

R. 8270.

GUSTAVO PENAGOS

Presidente del Tribunal Contencioso
Administrativo del Risaralda.
Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Libre.



EL ACTO ADMINISTRATIVO

2A. EDICION

1977

*Drólogo del Consejero de Estado de Francia, Francois Gazier,
Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París.*

INDICE GENERAL

Prólogo Francés	5
Prólogo Español	7

CAPITULO I

NOCION CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1º Origen histórico del Acto Administrativo	13
2º Las fuentes de Derecho del Acto Administrativo	14
2º1 Distinción de las fuentes de Derecho del Acto Administrativo ...	15
3º Quien produce el Acto Administrativo	16
4º Definición del Acto Administrativo	17
5º La orientación organicista del C.C.A. ante la jurisprudencia del Consejo de Estado	21
6º Hechos Administrativos	24
7º El Hecho Administrativo en la legislación y la jurisprudencia	25
8º Actos, Operaciones, Hechos y Acciones	27
9º La Operación Administrativa	29
10º La responsabilidad estatal objetiva por falta de servicio o del riesgo creado	29
11º El Acto Administrativo y la certificación	30
12º Las circulares, cartas de instrucción, órdenes internas y las comunicaciones ministeriales	32

CAPITULO II

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1º Noción general	37
2º Los caracteres de presunción de legitimidad y de ejecutoriedad provienen de la Administración pública	37
3º Presunción de legalidad de los Actos Administrativos	39
La presunción de ilegalidad y la excepción de ilegalidad	41
4º Valor jurídico de las presunciones en la legislación colombiana ...	46
5º Diferencias en la presunción de legalidad que ampara los actos jurídicos administrativos y la presunción legal común	48

6º	Fundamentos de la presunción de legitimidad: Concepto de justicia, verdad, equidad, oportunidad, conformidad en el derecho y validez	53
7º	La ejecutoriedad y la ejecutividad	58
8º	Ejecutoriedad, exigibilidad y obligatoriedad inmediata	61
9º	La jurisprudencia del Consejo de Estado y la teoría de las decisiones ejecutorias del derecho francés	62
10º	Caracteres jurídicos de la decisión ejecutoria	63
11º	Ejecutoriedad y notificación de los Actos Administrativos en materia tributaria	66
12º	Inmutabilidad del Acto Administrativo	68
	Son atribuciones de los Gobernadores	69
13º	Actos administrativos que no son inmutables	73
14º	Intangibilidad de las situaciones individuales	77

CAPITULO III

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1º	Elementos esenciales y accidentales	81
2º	Elementos del Acto Administrativo	83
	2º1 Organó competente	83
	2º2 Voluntad administrativa	84
	2º3 Contenido	84
	2º4 Motivo	84
	2º5 La forma	85
3º	El fin del Acto Administrativo	86
4º	La finalidad del Acto debe coincidir con el buen servicio público	88
5º	Elementos de los Actos Administrativos desde el punto de vista concreto	89

CAPITULO IV

CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1º	Las manifestaciones de voluntad	95
2º	Las situaciones jurídicas	95

2º1	Clasificación de las situaciones jurídicas:	
	A) Generales; B) Individuales; C) Mixtas	97
2º2	Intereses de la distinción de las situaciones jurídicas	100
3º	Los Actos jurídicos	100
4º	Clasificación de los Actos jurídicos	102
5º	Actos discrecionales y reglados	103
6º	La discrecionalidad no significa arbitrariedad	104
	Límites de la discrecionalidad	105
7º	La discrecionalidad absoluta no existe	107
	7º1 Teoría de los motivos determinantes	107
	7º2 Motivación posterior del Acto	107
8º	Rechazo de la arbitrariedad política: la teoría de los actos políticos y discrecionales	112
9º	Manifestaciones de la Actividad reglada y discrecional	115
10º	Discrecionalidad pura y técnica	116
11º	Régimen del Acto regla y del Acto individual	118
12º	Actos Administrativos Nacionales	118
13º	Reglamentos legales	119
	13º1 Razón jurídica de los Actos reglamentarios	120
	13º2 Los Reglamentos legales no otorgan el poder de legislar	124
	13º3 Los límites del poder reglamentario del Presidente de la repú- blica, de los gobernadores y alcaldes, Origen de la teoría de los Reglamentos Autónomos	126
	13º4 La jurisprudencia del Consejo de Estado en lo relativo a la po- testad reglamentaria	128
	13º5 Facultad reglamentaria en leyes de contenido económico. Los reglamentos autónomos	132
	13º6 Resumen, complemento y aclaración de la Doctrina Colombiana sobre los reglamentos administrativos	137
	13º7 El poder reglamentario está siempre subordinado a la ley y por ella limitado	139
	13º8 Titulares del poder reglamentario	140
	13º9 La materia reglamentable	141
	13º10 Es delegable la potestad reglamentaria	144
14º	Decretos simplemente ejecutivos	145
15º	Las Resoluciones	150
	15º1 Resoluciones que afectan el derecho subjetivo	152
	15º2 Resoluciones que afectan el derecho objetivo	154
16º	Actos administrativos de los establecimientos públicos	159
17º	Actos de las empresas industriales y comerciales del Estado	161
	17º1 Actos administrativos de las sociedades referentes a los servi- cios nacionales	163
18º	Actos departamentales	164

18°1	Ordenanzas	164
18°2	Actos administrativos de los gobernadores	169
18°3	Actos administrativos de los gobernadores de economía mixta	173
19°	Actos municipales	174
19°1	Los Acuerdos	174
19°2	Principales Actos administrativos de los Concejos	176
19°3	Actos administrativos de los Alcaldes	179
	Los Decretos y las Resoluciones	
19°4	Los Actos administrativos de los Alcaldes de orientación gubernamental y de nombramiento y remoción de empleados	181
20°	Actos administrativos creadores de situaciones concretas	189
21°	Efecto del Acto creador de situaciones concretas. Clasificación ...	192
21°1	Unilaterales	193
21°2	Bilaterales	193
22°	Acto condición - Noción	194
22°1	Naturaleza jurídica del Acto condición	196
22°2	Perfeccionamiento del Acto condición. Juramento y posesión ..	198
22°3	Prórroga automática del Acto condición	200
23°	Actos administrativos jurisdiccionales	203
24°	Actos unilaterales, bilaterales y plurilaterales	206
25°	Los actos simples, complejos y colegiales	207
25°1	Actos colegiales	208
25°2	Diferencia entre los actos administrativos complejos y los Actos jurídicos complejos	209
26°	Actos administrativos de policía	210

CAPITULO V

DIFERENCIA ENTRE LOS ACTOS POLITICOS Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1°	Origen de los Actos políticos	216
2°	Enumeración de los Actos políticos	217
	A) Actos políticos referentes a las relaciones del Gobierno con el Parlamento	217
	B) Actos políticos referentes a las relaciones internacionales	218
2°1	La jurisprudencia colombiana y la teoría de los actos políticos	219
3°	La teoría de los Actos políticos y la competencia	220
4°	La teoría francesa de los Actos políticos es de recibo en la jurisprudencia colombiana	225

4º El permiso o la negativa de las cámaras para detener el parlamento 227

5º Diferencia entre los Actos políticos y los Actos administrativos 229

5º1 Rechazo de la teoría de los Actos irreversibles 231

6º Acto Administrativo originado en móviles políticos 232

6º1 La prueba de la desviación de poder por móviles políticos 233

7º Actos políticos reglamentados 234

A) Decreto que declara turbado el orden público y en Estado de Sitio la República 235

B) El Decreto por el cual el gobierno declara el Estado de Emergencia Económica 237

C) Naturaleza jurídica de los conceptos previos a los Actos políticos emitidos por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia 238

8º La arbitrariedad política es causa de nulidad de los Actos Administrativos por desviación de poder 239

8º1 La facultad de libre nombramiento y remoción y la arbitrariedad política 239

9º La paridad política no autoriza la violación del principio de igualdad jurídica 240

CAPITULO VI

VIGENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1º Vigencia y eficacia del Acto administrativo 245

2º Momento en el cual entra a regir el Acto administrativo de carácter general 246

2º1 La tesis del Consejo de Estado de Colombia es común en la jurisprudencia francesa 246

2º2 Actos administrativos generales que no están sujetos a la promulgación 249

 Omisión a la promulgación 251

2º3 Manera de contar los plazos en días, meses y años para determinar la fecha en que empieza a regir un acto administrativo ... 252

3º Momento en el cual entra a regir el Acto administrativo de carácter particular 253

3º1 Exigencia de la notificación para entrar a regir el Acto administrativo de carácter particular 253

3º2 Exigencia de la comunicación para entrar a regir el Acto adm-

nistrativo de carácter particular	256
3º3 Exigencia de la publicación para entrar a regir e Acto administrativo de carácter particular	257
4º Efectos de la vigencia del Acto administrativo. Distinción entre obligatoriedad y eficacia	258
4º1 Efectos del Acto administrativo en el espacio y en el tiempo. El respeto a la situación jurídica individual	260
5º La irretroactividad del Acto administrativo	263
La Administración dispone de un gran poder discrecional para escoger la fecha de su actuación	264
5º1 La retroactividad del Acto administrativo cuando es favorable	267
5º2 Casos en que tiene lugar el fenómeno jurídico de la retroactividad	269
6º Extinción de los efectos del Acto administrativo	269
7º Desaparición del Acto administrativo	270

CAPITULO VII

VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1º Noción general	273
2º Clasificación de los vicios de los Actos administrativos	274
A) Vicios intrínsecos que se clasifican:	
1. Violación de una norma superior de derecho, o la preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales. Clasificación	274
Preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales	276
De qué manera un acto puede violar una norma jurídica superior?	277
1.1 Por violación directa	277
1.2 Por error de derecho	281
Violación de los principios generales de derecho	285
1.3 Por error de hecho	287
3º Modalidad del error de hecho:	291
3º1 La falsa motivación y la discrecionalidad	291
3º2 Falsa motivación y motivos subjetivos de la destitución. Inep-	

	titud profesional	293
3º3º	Falsedad en los Actos administrativos	294
3º4º	Motivos falsos y motivos materialmente inexactos	297
4º	Clases de falsa motivación: La idealógica y la material	298
4º1	La falsedad ideológica	298
4º2	La falsedad material	302
5º	Vicios de forma	303
5º1	Los vicios de forma y la validez de la voluntad jurídica	306
5º2	El abandono del cargo y las formalidades para declarar insub- sistente un empleado	307
5º3	Forma irregular de las ordenanzas y acuerdos	308
6º	Competencia	309
A)	Reglas para determinar la competencia	310
6º1	La materia	310
6º2	El lugar	310
6º3	El tiempo	310
B)	Distinción de la competencia administrativa y jurisdiccional ..	311
	Atribución de competencia	314
C)	La reforma administrativa y la competencia	315
7º	Desviación del poder	318
8º	Modalidades de la desviación del poder	321
8º1	La desviación de poder y el servicio público	321
8º2	Desviación de poder y abuso del derecho	322
8º3	Desviación de poder y falsa motivación	323
9º	Vicios extrínsecos. Noción general y clasificación	327
9º1	Fata de promulgación	328
9º2	Un acto administrativo no es nulo por falta de promulgación ...	330
9º3	Falta de notificación	332
10º	Modalidades de la falta de notificación	334
10º1	Procedencia de la notificación personal	334
10º2	Notificación en materia de impuestos	338

CAPITULO VIII

REVOCACION DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1º	Noción general	345
1º1	Cuando es procedente la revocación directa de los Actos admi-	

nistrativos según el Consejo de Estado	348
2º Diferencia entre la derogación y la revocación	352
3º La revocación directa de los Actos administrativos	355
3º1 Revocación directa de los Actos administrativos de carácter objetivo	360
3º2 Revocación directa de los Actos administrativos de carácter subjetivo	360
3º3 Oportunidad de la revocación directa de los Actos administrativos	361

CAPITULO IX

ACCIONES CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1º Requisitos previos para incoar las acciones	367
2º Agotamiento de la vía gubernativa	369
2º1 Recursos de reposición y apelación	369
2º2 El silencio administrativo	369
Providencias que carecen de recurso de apelación	371
2º3 Naturaleza jurídica del silencio administrativo	373
2º4 Regulación del silencio administrativo	375
2º5 Clases de silencio administrativo negativo y positivo	377
A) Silencio administrativo negativo	377
B) Efectos del silencio negativo	380
C) Silencio administrativo positivo. Naturaleza jurídica. Requisitos y efectos	382
D) Requisitos del silencio administrativo positivo	384
E) Efectos del silencio administrativo positivo	386
F) La Ley es la que otorga efectos al silencio positivo	387
G) Requisitos para que el silencio administrativo positivo pueda producir efectos	388
H) Nueva jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de silencio administrativo positivo tributario	389
Origen	390
Tesis controvertidas	390
Plazo en el cual se tipifica el silencio administrativo positivo tributario	391
2º6º Razón del agotamiento de la vía gubernativa	391
2º7 Silencio administrativo en relación con los recursos y las solici-	

tudes	395
¿Cuándo no hay lugar a agotar la vía gubernativa?	401
2º Finalidad del agotamiento de la vía gubernativa	402
3º La suspensión provisional	403
3º1 Requisitos de la suspensión provisional	406
3º2 La suspensión provisional por manifiesta violación de normas ..	407
3º3 Suspensión provisional en juicios que tienen dos instancias ...	409
4º La acción pública de nulidad o popular de anulación y principios que gobiernan la acción de nulidad	411
4º1 Noción general y principios que gobiernan la acción de nulidad	411
4º2 Quien puede invocar la acción popular de anulación	416
4º3º La acción pública de nulidad de los contratos administrativos	418
4º4 Qué actos son susceptibles de ser anulados. La teoría finalista ..	425
5º La acción de plena jurisdicción	427
5º1 Noción general	427
5º2 Quien puede incoar la acción de plena jurisdicción	431
5º3 Que actos son susceptibles de ser anulados por medio de la acción de plena jurisdicción. Alcance jurídico del derecho adquirido	431
6º La acción de plena jurisdicción de carácter laboral	435
7º La acción de revisión de impuestos	438
8º La acción de plena jurisdicción y la acción de revisión de impuestos	440
8º1 La consulta en materia de impuestos. Nueva jurisprudencia del Consejo de Estado	442
8º2 El grado jurisdiccional de consulta en los negocios contencioso administrativos	444
9º La acción electoral	445
9º1 Carácter popular del contencioso electoral	451
10º La acción de revisión de reconocimiento	452
BIBLIOGRAFIA	453
Indice Alfabético de Materias	481
Indice General	491