

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN EL NÚMERO DE ÓRGANOS QUE EXPIDEN EL ACTO: *SIMPLES* O *COMPLEJOS*¹

Matheo Restrepo Yepes²

RESUMEN. El texto desarrolla la clasificación de los actos administrativos según el número de órganos que expiden el acto, es decir, los actos *simples* y los *complejos*. Para este propósito: *i)* explica el criterio al que obedece la clasificación investigada; *ii)* propone una noción de cada tipo de acto; *iii)* identifica como criterios esenciales del acto complejo la concurrencia de voluntades con unidad de contenido y fin o finalidad; *iii)* identifica casos difíciles de actos complejos, como los expedidos por órganos colegiados, los de control —autorizaciones y aprobaciones— y los que integran un mismo procedimiento administrativo; y *iv)* explica algunas particularidades y distinciones propias de los actos complejos.

Introducción

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— continúa en esta sesión con el estudio de la teoría del acto administrativo. Superado el análisis sobre la noción y tributos esenciales —presunción de legalidad y ejecutoriedad—, se investigan las múltiples clasificaciones que propone la doctrina, específicamente, el texto desarrolla la distinción entre actos administrativos *simples* y *complejos*.

Para este propósito, se destaca la importancia del objeto de estudio desde una perspectiva pragmática, pues más que un acápite en cada libro de fundamentación, la clasificación de los actos tiene diversas implicaciones que, además de la doctrina y la jurisprudencia, ocupan el día a día de la Administración.

De este modo, se proponen algunas consideraciones para aportar a la construcción de una *teoría* informada por la realidad y por la *praxis* cualificada por la doctrina. Se estima que esta *simbiosis* corresponde al método más aplicado para el logro de los fines inherentes al derecho administrativo moderno: el límite de la arbitrariedad en el ejercicio del poder —contención— y el logro del interés general en el desarrollo de las actividades estatales de carácter prestacional —acción—.

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 19 de octubre de 2024, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del profesor Fabián G. Marín Cortés, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA —que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo—, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: el acto administrativo, dirigida por el Profesor —Investigador Principal— Fabián G. Marín Cortés.

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

1. Criterio de distinción

Para definir los actos *simples* y *complejos* es preciso considerar el criterio al cual obedece la distinción. En otras palabras, cuál es el móvil o la razón para diferenciar unos y otros y ¿por qué habría de tratarla tantos doctrinantes? Por ejemplo, Raúl Bocanegra señala que, entre el universo de clasificaciones que permiten los actos administrativos, estos deben distinguirse en razón de los sujetos; no obstante, dicha perspectiva *subjetiva* no admite solo la clasificación entre simples y complejos, sino otras³.

De este modo, aunque es claro que el criterio atiende a los *sujetos*, es demasiado amplio y del mismo modo podría distinguirse, verbigracia, entre los sujetos que expiden el acto y los destinatarios del mismo. Piénsese en la diferencia entre actos particulares y generales que, sin duda, también se circunscribe a una lectura subjetiva. Esto permite plantear una primera idea *útil*: aunque la clasificación entre actos *simples* y *complejos* se sirve de un criterio subjetivo, en virtud del mismo se pueden elaborar otras distinciones, por lo que es preciso detenerse con mayor esmero en el cuestionamiento.

La clasificación se apoya en los sujetos, especialmente los que expiden el acto. García-Trevijano Fos comparte la idea de que existe una clasificación *genérica* en atención al elemento subjetivo y otra más *fin*a, según la «[...] necesidad de que intervengan otros órganos u entes públicos»⁴. Por lo anterior, propone que los actos pueden ser simples o, en oposición, complejos o *compuestos*. Si bien asemeja ambas categorías, prefiere el uso de la segunda, pues sostiene que el término *acto complejo* ofrece mayores dificultades siempre que, tanto en el derecho privado como en el administrativo, la complejidad hace referencia a un amplio número de fenómenos relacionados con la colaboración de voluntades⁵.

El criterio del doctrinante, que –se insiste– versa sobre la necesidad de que intervengan otros órganos, conduce a una conclusión necesaria: la distinción entre actos simples y complejos atiende a los sujetos que expiden el acto, pero, con mayor detalle, a su *número*. No obstante, no puede confundirse la expedición del acto con la intervención para configurar la voluntad. Así, un acto no es complejo por la simple intervención de un particular interesado o porque se produce a instancia de parte, pues la voluntad del particular contribuye u origina el acto administrativo, pero no se suma, une o *fusiona* con la voluntad de quien lo expide.

³ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. 4ª ed. Madrid: CIVITAS., 2012. p. 61.

⁴ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José A. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas, 1986. p. 229.

⁵ Ibid.

Al igual que Bocanegra y García-Trevijano, Alessi define el criterio de clasificación según el número de sujetos u órganos que intervienen en la formación del acto o, en sus palabras, «la formación de la actividad funcionalmente unitaria»⁶. También comprende que se trata de una subclasificación al interior de otras más amplias que se estructuran a partir del componente subjetivo. A diferencia de García-Trevijano, no equipara los actos complejos con los compuestos. En su criterio, el acto *compuesto en sentido amplio* es una «[...] manifestación de la actividad funcionalmente unitaria [...] constituida por actividades distintas, ligadas por vínculos tan íntimos y estrechos que pueden considerarse externamente como un acto único»⁷.

Esta es una categoría amplia que encierra, a su vez, múltiples fenómenos, entre estos: *i)* los *actos complejos*, es decir, actividades que por ser homogéneas y compartir un fin inmediato y común, se consolidan en un *bloque funcional unitario*, *ii)* acuerdos que constituyen un *contrato*, que pese a compartir homogeneidad y finalidad inmediata, se inspiran en intereses contrapuestos y *iii)* *actos complejos en sentido estricto*, estructurados por actuaciones que carecen de homogeneidad pero están unidas por vínculos funcionales; sin embargo, no se funden y conservan una relación exclusivamente instrumental. Estos últimos se subclasifican, a su vez, en actos complejos en sentido estricto y colegiales, y en actos complejos iguales y desiguales.

De la propuesta de Alessi se destaca, para el presente acápite, que si bien la doctrina puede llegar a acuerdos en cuanto al criterio que da lugar a la clasificación entre actos simples y complejos —el número de sujetos u órganos que intervienen en la formación del acto—, cada sector se sirve de nociones distintas, clasificaciones amplias y, en ocasiones, más restringidas, subclasificaciones, entre otras diferencias, y esto incrementa el grado de dificultad asociado a su estudio. Lógicamente, esto obedece a determinaciones de cada doctrinante sobre asuntos previos a la clasificación, diferencias incluso sobre la noción de acto administrativo.

Para reforzar esta idea conviene consultar a Garrido Falla y a Marienhoff. El primero admite que, a partir del elemento subjetivo del acto, es posible distinguir entre actos simples y complejos, así como unilaterales y bilaterales o multilaterales. No obstante, cuestiona la admisibilidad de los actos bilaterales, aclarando que solo si se acepta su existencia, la clasificación se presentaría entre actos unilaterales —simples o complejos— y actos plurilaterales —bilaterales o multilaterales—⁸. Nótese que la consecuencia ínsita en esta propuesta es que solo los actos unilaterales son

⁶ ALESSI, Renato. Instituciones de derecho administrativo. Tomo I. 3a ed. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1970. p. 305.

⁷ *Ibid.*, p. 306.

⁸ GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho administrativo: parte general. Vol. 1. 14a ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. pp. 562-565.

susceptibles de subdividirse entre simples y complejos, por lo que la *complejidad* no es un atributo relacionado con la bilateralidad o multilateralidad del acto.

Marienhoff, que concibe sin reparo la existencia de actos bilaterales o multilaterales, propone que, según la *estructura del acto*, pueden clasificarse en unilaterales y bilaterales o multilaterales y, a su vez, entre estos hay actos simples, complejos y colectivos. De forma tácita se opone a Garrido Falla, toda vez que, sin estudiarlo, admite la eventual distinción de entre actos simples y complejos atribuible a actos bilaterales o multilaterales⁹.

Al respecto, Sayagués Lasso se pronuncia sobre el tema; sostiene que: «La noción de complejidad puede aparecer también en los actos plurilaterales. Ello ocurre cuando uno de los entes que celebran el acto plurilateral, expresa su voluntad mediante la actuación de dos o más órganos»¹⁰.

En suma, la clasificación entre actos administrativos simples y complejos atiende al siguiente criterio: el *número de órganos que expiden el acto administrativo*, conclusión que se refleja en el título del texto. Esta se inserta entre otras muchas posibles si se toma en consideración el elemento subjetivo del acto administrativo. Se trata de una propuesta *conciliadora* en la doctrina, donde se observa un aparente consenso entre el criterio que da lugar a la distinción, y múltiples disensos sobre asuntos más específicos como, por ejemplo, si esta es atribuible o no a actos administrativos bilaterales, si solo existen actos complejos o también actos compuestos o colectivos, o, incluso, si la clasificación admite subclasificaciones. Ahora, ¿qué distingue aquellos actos? ¿cómo se definen? ¿qué tamiz permite calificarlos?

2. Actos simples y complejos: *frontera confusa*

Aunque las anteriores líneas dan cuenta de un lenguaje variado y disperso en la doctrina, mal se haría en no definir los conceptos de acto simple y acto complejo, y sus elementos diferenciales, desde una perspectiva sustancial; primera finalidad del escrito. Para acercarse al asunto es pertinente servirse, primero, de las nociones más básicas. Para Dromi, los actos complejos «Son los que se forman por el *concurso de voluntades* de distintos órganos [...]» (énfasis fuera de texto)¹¹. A su juicio, se trata de voluntades que *concurren* a formar un acto único. En oposición, sirviéndose de una lógica de definición negativa, los actos simples se estructuran a partir de una sola voluntad. Casi en los mismos términos, Bocanegra Sierra

⁹ MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo II. Buenos Aires: AbeledoPerrot S.A., 2011. pp. 323-325.

¹⁰ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. p. 395.

¹¹ DROMI, Roberto. El acto administrativo. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2008. p. 93.

manifiesta que «Los actos administrativos simples, que son la regla general, proceden de un solo ente y órgano administrativo, mientras que los actos complejos suponen la *conurrencia de varios órganos* en la producción del acto, diferentes órganos que pueden pertenecer, incluso, a Administraciones, a su vez, distintas»¹² (énfasis fuera de texto).

De lo anterior se concluye que los actos administrativos simples y complejos se distinguen en atención al número de órganos que los expiden. Si es singular el acto es *simple*, si es plural es *complejo*. Es una idea que, aunque valiosa, requiere mayores consideraciones¹³. García-Trevijano concuerda en que los actos simples concretan la manifestación voluntaria de una sola persona jurídica, mientras que los complejos resultan del concurso de varios órganos. Sin embargo, con mayor detalle, propone que la característica *esencial* de los actos complejos es la unidad de contenido y finalidad, que denota la suma de dos o más voluntades que se *funden* en una¹⁴.

En términos similares, Marienhoff estima admisible la diferencia y, al igual que la doctrina antecitada, destaca la concurrencia de órganos o *sujetos administrativos* para identificar actos complejos, donde la voluntad se encuentra en la consecución de un contenido y fin único.

Aunque García-Trevijano se refiere a «finalidad» y no a «fin», se tendrán como equivalentes, pues no es objeto de la investigación discernir aquel elemento del acto administrativo. Esta discusión se da por supuesta y, en cualquier caso, se resalta la anuencia en este punto.

También Zanobini se suma en la identificación de aquellos criterios diferenciales. De forma contundente sostiene que «[...] es condición indispensable la *unidad del contenido y la unidad del fin* de las diversas voluntades que se funden para formar un único negocio jurídico» (énfasis fuera de texto)¹⁵. Si la unidad de contenido y fin atribuibles a la concurrencia de voluntades son, provisionalmente, los criterios esenciales para diferenciar actos simples y complejos, es preciso revisar casos que pongan a prueba la propuesta pacífica de la doctrina¹⁶.

¹² BOCANEGRA SIERRA. Op. Cit., p. 61.

¹³ A esta postura se suma Garrido Falla, quien además rastrea el origen de la distinción en la doctrina italiana: «Se entiende por acto administrativo simple aquel en cuya emisión interviene un solo órgano administrativo. Acto complejo, en cambio, es aquel que se produce por la intervención de dos o más órganos administrativos. La distinción fue elaborada por la doctrina italiana a partir de fines del siglo XIX, pero hasta la fecha no se ha logrado sobre la materia un acuerdo definitivo» (GARRIDO FALLA. Op. Cit., p. 562).

¹⁴ GARCÍA-TREVIJANO FOS. Op. Cit., p. 228-229.

¹⁵ ZANOBINI, Guido. Curso de derecho administrativo: parte general. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2020. p. 206.

¹⁶ La Sección Segunda del Consejo de Estado ha caracterizado los actos complejos del siguiente modo: «1. Están constituidos por la concurrencia sucesiva de varias declaraciones de voluntad administrativa en su formación, la cual está mandada por el

2.1. Actos de órganos colegiados

Si los actos complejos constituyen la suma de voluntades, pareciera que los actos emitidos por los órganos integrados por más de una persona, también denominados como *colegiados*, pertenecen a esta categoría. No obstante, la doctrina ha desechado esta posibilidad. Por ejemplo, Garrido Falla plantea que en este tipo de organismos la voluntad administrativa supone un proceso deliberativo de colaboración de voluntades donde, sin embargo, la voluntad de la Administración es *única*, pese al número de sujetos que intervienen en su formación¹⁷.

En otras palabras, la existencia de múltiples personas físicas que integran el órgano no altera su univocidad jurídica. A esta idea se une Marienhoff, para quien no tiene relevancia el número de sujetos sino la idea de *sujetos de derecho*¹⁸; Zanobini, quien destaca la oposición en la doctrina de su país, a cargo de Vitta, Bracci, De Valles y Trentin; igualmente, Sayagués comparte la postura y aclara que la suma de voluntades individuales es un procedimiento interno que en nada se relaciona con la manifestación externa¹⁹. Al respecto, piénsese en los concejos municipales, las asambleas departamentales y las juntas directivas de entidades estatales²⁰.

Se sostendrá que los actos administrativos expedidos por órganos colegiados no son actos *complejos*, pues del criterio propuesto anteriormente se evidencia el incumplimiento del primer requisito: que se trate de un escenario de concurrencia o suma de voluntades, asunto que no se estudia en atención al número de personas físicas que intervienen. Esto no implica que *todos* los actos administrativos expedidos por órganos colegiados sean simples, sino que aquella no es una condición inherente a estos.

2.2. Actos de control: autorizaciones y aprobaciones

ordenamiento jurídico superior o por la necesidad de resolver los recursos del procedimiento administrativo. 2. *Estas manifestaciones de voluntad han de tener unidad de finalidad u objeto y contenido.* 3. Entre ellas se presenta una relación de interdependencia en la que jurídicamente una no existe sin la otra» (énfasis fuera de texto) (CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 26 de enero de 2023. Rad. 11001-03-25-000-2021-00209-00. Exp. 1324-2021. C.P. William Hernández Gómez.)

¹⁷ GARRIDO FALLA. Op. Cit., p. 563.

¹⁸ MARIENHOFF. Op. Cit., p. 325.

¹⁹ SAYAGUÉS LASO. Op. Cit., p. 394.

²⁰ Dromi también se refiere a este asunto y, en el mismo sentido de la doctrina en referencia, indica: «En los órganos colegiados, la voluntad emana de un solo órgano-institución formado por varios órganos individuos» (DROMI. Op. Cit., p. 90).

Dromi pone de presente la existencia de múltiples actos administrativos que se encuentran sometidos a control por parte de otro órgano que bien puede hacer parte o no del mismo sujeto de derecho. En este sentido, algunos exigen la autorización *previa* y otros la aprobación *posterior*²¹. En ambos casos, la ausencia del visto bueno supone un vicio de nulidad, siempre que se trata de un requisito indispensable para la validez del acto²².

Para Garrido Falla, se trata de un caso *dudoso* de acto administrativo complejo, pero indica que la doctrina mayoritaria lo asume como tal y, con fundamento en el ordenamiento español, le concede algo de verdad²³.

Por el contrario, García-Trevijano sostiene que los actos de control no deben confundirse con actos complejos, pues el acto aprobado y el aprobatorio conservan un alto grado de autonomía o, en otros términos, no se *funden* en uno solo²⁴.

En el mismo sentido, Dromi observa que en estos casos intervienen, en forma sucesiva, dos voluntades absolutamente autónomas que, aunque tengan como fin la producción de algún efecto jurídico inmediato, no se integran en una²⁵.

Quien mejor plantea la discusión es Sayagués Laso. Considera que bien se pueden calificar como actos administrativos complejos o, a su vez, como actos simples que se encuentran sometidos a una condición: en el caso de las autorizaciones, estas solo surtirán efectos si se expide un segundo acto autorizado; en el de las aprobaciones, si se expide un segundo acto aprobando. En su criterio, «[...] el acto y la aprobación forman conjuntamente la voluntad administrativa final»²⁶ y, en consecuencia, se trata de un genuino acto complejo. Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha sostenido:

«Para lo que aquí interesa, como ejemplos comunes de estos actos administrativos complejos en los que han de intervenir distintos órganos en su producción, se tienen, entre otros, los de las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos de los concejos municipales, que para existir requieren de la sanción del gobernador y del alcalde, respectivamente. Los actos de los gerentes de entidades descentralizadas que necesitan de la aprobación de la junta directiva. Los actos del Gobierno Nacional otorgando ascensos militares que demandan aprobación del Senado de la República y, en general, *todos aquellos en*

²¹ Ibid., pp. 88-89.

²² GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo 3. 10ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. pp. IX-23-IX-24.

²³ GARRIDO FALLA. Op. Cit., 564.

²⁴ GARCÍA-TREVIJANO FOS. Op. Cit., p. 230.

²⁵ DROMI. Op. Cit., p. 228.

²⁶ SAYAGUÉS LASO. Op. Cit., p. 394.

los que la existencia jurídica de la decisión de un órgano dependa de la aprobación de otro, de igual o superior jerarquía»²⁷ (énfasis fuera de texto).

Nótese que la postura de la Corporación se sustenta en que el acto de control es un presupuesto para la existencia del acto controlado. Al respecto se sostendrá que los actos de control sí configuran actos administrativos complejos, toda vez que: *i)* concurre la voluntad de dos órganos, *ii)* el contenido de ambos actos es interdependiente, es decir, ambos deben referirse al mismo asunto y estar «de acuerdo» y *iii)* comparten el fin o finalidad.

2.3. Actos que se integran al mismo procedimiento administrativo

Comúnmente, la expedición de un acto administrativo supone el desarrollo de un *procedimiento* reglado por etapas, salvo que se trate de una actuación de plano, como ocurre con la respuesta a una petición de consulta de información, donde basta expedir el acto para definir el fondo del asunto. De este modo, el procedimiento administrativo se impulsa por medio de actos de trámite que preparan y estructuran la manifestación de la voluntad de la Administración. De alguna manera el acto definitivo depende del desarrollo y ejecución de los actos de trámite y, por lo tanto, entre ambos subsiste algún tipo de relación de interdependencia. En este sentido ¿un trámite implica el carácter *complejo* del acto definitivo?

Sobre este asunto, García-Trevijano refiere la existencia de *actos continuados*, qua califica como un tipo de actos *compuestos* –complejos– en tanto existan múltiples voluntades de un órgano que se manifiestan en momentos sucesivos, similar a lo explicado en relación con los actos de aprobación²⁸. Estos, sin embargo, no deben confundirse con lo que Garrido Falla denomina *actos que integran un expediente o procedimiento administrativo*. A su juicio, «El procedimiento administrativo es un proceso integrativo de declaraciones administrativas en orden a preparar una decisión final. Pero de aquí no debe deducirse que esta última decisión tenga el carácter de acto complejo»²⁹. Agrega una apreciación que se comparte: de admitirse la lógica contraria la mayoría de los actos serían complejos, pese a que se han reconocido generalmente como una excepción a la regla general de los actos simples.

En síntesis, mientras que los *actos continuados* podrían ser verdaderos actos administrativos complejos, aquellos que requieren impulso procedimental no

²⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 26 de enero de 2023. Rad. 11001-03-25-000-2021-00209-00. Exp. 1324-2021. C.P. William Hernández Gómez.

²⁸ GARCÍA-TREVIJANO FOS. Op. Cit., p. 230.

²⁹ GARRIDO FALLA. Op. Cit., p. 564.

adquieren esta calidad, por lo menos no de forma directa y con fundamento en su propia naturaleza.

En una oportunidad, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió una acción de nulidad interpuesta contra un acto administrativo de apertura de una licitación pública y contra el pliego de condiciones que regiría el procedimiento de selección. La Corporación sostuvo que entre ambas actuaciones no se consolidaba una estructura compleja, pues no se trata de la concurrencia de voluntades para expedir un acto en unidad de *contenido* y *fin*. De allí que se declaró inhibida para resolver sobre el acto de apertura por tratarse de un acto administrativo de trámite y, en cuanto al restante, realizó un examen de legalidad que concluyó en la nulidad del pliego de condiciones. De paso, sostuvo:

«[...] siguiendo la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación sobre el tema, los actos administrativos complejos son aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una *unidad de contenido y de fin*, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único.

La anterior hipótesis, a todas luces no es la que se configura en el caso que nos ocupa, en donde una misma autoridad es la que ha proferido las dos disposiciones dentro de una misma actuación administrativa procesal, como instrumentos necesarios y concatenados dentro del trámite tendiente a la selección de un contratista para la correspondiente entidad estatal, sin que pierdan su identidad, generando una unidad de contenido y de fin integrándose en un acto único, como lo sostiene erróneamente el demandante»³⁰ (énfasis fuera de texto).

En síntesis, el procedimiento administrativo y los actos de trámite inherentes no implican que la decisión definitiva sea catalogada como un acto administrativo complejo. Obsérvese que entre unos y otros no existe unidad de contenido y fin. No obstante, no sucede lo mismo con los actos *continuados*, que requieren múltiples manifestaciones de la voluntad para integrar una sola, y que se desarrollan de forma sucesiva en el tiempo.

3. Algunas particularidades de los actos administrativos complejos

Aunque la distinción entre actos simples y complejos es clara, estos últimos pueden caracterizarse de múltiples formas. En primer lugar, la doctrina considera que algunos actos gozan de complejidad *interna* y otros *externa*, para referir si la

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de febrero de 2012. Rad. 11001-03-26-000-2010-0036-01. Exp. 38924. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

voluntad que debe concurrir pertenece al mismo órgano o sujeto de derecho o si se trata de otro absolutamente autónomo³¹.

Adicionalmente, se ha propuesto la existencia de voluntades *preponderantes* y *subordinadas*, lo que equivale a complejidad *igual* o *desigual*. Esta distinción se refiere a la probabilidad de que, aunque existan competencias concurrentes para expedir actos administrativos complejos, sea prevalente o de mayor *peso* o relevancia jurídica una de ellas³². El ejemplo clásico son los decretos presidenciales, que pese a la competencia preponderante del presidente también los suscriben los ministros que guarden relación material con el objeto de la decisión³³.

Esto último se relaciona con la validez y anulabilidad de los actos complejos, pues cuando exista un vicio en una de dos o más voluntades *iguales*, provocará la invalidez; sin embargo, tratándose de voluntades preponderantes o subordinadas es preciso determinar, primero, en cuál de ambas categorías se ajusta el acto administrativo demandado y, con base en este criterio, estudiar si el vicio es lo suficientemente relevante para anular el acto.

Finalmente, se destaca que la clasificación entre actos simples y complejos encuentra interesantes tensiones con el elemento *competencia* de los actos administrativos. Por ejemplo, este elemento implica que la extinción administrativa del acto —revocatoria— requiere un nuevo concurso de voluntades, el mismo de los órganos que dictaron el acto administrativo.

Bibliografía

Doctrina

ALESSI, Renato. Instituciones de derecho administrativo. Tomo I. 3ª ed. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1970. 374 p.

³¹ GARCÍA-TREVIJANO. Op. Cit., p. 229;

³² DROMI. Op. Cit., p. ; GORDILLO. Op. Cit., p. 401.

³³ Sobre las anteriores observaciones se sugiere la lectura de Zanobini, que sostiene: «Cuando las voluntades concurrentes son propias de un mismo ente, se llaman actos de complejidad interna; cuando pertenecen a entes diversos, de complejidad externa. En este último caso, el acto complejo toma también el nombre de acuerdo. Se distingue también una complejidad igual y desigual. En una las varias voluntades tienen el mismo valor jurídico; en la otra la voluntad de uno de los sujetos es jurídicamente preeminente, así que el acto es formalmente propio solamente del respectivo sujeto, mientras las otras voluntades, aunque sustancialmente iguales o más decisivas, asumen el valor de un presupuesto» (ZANOBINI, Guido. Curso de derecho administrativo: parte general. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2020. p. 206)

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

DROMI, Roberto. El acto administrativo. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2008. 446 p.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José A. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas, 1986. 438 p.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho administrativo: parte general. Vol. 1. 14ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. 681 p.

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

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

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo II. Buenos Aires: AbeledoPerrot S.A., 2011. 637 p.

ZANOBINI, Guido. Curso de derecho administrativo: parte general. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2020. 282 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de febrero de 2012. Rad. 11001-03-26-000-2010-0036-01. Exp. 38924. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 26 de enero de 2023. Rad. 11001-03-25-000-2021-00209-00. Exp. 1324-2021. C.P. William Hernández Gómez.

