

J A I M E O R L A N D O
S A N T O F I M I O G A M B O A

**TRATADO
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO**

ACTO ADMINISTRATIVO
PROCEDIMIENTO, EFICIENCIA Y VALIDEZ

4.^a EDICIÓN

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA CUARTA EDICIÓN	17
PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN	19
PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN	21
PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN	23
CUADRO SINÓPTICO	24
CUADRO SINÓPTICO	25
CAPÍTULO PRIMERO	
ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	27
Introducción. La actividad administrativa como fundamento de la teoría del acto administrativo. Fundamentos de poder público y de gestión pública	29
1. Principios de la actividad de la administración pública	34
A. Principio de legalidad	37
1. El respeto de la ley. Bloque de legalidad	40
2. Actividad reglada y discrecional	45
3. Presunción de legalidad	53
B. Principio del debido proceso (<i>due process law</i>)	56
1. Concepto	56
2. Situación jurisprudencial	64
a. Aplicación	64
b. Naturaleza. Contenido formal y material. Finalidades	65
c. Seguridad jurídica y debido proceso	71
d. Debido proceso en materia administrativa.	
Unificación jurisprudencial en torno a las actuaciones unilaterales de la administración y el derecho de defensa	71
e. Autonomía de normas y principios de las actuaciones administrativas y sus relaciones con el debido proceso	73
C. Principio de economía	74
D. Principio de celeridad	75
E. Principio de eficacia	76
F. Principio de imparcialidad	77
G. Principio de publicidad	78
H. Principio de contradicción	78
I. Principio de moralidad	79
J. Principio de presunción de buena fe o de tutela a la confianza pública	80
K. Principio de igualdad	82

L.	Principio de participación	84
II.	Los sujetos públicos de la relación jurídico administrativa	85
A.	El sujeto público de la relación administrativa. Personalidad jurídica	86
1.	Nociones de la personalidad jurídica. Concepto. Clases	88
2.	Persona jurídica. Naturaleza e importancia. Elementos	89
a.	Concepto	89
b.	Elementos	90
c.	Criterios	90
d.	Representante	92
e.	Capacidad	92
3.	Aplicación de la teoría de la persona jurídica al derecho público. Naturaleza. Teorías	93
a.	Teoría de la ficción	95
b.	Teoría de la negación	95
c.	Teoría de la realidad	96
d.	Teoría de la dupla personalidad	97
e.	Teoría del órgano	97
f.	Nuestra opinión	98
4.	Personalidad jurídica del Estado en derecho colombiano	100
III.	Complejidad conceptual de la actividad accesoria a los instrumentos de la administración pública	106
A.	Hechos administrativos	107
B.	Operación administrativa	109
C.	Vía de hecho	113
D.	Omisiones	116
CAPÍTULO SEGUNDO		
CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO		
119		
Introducción. El acto administrativo como resultado de la evolución del Estado institucionalizado		
121		
1.	El acto administrativo de contenido individual. Concepto	131
A.	Elementos del concepto de acto administrativo de contenido individual	132
B.	Características del acto administrativo de contenido individual	136
1.	Carácter ejecutivo y ejecutorio	136
2.	Carácter irretroactivo	138
C.	Ausencia de uniformidad conceptual sobre el acto administrativo de contenido individual. Pluralidad doctrinal sobre la materia	139
D.	Elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo de contenido individual	143
1.	Sujetos	144
a.	Sujeto activo	144
b.	Sujeto pasivo	151

c. Ministerio público	151
2. Objeto	152
3. Causa o motivo	152
4. Finalidad	156
5. Formalidades	157
6. El mérito	158
E. Acto administrativo y actos de la administración	161
II. El acto administrativo de contenido general. Reglamento	161
III. El acto administrativo de contenido mixto	165
IV. Surgimiento del acto administrativo	165
A. Teoría del elemento esencial	166
B. Teoría de eficacia o de la oponibilidad	167
CAPÍTULO TERCERO	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO	171
Introducción. Legalidad y proceso administrativo en el Estado de derecho	173
I. El procedimiento administrativo según el Decreto 01 de 1984	182
A. Procedimiento general	182
B. Procedimientos especiales	185
C. Relaciones entre el procedimiento general del Decreto 01 de 1984 y los múltiples procedimientos especiales que rigen para diversas materias	187
D. Procedimiento administrativo para la formación de actos de contenido individual, de contenido general y mixtos	188
E. Competencia para la expedición de procedimientos administrativos	189
F. Carácter mixto del procedimiento administrativo general del Decreto 01 de 1984	190
G. Excepciones a la aplicación de los procedimientos administrativos para la expedición de actos administrativos	191
H. El procedimiento administrativo y la tecnología	191
II. Fuentes de las actuaciones administrativas según el Decreto 01 de 1984	194
A. Derecho de petición	195
1. Persona interesada	198
2. Mecanismos de presentación de la solicitud	198
3. Características de la petición	199
4. Petición de interés general y particular	199
5. Petición de información y documentación	200
6. Petición de consulta	206
7. Resolución de la petición	207
8. Entidades objeto de la petición	210
B. Cumplimiento de un deber legal	212
C. Iniciación de oficio	213

D. Iniciación en cumplimiento de decisión judicial	214
III. Trámite y formación del expediente para la adopción de decisiones administrativas según el Decreto 01 de 1984	214
A. El expediente administrativo	215
1. Formación	215
2. Acumulación de expedientes	215
3. Peticiones incompletas. Solicitud de documentos adicionales	216
4. Documentos, información o requisitos que reposen en los archivos de la entidad	217
B. Duración de la actuación administrativa.	
Ampliación de términos	218
1. Términos en el derecho de petición general o particular	219
2. Términos en el derecho de petición de consulta	220
3. Términos en el derecho de petición de información y documentación	220
4. Términos en la iniciación en cumplimiento de una obligación o deber legal	222
5. Términos en la iniciación oficiosa	222
6. Iniciación por orden de autoridad judicial	222
C. Sujetos del procedimiento administrativo	223
1. Sujetos activo y pasivo	223
2. Los terceros	223
a. Terceros necesarios	224
b. Terceros obligatorios	229
3. Agentes officiosos	231
4. Ministerio público	232
D. Funcionario incompetente	233
E. Impedimentos y recusaciones	236
F. Desistimiento	239
G. Nulidades procesales en las actuaciones administrativas	240
H. Suspensión o ampliación de términos en las actuaciones administrativas. Prejudicialidad	242
I. Perención dentro de la actuación administrativa	244
J. Impugnación de los actos internos de la actuación administrativa	245
K. Régimen probatorio en las actuaciones administrativas	245
L. Caducidad de la acción	248
M. Adopción de decisiones en vía administrativa	251
1. El acto administrativo	251
2. Decisiones fictas o presuntas en vía administrativa. Silencio administrativo	252
a. Silencio negativo	253
b. Silencio positivo	258
c. Silencio positivo contractual	259
d. El acto ficto o presunto de efectos positivos en la ley disciplinaria	261

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE

PUBLICIDAD DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

263

Introducción. La garantía de la publicidad
de las decisiones administrativas

265

- I. Publicidad de los actos generales 266
 - A. Obligatoriedad de la publicación de los actos administrativos
de carácter general para que surtan efectos jurídicos 267
 1. Actos administrativos generales de autoridades
nacionales publicables en el *Diario Oficial* 271
 2. Actos administrativos generales de autoridades departamentales
publicables en el diario o periódico oficial de la entidad 272
 3. Actos administrativos generales de autoridades municipales
publicables en el diario o periódico oficial de la entidad 273
 4. Publicidad a las respuestas a los
derechos de petición en interés general 273
 - II. Publicidad de los actos individuales 274
 - A. Notificación por edicto 276
 - B. Notificación a terceros interesados 277
 - C. Notificación por conducta concluyente 278
 - D. Irregularidades de las notificaciones 278
 - III. Publicidad de los actos administrativos mixtos 279
 - IV. Publicidad de los actos de trámite o preparatorios.
Actos de “notifíquese” y actos de “comuníquese
y cúmplase” o de simple “cúmplase” 280

CAPÍTULO QUINTO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE

IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

281

Introducción. La impugnación por vía administrativa

283

- I. Vía gubernativa 283
 - A. Actos objeto de la vía gubernativa 284
 - B. La vía gubernativa como un sistema de control 285
- II. Recursos en vía gubernativa 287
 - A. Recurso de reposición 287
 - B. Recurso de apelación 288
 - C. Recurso de queja 289
 - D. Requisitos generales de los recursos 289
 - E. Período probatorio 293
 - F. Perención y desistimiento 294
 - G. *Reformatio in pejus* 294

III.	Decisiones en vía gubernativa	296
	A. Impugnación jurisdiccional de la pluralidad de decisiones producidas en la vía gubernativa	297
	B. Silencio administrativo. Acto ficto o presunto en vía gubernativa	297
IV.	Agotamiento de la vía gubernativa	299
V.	Revocación directa	300
	A. Generalidades	300
	B. Revocación como recurso	305
	C. Revocación como mecanismo de la administración	308
	D. Revocación <i>oficiosa sin consentimiento escrito y expreso</i>	310
	E. Revocación para la corrección de simples errores	313
	F. Revocación en procesos disciplinarios	314
	G. Revocación de actos contractuales	317
	H. Revocación automática y sustitutoria	317
	I. Revocación de pensiones reconocidas <i>irregularmente</i>	318

CAPÍTULO SEXTO

EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. VICISITUDES	323
--	-----

Introducción. Validez y eficacia, dos conceptos complementarios	325
---	-----

I.	Ejecutoriedad del acto administrativo	327
II.	Vicisitudes en la eficacia del acto	330
	A. Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	330
	B. Causales del primer grupo	330
	C. Causales del segundo grupo	332
	D. Declaratoria de nulidad. Efectos de la nulidad y de la inconstitucionalidad	332
	1. Efectos de la nulidad	334
	2. Efectos de la inconstitucionalidad	339
	E. Decaimiento del acto administrativo	346
	F. Cumplimiento de la condición resolutoria	348
	G. Pérdida de vigencia	349
III.	Otros problemas en la eficacia del acto	349
	A. Inexistencia de los actos administrativos	350
	B. Teoría de la inexistencia de los actos administrativos	352
	1. Teoría que acepta la existencia de los actos administrativos	353
	2. Teoría que niega la inexistencia de los actos administrativos	353
	3. Teoría que asimila la inexistencia a la nulidad	354
	4. Teoría que asimila la inexistencia a las vías de hecho	354
	C. Teoría de la inexistencia de los actos administrativos en derecho colombiano	354
	D. Inoponibilidad del acto administrativo	356
IV.	Convalidación de los actos administrativos	357

CAPÍTULO SÉPTIMO

TEORÍA DE LOS VICIOS INVALIDANTES

359

Introducción. Aproximación a la teoría de los vicios invalidantes

361

I.	Vicios por inconstitucionalidad	365
	A. Vicios constitucionales sustanciales	370
	B. Vicios constitucionales adjetivos	371
	C. Usurpación de funciones	372
	D. Usurpación de autoridad o poder	374
II.	Vicios por violación de los principios generales del derecho	374
III.	Vicios por violación de la legalidad formal	375
IV.	Vicios de los elementos externos de los Actos Administrativos	376
	A. Vicios por incompetencia del sujeto activo	377
	1. Incompetencia <i>ratione materiae</i>	378
	2. Incompetencia <i>ratione loci</i> o territorial	378
	3. Incompetencia <i>ratione temporis</i>	380
	4. Incompetencia en razón del grado de horizontalidad	380
	5. Incompetencia en razón del grado de verticalidad	381
	6. Competencia de los funcionarios de hecho	381
	B. Vicios de la voluntad del sujeto activo	383
	1. Teoría del error en la voluntad administrativa	384
	2. Error de hecho	385
	3. Error en la persona	386
	4. Error en la naturaleza del acto	386
	5. Error sobre el objeto del acto	387
	6. Error sobre los motivos del acto	387
	7. Error en la sustancia	387
	8. Error de derecho	388
	9. La fuerza como vicio de la voluntad administrativa	390
	10. Elementos de la fuerza	392
	11. <i>Metus atrox</i>	392
	12. <i>Contra bona mores</i>	393
	13. <i>Metus praesens</i>	393
	14. Tipos de fuerza	394
	15. El dolo como vicio de la voluntad administrativa	394
	16. Teoría objetiva de la influencia externa sobre la administración	394
	17. Teoría subjetiva de la formación interna del dolo en la voluntad del sujeto actor de la administración	395
	C. Vicios de forma o de procedimiento del acto administrativo	396
	D. Vicios por desconocimiento del debido proceso. Desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa	398
V.	Vicios de los elementos internos del Acto Administrativo	399
	A. Vicios referentes al objeto del Acto Administrativo	399

1. Vicios por imposibilidad en el objeto del acto	400
2. Vicios por ilicitud en el objeto del acto	401
3. Vicios por indeterminación en el objeto del acto	402
4. Vicios por <i>inexistencia del objeto del acto</i>	403
B. Vicios referentes a los motivos del Acto Administrativo	403
C. Modalidades de vicios en los motivos del Acto Administrativo	405
1. Falta de motivación	405
2. Insuficiencia de la motivación	405
3. Inexistencia de motivos	406
4. Motivo ilícito o ilegal	406
5. Vicio por motivo incoordinado	406
D. Falsa motivación de los Actos Administrativos	406
1. Falsa motivación como causal de nulidad de los Actos Administrativos en derecho positivo colombiano	408
2. Evolución de la falsa motivación en la jurisprudencia del Consejo de Estado	409
E. Vicios referentes a la finalidad del Acto Administrativo	413
F. El desvío de poder	415
1. Concepto y naturaleza de la desviación de poder	416
2. Modalidades y motivos de la desviación de poder	417
3. Aspectos probatorios del desvío del poder	418
4. Evolución del desvío de poder en la jurisprudencia del Consejo de Estado	420
 BIBLIOGRAFÍA	 423
 ÍNDICE ONOMÁSTICO	 437
 ÍNDICE DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA	 443