última instancia, de las preferencias del operador jurídico”.⁷² En la cuestión objeto de análisis, un uso cuidadoso de los conceptos exige distinguir entre la función administrativa y la responsabilidad del Estado. En ambos casos se producen efectos jurídicos, pero sus fundamentos y el régimen de control son distintos. El hecho puede producirse en el marco de una función administrativa, pero eso no lo convierte en una de sus manifestaciones. Un daño antijurídico habilita al afectado para exigir una reparación, pero no está teleológicamente vinculado a la satisfacción de los cometidos estatales. Sin duda, la responsabilidad es un principio de la función administrativa, no su manifestación.

Las vías de hecho tampoco podrían aceptarse como manifestaciones autónomas de la función administrativa. En particular, se trata de actos u operaciones con una irregularidad tal que, en el caso colombiano, por desconocer garantías fundamentales, habilitan la intervención del juez constitucional. Si bien existe la pretensión de ejercer una función administrativa, la inminencia de sus efectos justifica una acción expedita para proteger los derechos fundamentales. La vía de hecho no sería una manifestación de la función administrativa porque se trata de una actuación notoriamente ilegal o arbitraria, es decir, de un acto o una operación que se produce de manera irregular. El uso de propiedades valorativas para reconocer la exteriorización de la función administrativa genera controversias porque involucra las actitudes de rechazo que expresan los participantes de una práctica jurídica. Una decisión administrativa afectada por un vicio grave puede considerarse una vía de hecho o un acto anulable. No existe una diferencia relevante en cuanto a sus efectos y a su forma de control.

El lenguaje jurídico es sofisticado en tanto incluye conceptos descriptivos, valorativos o híbridos. Los términos jurídicos no son convenciones unívocas; por lo general, requieren interpretaciones que conducen a desacuerdos legítimos y razonables.⁷³ No solo existen expresiones para designar las instituciones, sino

71 July Dickson, *Evaluation and Legal Theory*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2001, p. 17.

72 Núñez Vaquero, “Realismo jurídico y conceptos dogmáticos”, *op. cit.*, p. 266.

73 Timothy Endicott, *Palabras y reglas. Ensayos en filosofía del derecho*, México D.F., Distribuciones Fontamara, 2004, p. 6.

también para calificar sus anomalías. Esto no es inusual porque las prácticas jurídicas tienen un acento claramente dialéctico. El contenido de las fuentes del derecho depende de la semántica de las disposiciones y del contexto normativo de sus diseños institucionales. La solidez del aparato conceptual incide en el razonamiento de los participantes en un sistema jurídico. No solo evita la arbitrariedad, sino que previene ciertas discusiones. La distinción entre propiedades y valoraciones permite identificar cuándo existe un desacuerdo de hecho o de actitudes.⁷⁴ Aunque no es conveniente perder el rumbo en abstracciones,⁷⁵ los presupuestos semánticos básicos son una condición para no hablar a ciegas. Las herramientas de análisis lingüístico son fundamentales en el derecho porque “una conciencia agudizada del uso de las palabras puede agudizar nuestra percepción de los fenómenos”.⁷⁶

El uso de términos sin propiedades descriptivas o neutras desde un punto de vista ético-político resulta problemático. Los conceptos evaluativos son discutibles debido a la porosidad de sus estándares de valoración. Los juristas pueden aceptar la ocurrencia de ciertos hechos, pero discrepar en su valoración. Una irregularidad puede dar lugar a un acto jurídico anulable o a una vía de hecho. La falta de intervención de una autoridad puede considerarse una abstención irrelevante o una omisión. Tal y como se plantea en este artículo, una revisión exhaustiva de este aparato conceptual indicaría que solo los actos jurídicos y las operaciones son las formas típicas de exteriorización de la función administrativa. Las demás categorías son formas de evidenciar una irregularidad. Una mejor comprensión del lenguaje contribuye a interpretar la regulación legal⁷⁷ y, además, facilita la toma de decisiones jurídicas. Los poderes atribuidos permiten definir el marco de los actos administrativos y también ayudan a determinar cuándo la omisión de acciones normativas o fácticas produce consecuencias jurídicas. Finalmente, se puede establecer cómo se reacciona ante determinados hechos para valorarlos como graves o para imputar consecuencias jurídicas constitutivas de responsabilidad patrimonial.

Conclusiones

Una autoridad ejerce funciones administrativas mediante actos jurídicos y actuaciones materiales u operaciones administrativas. La consistencia interna entre los principios y las propiedades definitorias del concepto *función administrativa* excluye que los hechos, las omisiones y las vías de hecho sean sus formas de expresión. Los argumentos planteados permiten deslindar concep-

74 Irving Copi y Carl Cohen, *Introducción a la lógica*, 2ª ed., México D.F., Limusa, 2013, p. 100.

75 Brian Leiter, *Naturalizing Jurisprudence. Essays on American Realism and Naturalism in Legal Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 197.

76 H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 3.

77 Andrei Marmor, *The Language of Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 1.

tualmente entre la función administrativa y el principio de responsabilidad cuando se produce un resultado con consecuencias antijurídicas. Sin duda, el ejercicio concreto de una función administrativa puede ser irregular; el remedio para la irregularidad, por lo general, exige una declaración de invalidez o de responsabilidad. Los efectos de un vicio no solo inciden en los criterios de producción normativa, sino que, en ocasiones, también afectan derechos o bienes jurídicos. En estos casos, con fundamento en el principio de responsabilidad, es posible imponer medidas de reparación a cargo de la autoridad. Que algunos daños sean imputados a una persona con ocasión del ejercicio de una función administrativa no significa que los actos ilícitos sean una de sus manifestaciones. Así, el modelo vigente en la cultura jurídica se muestra redundante, con duplicidades semánticas, inconsistente y, sobre todo, inadecuado desde un punto de vista pragmático, pues combina injustificadamente descripciones y valoraciones.

A diferencia de lo que subraya la doctrina estándar, aquí se ha fundamentado por qué los hechos, las omisiones y las vías de hecho no constituyen instrumentos para la satisfacción de intereses comunes. Ni individual ni conjuntamente son maneras de ejercer una función administrativa; por el contrario, reflejan una afectación de sus principios constitutivos. Una consecuencia jurídica que se produzca en el ejercicio de una función administrativa no necesariamente expresa una de sus instancias de satisfacción. Como se ha señalado, en muchos casos está sustentada en el principio de responsabilidad que implica la obligación de reparar los daños causados en el ejercicio de una función pública. El control a la administración supone una revisión de la legalidad para invalidar actos irregulares y una evaluación del impacto, tanto de actos como de actuaciones materiales en derechos o bienes jurídicos, para reparar las consecuencias constitutivas de un daño. Una autoridad es instituida para actuar de manera lícita y, además, para desempeñar sus funciones de modo congruente con los fines que justifican su existencia. En la cultura jurídica, no deberían confundirse los términos que designan las manifestaciones de la función administrativa con los que se valora su legitimidad.

Financiación

Este artículo de investigación es producto del proyecto titulado "Las garantías constitucionales del procedimiento sancionatorio", código 38-000017 y financiado en alianza por la Universidad Autónoma Latinoamericana y la Universidad Cooperativa de Colombia.

Referencias

Aguiló Regla, Joseph, *Teoría general de las fuentes del derecho (y del orden jurídico)*, Barcelona, Ariel, 2000.

Buriticá Arango, Esteban y Garay Herazo, Kennier, “Neoconstitucionalismo, positivismo y validez”, en *Revista de Derecho (Valdivia)* 33, 1 (2020), pp. 31-52. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502020000100031>

Carrió, Genaro, *Notas sobre derecho y lenguaje*, 5ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011.

Cassagne, Juan Carlos, *Acto administrativo*, Bogotá, Temis, 2013. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.1975.35222>

Celis Vela, Dúber Armando, “Noción estándar de acto administrativo en la cultura jurídica: desafíos conceptuales”, en *Revista de Derecho Administrativo* 40 (2024), pp. 53-64. <https://doi.org/10.7764/redad.40.4>

Celis Vela, Dúber Armando, “Una revisión crítica del concepto estándar de acto administrativo: análisis de sus elementos definitorios”, en *Revista Euro-latinoamericana de Derecho Administrativo* 11, 2 (2024), pp. 1-24. <https://doi.org/10.14409/redeoda.v11i2.13438>

Celis Vela, Dúber Armando, “Los usos de las cláusulas de reenvío en el derecho positivo”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (29) (2025), pp. 93-108. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9845>.

Chiassoni, Pierluigi, *El discreto placer del positivismo jurídico*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2016.

Copi, Irving y Cohen, Carl, *Introducción a la lógica*, 2ª ed., México D.F., Limusa, 2013.

Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Díaz Díez, Cristian Andrés, “Acto administrativo y derecho privado: ¿una relación antagónica? Las decisiones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en Colombia”, *Revista de Derecho Administrativo*, (39) (2024), pp. 85-100. <https://doi.org/10.7764/redae.39.6>

Dickson, July, *Evaluation and Legal Theory*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2001.

- Endicott, Timothy, *Palabras y reglas. Ensayos en filosofía del derecho*, México D.F., Distribuciones Fontamara, 2004.
- Forero Hernández, Carlos, *El acto administrativo*, 3ª ed., Bogotá, Editorial Ibáñez, 2023.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, parte general*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- Guastini, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, trad. de J. Ferrer, 1999.
- Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México D.F., Distribuciones Fontamara, 2001.
- Guastini, Riccardo, *La sintaxis del derecho*, Madrid, Marcial Pons, trad. de A. Núñez Vaquero, 2016. <https://doi.org/10.2307/jj.2322021>
- Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Lariguet, Guillermo, *Dogmática jurídica y aplicación de normas. Un análisis de las ideas de autonomía de ramas jurídicas y unidad del derecho*, Córdoba, Alveroni Ediciones, 2006.
- Leiter, Brian, *Naturalizing Jurisprudence. Essays on American Realism and Naturalism in Legal Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Marmor, Andrei, *The Language of Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Merkel, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, México D.F., Ediciones Coyoacán, 2014.
- Montaña Plata, Alberto, *Fundamentos de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2019.
- Moreso, José Juan, "Algunas consideraciones sobre la interpretación constitucional", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (23) (2000), pp. 105-118. <https://doi.org/10.14198/doxa2000.23.04>
- Núñez Vaquero, Álvaro, "Los conceptos dogmáticos como normas apócrifas (o sobre la creación dogmática del Derecho). Primera aproximación", en Guillermo Lariguet (ed.), *Metodología de la investigación jurídica. Propuestas contemporáneas* (pp. 381-392), Córdoba, Editorial Brujas, 2016.

- Núñez Vaquero, Álvaro, “Realismo jurídico y conceptos dogmáticos”, en *Revista de Derecho (Coquimbo)* 25, 2 (2018), pp. 237-269. <https://doi.org/10.4067/S0718-97532018000200237>
- Pacheco-Reyes, Ronald, “Aproximación al estudio del objeto del derecho administrativo”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo* 18 (2017), pp. 23-63. <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.04>
- Pacheco-Reyes, Ronald, “Los conceptos de función administrativa y servicio público en la jurisprudencia y en la doctrina iuspublicista colombiana”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo* 26 (2021), pp. 11-48. <https://doi.org/10.18601/21452946.n26.02>
- Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, 10ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- Poggi, Francesca, “La teoría general del derecho como análisis de los conceptos teóricos fundamentales del ordenamiento jurídico”, en *Derecho & Sociedad* 48 (2017), pp. 145-161, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18980>
- Quinche Ramírez Manuel Fernando, *Vías de hecho. Acción de tutela contra providencias*, 9ª ed., Bogotá, Temis, 2020.
- Quinche Ramírez, Manuel Fernando, *Derecho constitucional colombiano*, 7ª ed., Bogotá, Temis, 2020.
- Rodríguez, Libardo, *Derecho administrativo, general y colombiano*, tomo 1, 21ª ed., Bogotá, Temis, 2021.
- Rodríguez-Arana, Jaime, “Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la ley española de procedimiento administrativo”, en *Derecho PUCP*, (67) (2011), pp. 207-229. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.010>
- Santofimio Gamboa, Jaime Alberto, “Fundamentos constitucionales del derecho administrativo”, en *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional* 8, 31 (2008), pp. 208-253. <https://doi.org/10.21056/aec.v8i31.342>
- Santofimio Gamboa, Jaime Alberto, *Compendio de derecho administrativo*, 2ª ed., Bogotá, Tirant lo Blanch, 2023.
- Schmidt-Assmann, Eberhard, *La dogmática del derecho administrativo*, Sevilla, Global Law Press, trad. de J. Barnés, 2021.

- Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid, Marcial Pons, trad. de J. Barnés y otros, 2003.
- Soames, Scott, “Meanings, speech acts, and legal contents produced by plural lawmaking bodies”, en *The Journal of Contemporary Legal Issues* 24, 1 (2024). <https://digital.sandiego.edu/jcli/vol24/iss1/15>
- Valdivia, José Miguel, *Manual de derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- Van Hoecke, Mark, “Doctrina jurídica: ¿Qué método(s) para qué tipo de disciplina?”, en *Ciencia jurídica*, 3, 6 (2014), pp. 127-148. <https://doi.org/10.15174/cj.v3i2.115>.
- Vergara Blanco, Alejandro, *El derecho administrativo como sistema autónomo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- Vergara Mesa, Hernán Darío, *Fundamentos de derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- Younes Moreno, Diego, *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 2016.