

**GUSTAVO PENAGOS**

*Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana  
Estudios en Derecho Público Universidades de  
París, Roma y Louvain (Belgica)*

*Profesor de Derecho Administrativo durante 35 años en  
varias Universidades e Institutos de Posgrado*

# **EL ACTO ADMINISTRATIVO**

## **TOMO II**

### **PARTE ESPECIAL NUEVAS TENDENCIAS**

**Clasificación - Eficacia - Oponibilidad -  
Actos Precontractuales - Retroactividad Lícita -  
Nulidades - Garantismo Jurídico -  
Medios de Control - Tutela y  
Cumplimiento de los Actos Administrativos**

**Prólogo del profesor FRANÇOIS GAZIER**

*Presidente del Consejo de Estado Francés*

**Prefacio del doctor JEAN RIVERÓ**

*Profesor Emérito de la Universidad de París*

**Concepto del doctor JUAN CARLOS CASSAGNE**

*Profesor y tratadista argentino*

**Novena Edición**

**Corregida y actualizada con el nuevo  
Código Contencioso Administrativo**



**EDICIONES DOCTRINA Y LEY LTDA.**

Bogotá, D.C., Colombia

# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO II

### CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EL NÚMERO DE ÓRGANOS O PERSONAS QUE INTERVIENEN EN SU EXPEDICIÓN O FORMACIÓN

	<b>Pág.</b>
<i>Prefacio</i> .....	1
<i>Prólogo</i> .....	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>CRITERIOS PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</b>	
1. El criterio histórico para clasificarlos Actos Administrativos .....	19
2. Los criterios para clasificar los Actos Administrativos se remontan al origen del Derecho Administrativo .....	20
3. La teoría del servicio público influyó en la concepción del Acto Administrativo .....	21
4. Actos Administrativos por colaboración .....	22
5. La función administrativa en sentido subjetivo y objetivo, productora de Actos Administrativos .....	23
6. Actos Administrativos proferidos por entidades privadas.....	26
7. Actos Administrativos separables de la gestión privada .....	28
8. Actos Administrativos jurisdiccionales .....	29
9. Criterio de los efectos jurídicos para clasificar los Actos Administrativos .....	31
10. Actos Administrativos de doble efecto: favorables y desfavorables ...	31
11. Acto Administrativo unilateral en su formación de efectos bilaterales .....	34
12. Actos Administrativos que requieren solicitud o aceptación no los convierte en bilaterales.....	35

12.1. Actos Administrativos que requieren concepto previo.....	35
13. Actos que no producen efectos jurídicos .....	36
14. Críticas a los que adoptan como criterio para distinguir el acto por sus efectos .....	37
15. El criterio de los efectos jurídicos sirve para clasificar los Actos Administrativos para impugnarlos .....	38

## CAPÍTULO II

### **CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EL NÚMERO DE ÓRGANOS O PERSONAS QUE INTERVENGAN EN SU EXPEDICIÓN O FORMACIÓN**

1. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según la conformación de los órganos que intervengan en su expedición .....	43
2. Clasificación de los Actos Administrativos por razón de los órganos que intervienen en su emisión .....	43
3. Actos Administrativos simples .....	44
4. Actos Administrativos según el número de personas que los expiden .....	45
5. Actos Administrativos compuestos .....	46
6. Actos compuestos simples .....	46
7. Actos Administrativos complejos .....	47
8. Características de los Actos Administrativos complejos .....	48
9. Los actos que integran la decisión compleja no tienen vida independiente .....	52
10. Actos Administrativos complejos en un régimen centralizado .....	54
11. Actos Administrativos complejos en un régimen político descentralizado .....	54
12. Complejidad interna .....	55
13. Complejidad externa .....	55
14. Complejidad igual .....	56
15. Complejidad desigual .....	56
16. Diferencia entre los Actos Administrativos complejos y los contratos .....	56
17. Actos Administrativos aprobatorios son integrativos de la eficacia .....	57
18. Actos Administrativos conexos .....	58

18.1. Elementos de los actos conexos .....	60
19. Actos Administrativos compuestos colegiados .....	61
20. Requisitos de los actos compuestos, colegiados y complejos.....	61
21. Clasificación de los Actos Administrativos por razón de contenido .....	63
22. Actos Administrativos que requieren la participación de los administrados .....	64

**CAPÍTULO III**

**CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN SU FORMACIÓN**

1. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según el procedimiento establecido por la ley para la formación de la decisión .....	67
2. Actos Administrativos resultado de facultades discrecionales.....	67
3. El criterio de la discrecionalidad debe fundarse en la Constitución y la ley .....	69
4. Límites materiales o positivos y formales o negativos para precisar el concepto de discrecionalidad administrativa.....	70
5. La discrecionalidad como margen de autodeterminación de la administración .....	72
6. Discrecionalidad no significa arbitrariedad .....	76
7. El criterio de los Actos Administrativos reglados .....	79
8. La ley puede establecer procedimientos determinados para la expedición de un Acto Administrativo .....	79
9. Los actos discrecionales llamados “Políticos o de Gobierno” .....	80

**CAPÍTULO IV**

**CRITERIOS PARA CLASIFICAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EL CONTENIDO**

**–CLASIFICACIONES PROCESALES–**

1. Clasificaciones generales de los Actos Administrativos.....	85
2. Criterio para clasificar los Actos Administrativos según el contenido: Favorables o desfavorables .....	86

3.	Los criterios procesales para clasificar los Actos Administrativos.....	87
4.	Actos Administrativos conclusivos o decisorios.....	87
5.	Actos preparatorios.....	90
6.	Clases de actos preparatorios.....	92
7.	Los actos preparatorios no son susceptibles de impugnación judicial.....	93
8.	Con la denominación de actos preparatorios se desvirtúa la noción de Acto Administrativo.....	94
9.	Los actos de trámite.....	95
10.	Actos de trámite que impulsan actuaciones administrativas.....	99
11.	El acto de trámite no es decisorio cuando comunica los efectos de la voluntad administrativa.....	100
12.	Diferencia entre actos de trámite y finales.....	101
13.	Actos internos de trámite que carecen de definitividad.....	102
14.	Acto de trámite convertido en definitivo.....	103
15.	Diferencia entre los actos preparatorios y de trámite.....	104
16.	El trámite conduce a la producción de Actos Administrativos definitivos.....	106
17.	Actos Administrativos de mera ejecución.....	107
18.	Actos Administrativos motivados.....	109
19.	Criterios doctrinarios en cuanto a la exigencia de motivar los Actos Administrativos.....	110
20.	La ley puede disponer que la motivación sea requisito para la validez del Acto Administrativo.....	113
21.	La motivación está relacionada con el derecho de defensa y no se deben presumir los motivos.....	115
22.	Actos Administrativos irrevocables por quien los profiere.....	115
23.	Actos Administrativos que la administración no debe revocar cuando tienen firmeza.....	116
24.	Actos Administrativos constitutivos de derechos o que liberan de una obligación.....	117
25.	El Acto Administrativo proferido de acuerdo con la ley y en firme goza de estabilidad jurídica: Aplicación del principio de la buena fe.....	118
26.	La buena fe protege los derechos legítimos y se opone a la revocatoria de los Actos Administrativos.....	120
27.	Atemperación del principio de irrevocabilidad frente a los derechos subjetivos.....	120

28. Actos Administrativos de organismos jurisdiccionales .....	122
29. Criterio de jerarquía orgánica para clasificar los Actos Administrativos .....	124
30. La jerarquía de los órganos determina la jerarquía de sus actos.....	126
31. El criterio material .....	127

CAPÍTULO V

**CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR LA FORMA DE EXPRESAR LA VOLUNTAD**

1. La forma como criterio para clasificar los Actos Administrativos .....	131
2. Etapas que comprende el proceso volitivo de la forma para expresar la voluntad administrativa .....	132
3. Formas de exteriorizar la voluntad administrativa .....	133
4. Actos Administrativos expresos .....	134
5. Actos escritos .....	134
6. El acto escrito en papel está pasando a la categoría de primera generación .....	135
7. Actos Administrativos verbales .....	135
8. Actos por signos o señales convencionales.....	136
9. Valor jurídico del silencio administrativo y su equivalencia a Acto Administrativo .....	136
10. Criterio político para clasificarlos Actos Administrativos.....	140
11. La situación jurídica de los “Actos Políticos” después de la reforma del Código Contencioso Administrativo .....	142

CAPÍTULO VI

**ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPLÍCITOS Y CONDICIONADOS**

1. Actos Administrativos implícitos .....	147
2. Requisitos para la existencia del Acto Administrativo implícito .....	148
3. Acto Administrativo implícito y libertad de forma.....	150
4. Elementos que hacen posible la existencia del acto implícito.....	150
5. Diferencia entre Acto Administrativo implícito y tácito .....	153

6.	Actos Administrativos condicionados .....	154
7.	Clases de condiciones a que están sometidos los Actos Administrativos .....	155
8.	Actos Administrativos de autorización condicionados .....	156
9.	Actos Administrativos que no deban estar sometidos a condiciones .....	158

## CAPÍTULO VII

### **CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIO O “MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS”**

1.	Los Actos Administrativos de servicio o meros actos .....	163
2.	Clasificación de los Actos Administrativos de servicio .....	163
3.	Conceptos obligatorios .....	165
3.1.	Conceptos previos que condicionan la validez de un Acto Administrativo .....	165
4.	Decisiones administrativas y simples Actos Administrativos .....	165
5.	Programas y proyectos intersectoriales obligatorios para proferir Actos Administrativos .....	167
6.	Criterio para clasificar los Actos Administrativos según la eficacia .....	167
6.1.	Internos .....	168
7.	Actos Administrativos externos .....	169
8.	Actos particulares y generales .....	170
9.	Actos nacionales .....	170
10.	Actos departamentales, distritales y municipales .....	170

## CAPÍTULO VIII

### **DIRECTIVAS PRESIDENCIALES**

#### **CIRCULARES**

1.	Directivas presidenciales .....	175
2.	Evolución de las directivas presidenciales .....	176
3.	Directivas que son Actos Administrativos .....	177

4. Valor jurídico de las directivas en la teoría del Acto Administrativo .....	181
5. Naturaleza jurídica de las circulares .....	187
6. Circulares que son Actos Administrativos .....	189
7. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre circulares que son Actos Administrativos .....	190

**CAPÍTULO IX**

**ACTOS ADMINISTRATIVOS DE UNIVERSIDADES Y DIFERENCIA CON LOS ACTOS ACADÉMICOS**

1. Actos Administrativos de universidades .....	195
2. Actos académicos de organismos públicos no integrados en la jerarquía administrativa .....	196
3. ¿La cancelación de un programa académico será Acto Administrativo? .....	197
4. La función académica es diferente de la administrativa.....	199
5. Diferencia del acto académico con el administrativo .....	200
6. El Acto Administrativo académico es una especie del género de Acto Administrativo .....	202
7. Sanciones disciplinarias a estudiantes que son Actos Administrativos .....	203
8. Las sanciones académicas disciplinarias no están sujetas al control de la jurisdicción contencioso administrativa.....	207

**CAPÍTULO X**

**ACTOS ADMINISTRATIVOS PRECONTRACTUALES**

1. Los Actos Administrativos precontractuales .....	215
2. Desarrollo de la etapa precontractual.....	215
3. Demandabilidad de los actos precontractuales .....	216
4. Interpretaciones existentes sobre los actos precontractuales .....	218
5. Existencia independiente de los Actos Administrativos llamados “precontractuales” .....	219

6. La noción de acto precontractual es creación de la jurisprudencia francesa .....	221
7. Naturaleza jurídica de los Actos Administrativos precontractuales .....	223
8. El Acto Administrativo precontractual debe ser un acto decisorio en sentido técnico-jurídico .....	224
9. La doctrina latinoamericana acepta el criterio de los Actos Administrativos precontractuales de los contratos .....	225
10. Actos precontractuales originados cuando se declara la urgencia manifiesta .....	227

## CAPÍTULO XI

### **ACTOS ADMINISTRATIVOS RESULTADO DE COMPETENCIAS RESIDUALES**

1. Criterios residuales para clasificar los Actos Administrativos .....	231
2. La función residual .....	231
3. La deslegalización de las fuentes y el criterio residual .....	232
4. Los Actos Administrativos residuales son resultado de la ampliación del ámbito reglamentario .....	233
5. Requisitos para atribuir competencias residuales .....	233
6. Actos Administrativos de policía proferidos por las asambleas en virtud de competencia residual .....	234
7. El principio de la subsidiariedad y el Acto Administrativo .....	236
8. El principio de la subsidiariedad amplía la competencia de las entidades territoriales para proferir sus propios Actos Administrativos .....	237

## CAPÍTULO XII

### **EL ACTO CONDICIÓN**

1. El acto condición .....	241
2. Caso en que se agota la competencia para proferir un acto condición .....	242
3. Noción y estructura del acto condición .....	242
4. El acto condición hace regular el ejercicio de una potestad .....	243

5. El que profiere el acto condición no le determina su alcance jurídico .....	243
6. Formas como puede presentarse el acto condición .....	244
7. Naturaleza jurídica del acto condición.....	245
8. El acto condición es unilateral .....	246
9. Perfeccionamiento del acto condición de nombramiento .....	247
10. La confirmación del acto condición .....	247
11. La confirmación se convierte en elemento esencial para la existencia del acto condición cuando la ley la exige.....	248
12. La posesión no es Acto Administrativo .....	250
13. Juramento y posesión de un cargo .....	251
14. La omisión de la posesión no anula los actos del funcionario.....	253
15. Prórroga automática de la investidura .....	254
16. Desinvestidura automática .....	255
17. Adquisición y pérdida de la investidura de funciones.....	256
18. Pérdida total de la investidura.....	257
19. El contenido del acto condición no depende del capricho administrativo .....	257
20. El reintegro de un funcionario no exige nueva posesión del mismo cargo .....	259
21. Efectos del acto condición de alcance individual.....	262
22. El acto condición de capacidad para exigir el respeto de un estatuto .....	262
23. Los efectos del acto condición de carácter general.....	263

**CAPÍTULO XIII**

**LAS RESOLUCIONES**

1. Oportunidad jurídica para proferir resoluciones o decretos.....	267
2. Resoluciones que afectan el derecho subjetivo.....	268
3. Resoluciones que deciden en forma definitiva .....	269
4. Resoluciones que afectan el derecho objetivo.....	270
5. Resoluciones de la Cámara de Representantes .....	271
6. Resoluciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación .....	274
7. Resoluciones del Consejo Superior de la Judicatura .....	276

8. Sanciones disciplinarias contra empleados judiciales son Actos Administrativos..... 278

#### CAPÍTULO XIV

### EL ACTO ADMINISTRATIVO INSTRUMENTO PÚBLICO ACTOS DE REGISTRO E INSCRIPCIÓN

#### -LA CERTIFICACIÓN-

1. El Acto Administrativo instrumento público ..... 283
2. Diferencia entre el Acto Administrativo que ordena el registro y el certificado de registro..... 284
3. Los Actos Administrativos de certificación y de registro en los orígenes del Derecho Administrativo ..... 285
4. El acto instrumental designa el escrito ..... 286
5. Lo que confiere el Acto Administrativo su calidad de público es su autenticidad ..... 287
6. El registro de instrumentos públicos ..... 289
7. Carácter restrictivo de instrumento del Acto Administrativo en cuanto a su función y no al contenido ..... 291
8. Los actos de certificación y de registro son reconocidos por la doctrina del Derecho Administrativo ..... 292
9. El acto de registro anota algo que se quiere hacer constar en forma auténtica ..... 293
10. Efectos de los Actos Administrativos de certificación ..... 294
11. Integración de los actos registrales como de certificación..... 295
12. Certificaciones con base en archivos o previas a un juicio..... 295
13. Legitimación de la función certificante y de registro..... 295
14. Diferencia entre Actos Administrativos de registro, inscripción y anotación para efectos de su impugnación contencioso administrativa ..... 296
15. El registro tiene objetivos legalmente determinados ..... 297
16. Los actos de inscripción son decisiones autónomas y pueden ser demandadas independientemente ..... 298
17. Actos de registro y de certificación de los representantes legales de las universidades ..... 300
18. El acto de certificaciones de conocimiento ..... 301

19. Elementos especiales de los Actos Administrativos de registro y certificación.....	302
20. Los actos de registro en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo .....	304
21. No es procedente la suspensión provisional de un simple certificado que no contenga una decisión .....	304
22. Actos Administrativos de inscripción de universidades privadas.....	305
23. La inscripción y verificación de requisitos para expedir un registro tiene efectos específicos señalados en la ley.....	307
24. El derecho de propiedad no surge con el registro sino de la creación intelectual .....	308

**CAPÍTULO XV**

**EL ACTO DE REGISTRO MERCANTIL**

1. Actos Administrativos de registro mercantil originados en entidades privadas .....	315
2. El registro mercantil y su conservación .....	316
3. Naturaleza de la función de registro .....	317
4. Libros y expedientes de registro mercantil .....	318
5. Los actos de inscripción en el registro mercantil son administrativos .....	318
6. Finalidad del registro mercantil .....	320
7. Diferencia entre actos de registro privados y administrativos.....	320
8. Finalidad de la técnica registral de los Actos Administrativos .....	322
9. Procedimiento unitario o pluralidad de procedimientos para ejercitar la función certificante y de registro .....	323
10. Diversas clases de registros .....	324
11. La función certificante es reglada .....	324
12. Procedimiento para obtener el registro de marcas .....	326
13. Oposiciones en derecho público y en derecho privado previas a la expedición a un Acto Administrativo de registro .....	329
14. No todas las marcas son registrables .....	330
15. Actos Administrativos que no deben proteger marcas .....	331
16. El registro de una marca constituye un Acto Administrativo atributivo .....	332
17. Protección del nombre comercial no depositado.....	332

18. La resolución y el registro son los Actos Administrativos que dan derecho al uso de la marca ..... 340
19. Registro de contratos de licencia ..... 340
20. Momento en el cual comienzan a producir efectos jurídicos los actos de inscripción y registro ..... 343

#### CAPÍTULO XVI

### LOS REGLAMENTOS DIFERENCIAS CON LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Evolución político-jurídica de los reglamentos..... 347
2. La *delegated legislation* del sistema anglosajón ha suplido la potestad reglamentaria ..... 348
3. Necesidad de los reglamentos ..... 349
4. La facultad de expedir reglamentos es una potestad propia del ejecutivo y no delegada por el legislativo..... 350
5. Qué son los reglamentos ..... 350
6. Diferencia entre la ley y el reglamento..... 351
7. El reglamento debe estar subordinado a la ley..... 353
8. La potestad reglamentaria ..... 354
9. Los reglamentos deben ceñirse al sentido expreso de la ley..... 355
10. Diferencias entre reglamentos y Actos Administrativos ..... 357
11. Criterios de oportunidad para aplicar los reglamentos..... 360
12. Clases de reglamentos ..... 363
13. Clases de decretos ..... 364
14. Función administrativa ejercida por medio de decretos ejecutivos ..... 367
15. La potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura ..... 367

#### CAPÍTULO XVII

### ACTOS ADMINISTRATIVOS REGLAMENTARIOS

1. Reglamentos legales ..... 373
2. Alcance jurídico de los Actos Administrativos reglamentarios ..... 373

3. Los Actos Administrativos reglamentarios son reglas de detalle de ejecución.....	375
4. ¿Cuándo no es necesario el reglamento?.....	376
5. El Estado logra agilidad y eficacia con los Actos Administrativos reglamentarios .....	377
6. La facultad reglamentaria propia del sistema administrativo continental .....	379
7. Las llamadas leyes incompletas .....	379
8. Agotamiento de la facultad reglamentaria .....	380
9. La facultad reglamentaria en leyes de contenido económico.....	381
10. Potestad reglamentaria en leyes cuya aplicación corresponde exclusivamente a las autoridades judiciales .....	383
11. Titulares de la potestad reglamentaria .....	385
12. ¿Es delegable la potestad reglamentaria?.....	386
13. Reglamentos legislativos que se refieren a procedimientos.....	387

CAPÍTULO XVIII

**LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS**

1. Origen de los reglamentos autónomos .....	393
2. Los estatutos autónomos y los preceptos jurídicos .....	394
3. Los reglamentos <i>intra legem</i> o <i>preter legem</i> .....	396
4. Los reglamentos autónomos en las constituciones modernas.....	396
5. Los reglamentos autónomos son propios de la administración autárquica.....	398
6. Origen de la teoría de los reglamentos autónomos en Colombia.....	399
7. Los reglamentos autónomos son supletorios de la ley y nunca sustitutivos .....	401
8. Los reglamentos autónomos en la Reforma Constitucional de 1968 .....	402
9. Derogatoria del numeral 14 del artículo 120 de la Carta Política, en la Reforma de 1979 .....	403
10. Supresión del ordinal 14 del artículo 120, relacionado con la atribución del Presidente para intervenir en el banco de emisión y en el ahorro privado .....	405
11. Los reglamentos constitucionales o autónomos en la Constitución de 1991 .....	406

12. Competencias directas que el ejecutivo ejerce por medio de reglamentos constitucionales ..... 408
13. Características de los reglamentos constitucionales o autónomos..... 409

## CAPÍTULO XIX

### ACTOS ADMINISTRATIVOS DE POLICÍA

1. Evolución de la función de Policía..... 413
2. La función de Policía limita la libertad por motivos de orden público e interés social..... 416
3. Actos Administrativos de Policía ..... 417
4. Actos Administrativos de Policía en sentido orgánico ..... 417
5. Autoridades administrativas que pueden proferir Actos de Policía ..... 417
6. Finalidad de los Actos Administrativos de Policía ..... 422
7. Concepto de orden público para los efectos de la función de Policía ..... 423
8. Autoridades a quienes corresponde conservar el orden público ..... 424
9. Manera de distinguir los Actos Administrativos de Policía y su control jurisdiccional ..... 425
10. Las sanciones administrativas no son de naturaleza penal..... 429
11. Hechos administrativos de Policía ..... 432
12. Abusos y arbitrariedades en el ejercicio de la función de Policía ..... 433
13. Normas de Policía ..... 434
14. No se deben invocar poderes o facultades implícitas de la Constitución para dictar normas de Policía..... 435
15. Evolución de la doctrina de las facultades implícitas en materia de reglamentos de Policía ..... 436
16. La Corte Suprema de Justicia rectificó la errada doctrina de las potestades implícitas para dictar normas de Policía ..... 441
17. Poder de Policía, función de Policía y actividad policial..... 443
18. Por medio de un reglamento administrativo de Policía no se puede fundamentar captura o detención ..... 446
19. Las reglamentaciones de Policía no pueden prohibir lo que la ley, ordenanzas y acuerdos consideran permitido ..... 447

CAPÍTULO XX

**ACTOS ADMINISTRATIVOS DE  
POLICÍA REGLAMENTARIOS DE  
ACTIVIDADES PARTICULARES**

1. Actos Administrativos de Policía reglamentarios de las ventas en las vías públicas .....	451
2. Venta de plaguicidas .....	452
3. Fabricación de explosivos.....	453
4. Actos Administrativos de Policía que determinan horarios para tránsito de motos .....	453
5. Actos Administrativos de Policía de suspensión y demolición de obras .....	454
6. Actividades de vigilancia ejercida por particulares.....	458
7. Las autoridades de la República tienen la finalidad de conservar el orden público .....	459
8. Tipificación de los Actos Administrativos de Policía .....	460
9. Precepto y prohibición de los Actos Administrativos de Policía .....	462
10. Naturaleza jurídica de los Actos Administrativos de Policía de carácter sancionatorio.....	463
11. Alcance y finalidad de la intervención de Policía.....	463
12. Prevalencia de los principios rectores del Derecho Disciplinario al imponer sanciones de Policía.....	465
13. Revocación de las sanciones administrativas de Policía.....	467

CAPÍTULO XXI

**ACTOS ADMINISTRATIVOS DE  
POLICÍA ECONÓMICA**

1. Actos Administrativos de Policía económica .....	475
2. Finalidad de los Actos Administrativos de Policía económica.....	475
3. Actos Administrativos de Policía de intervención económica.....	477
4. Ámbito de los Actos Administrativos de Policía económica.....	479
5. Los Actos Administrativos de Policía económica hacen efectiva la intervención del Estado.....	481

## CAPÍTULO XXII

**ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DISCIPLINARIOS**

1. Naturaleza administrativa de las decisiones disciplinarias.....	485
2. Fundamentos constitucionales de los Actos Administrativos disciplinarios .....	486
3. Actos Administrativos disciplinarios y jurisdiccionales .....	488
4. Principios y orientaciones administrativas en procesos disciplinarios .....	489
5. El Acto Administrativo disciplinario es reglado.....	491
6. El Acto Administrativo que imponga una sanción disciplinaria no debe desconocer los derechos de los administrados .....	491
7. Criterios para proferir un Acto Administrativo disciplinario .....	492
8. Objeto tutelado por el régimen disciplinario .....	492
9. Componentes del Acto Administrativo disciplinario .....	493
10. El Acto Administrativo sancionatorio es correccional.....	494
11. No es suficiente que el empleado tenga conciencia de haber cometido una falta para que considere que no se le puede aplicar la norma sobre libre remoción .....	495
12. Diferencia entre la facultad sancionatoria y la de libre nombramiento y remoción .....	499
13. El Acto Administrativo disciplinario debe ser consecuencia de un proceso cumplido con todas las garantías constitucionales y legales .....	500
14. Actos Administrativos disciplinarios bajo el régimen de los estados de excepción .....	502

## CAPÍTULO XXIII

**ACTOS ADMINISTRATIVOS FISCALES**

1. Razón jurídica de los actos reglamentarios fiscales.....	507
2. Titulares del poder reglamentario .....	507
3. El Contralor General de la República .....	508
4. Facultad reglamentaria del Contralor para prescribir los métodos y formas para rendir cuentas .....	510

5. Materias sobre las cuales el Contralor General de la República puede expedir reglamentos fiscales .....	511
6. Límites del poder reglamentario .....	513
7. Necesidad y competencia de reglamentar la ley .....	514
8. El poder reglamentario está siempre subordinado a la ley y por ella limitado .....	516
9. ¿Puede el Contralor General de la República invocar la facultad reglamentaria? .....	516
10. Alcance Jurídico de los Actos Administrativos Fiscales .....	518
11. Reglamentaciones obligatorias de la Contraloría .....	520

CAPÍTULO XXIV

**ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE TIENEN FUNDAMENTO EN CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS**

1. Diferencia entre aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados y ejercicio de la facultad discrecional.....	525
2. En el concepto jurídico indeterminado hay lugar a una solución justa –En el ejercicio de la discrecionalidad hay soluciones alternativas– .....	527
3. La atribución legal para ejercer una competencia es lo que determina el grado de discrecionalidad del Acto Administrativo en concreto .....	528
4. La discrecionalidad absoluta no existe.....	529
5. Teoría de los motivos determinantes .....	529
6. Motivación posterior del acto.....	530
7. La anotación de la insubsistencia y sus causas en la hoja de vida del funcionario, no forman parte del Acto Administrativo .....	531
8. La determinación del mérito personal como elemento esencial de una elección excluye la discrecionalidad.....	533
9. No se debe invocar la facultad discrecional con el pretexto de proteger la seguridad jurídica con decisiones arbitrarias.....	537
10. Manifestaciones de la actividad reglada y discrecional.....	538

## CAPÍTULO XXV

**ACTOS ADMINISTRATIVOS  
REGLADOS Y DISCRECIONALES**

1. Criterio de distinción entre Actos Administrativos reglados de los que son el resultado de facultades discrecionales..... 543
2. Regulación técnica –antes llamada “Discrecionalidad Técnica”– ..... 544
3. La discrecionalidad no existe en el aspecto técnico..... 546
4. Es un error hablar de discrecionalidad pura o técnica ..... 546
5. Lo que debe calificarse de discrecional o reglada es la atribución para proferir el Acto Administrativo ..... 547
6. Posibilidad de opción para el funcionario de proferir o no la decisión ..... 547
7. Los vicios de la operación técnica influyen en la legitimidad del Acto Administrativo ..... 548
8. Actividad discrecional previa a la realización de los hechos técnicos ..... 548
9. La discrecionalidad en los estados de excepción..... 549

## CAPÍTULO XXVI

**ACTOS ADMINISTRATIVOS  
CONFIGURATIVOS DE UN DERECHO**

1. El derecho adquirido crea una situación de exclusividad a favor de una persona determinada ..... 553
2. Requisitos para que el interés sea legítimo y consolide el derecho ..... 555
3. Protección jurídica del derecho adquirido ..... 556
4. La estabilidad jurídica exige la protección de los derechos adquiridos ..... 558
5. Protección jurídica del derecho adquirido en Colombia..... 559
6. Consecuencias de la consagración constitucional de los derechos adquiridos ..... 561
7. No puede legarse derecho adquirido sobre la ley que puede ser reformada, adicionada o derogada ..... 562

8. La garantía que ofrece el derecho adquirido supone la existencia de norma legal .....	565
9. Derecho adquirido sobre nombramientos comunicados .....	565

**CAPÍTULO XXVII**

**ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

**ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS – EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO – SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA – ENTIDADES INDIRECTAS O DE SEGUNDO GRADO**

1. Naturaleza de los actos de los establecimientos públicos .....	569
2. Funciones de los establecimientos que realizan por medio de Actos Administrativos.....	570
3. Régimen jurídico de los actos y contratos de los establecimientos públicos .....	572
4. Delegación de funciones por medio deActo Administrativo .....	573
5. Procedimiento a que están sujetos los actos de los establecimientos públicos .....	573
6. Actos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.....	574
7. Naturaleza jurídica de los actos proferidos por entidades bancarias organizadas como entidades descentralizadas .....	575
8. Actos Administrativos de las corporaciones autónomas regionales .....	575
9. Las corporaciones autónomas regionales cumplen funciones administrativas especiales .....	575
10. Actos Administrativos de las entidades indirectas o de segundo grado .....	581
11. Formas que pueden presentar las entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado.....	581
12. Actos Administrativos de las entidades indirectas atípicas.....	582
13. Actos Administrativos proferidos por asociaciones entre entidades públicas .....	582
14. Actos y contratos de las empresas de servicios domiciliarios.....	583
15. Actos Administrativos por excepción de las empresas de servicios domiciliarios.....	583

## CAPÍTULO XXVIII

**ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS  
ENTIDADES ATÍPICAS QUE TIENEN RÉGIMEN  
JURÍDICO O NATURALEZA ESPECIAL**

1. Actos Administrativos de las entidades atípicas que tienen naturaleza única o especial.....	589
2. El Banco de la República persona jurídica de Derecho Público sujeto a un régimen especial .....	590
3. Clase de actos que profiere el Banco de la República .....	592
4. Naturaleza jurídica del Banco de la República y clase de actos que profiere.....	594
5. Atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia .....	595
6. Atribuciones del Banco de la República en materia económica.....	596
7. El Banco de la República debe velar por la moneda sana .....	597
8. Alcance de la autonomía administrativa y técnica del Banco de la República .....	597
9. La Junta del Banco de la República es una autoridad reguladora .....	599
10. La regulación en materia cambiaria .....	599
11. Actos de intervención del gobierno en el manejo de la actividad crediticia, bursátil y aseguradora.....	600
12. Actos Administrativos generales y particulares de la Junta Directiva del Banco de la República .....	601
13. Reserva de la ley en materia cambiaria.....	602

## CAPÍTULO XXIX

**ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DE LAS ASAMBLEAS**

1. Actos Administrativos de las asambleas .....	605
2. Las ordenanzas son Actos Administrativos reglados .....	606
3. Ordenanzas que son Actos Administrativos complejos .....	607
4. La estructura de la administración departamental se determina por un Acto Administrativo complejo .....	607
5. Actos Administrativos de carácter individual de las asambleas .....	608

6. Los reglamentos internos de las asambleas ..... 608
7. Normas que rigen los Actos Administrativos departamentales ..... 609

### CAPÍTULO XXX

## ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS GOBERNADORES

1. Los gobernadores ..... 613
2. Actos Administrativos de los gobernadores ..... 613
3. Control de tutela del gobernador sobre los concejos y alcaldes ..... 614
4. Valor jurídico de los Actos Administrativos de tutela del gobernador que ejerce sobre los acuerdos municipales ..... 614
5. Los decretos del gobernador ..... 620
6. Las resoluciones ..... 620
7. Las asambleas y gobernadores carecen de facultades para clasificar los empleados ..... 620
8. Creación, supresión y fusión de empleos departamentales ..... 623
9. Estructura de la administración departamental se determina por medio de ordenanza a iniciativa del gobernador ..... 624
10. Actos Administrativos departamentales originados en delegación del ejercicio de competencias ..... 626
11. Actos Administrativos originados en desconcentración de funciones ..... 628
12. Características de los Actos Administrativos según que obedezcan a un sistema descentralizado, desconcentrado o por delegación del ejercicio de competencias ..... 629

### CAPÍTULO XXXI

## ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

1. Actos Administrativos municipales ..... 635
2. Actos Administrativos de los concejos municipales ..... 635
3. Los acuerdos municipales ..... 636
4. Principales atribuciones de los concejos ..... 636
5. Los acuerdos son Actos Administrativos reglados ..... 638

7.	Reglamentos internos de los concejos.....	642
8.	Los reglamentos internos de los concejos y de las asambleas obligan a partir de su expedición .....	643
9.	Facultad reglamentaria de los concejos municipales en materia de suelos y protección del patrimonio ecológico.....	645
10.	Naturaleza administrativa de los reglamentos del uso del suelo .....	649
11.	Elección de funcionarios por los concejos municipales.....	649
12.	Las resoluciones de los concejos municipales .....	650
13.	Los Actos Administrativos de los alcaldes no deben ser revocados, ni reformados por los gobernadores .....	651

#### CAPÍTULO XXXII

### ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

1.	El Distrito Capital de Bogotá .....	655
2.	Actos Administrativos del Distrito Capital .....	657
3.	Autoridades distritales que profieren Actos Administrativos.....	658
4.	Los acuerdos del concejo distrital son Actos Administrativos reglados .....	658
5.	Actos Administrativos del Alcalde Mayor y demás autoridades distritales .....	659
6.	Actos Administrativos de delegación de funciones del Alcalde Mayor del Distrito Capital .....	660

#### CAPÍTULO XXXIII

### ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS ALCALDES

1.	Actos Administrativos de los alcaldes.....	663
2.	Corresponde al alcalde el nombramiento de todos los funcionarios municipales que sean sus agentes .....	664
3.	Actos de Policía Municipal.....	664
4.	Actividades de Policía de naturaleza administrativa.....	666
5.	El alcalde, primera autoridad de Policía del Municipio.....	667

6.	Los decretos y las resoluciones de los alcaldes.....	670
7.	Atribución de funciones a empleados diferentes del orden municipal no está autorizado por la ley .....	670
8.	Actos Administrativos de delegación de funciones municipales.....	671
9.	La facultad impositiva es indelegable .....	672

**CAPÍTULO XXXIV**

**LOS ACTOS POLÍTICOS EN LA POSTMODERNIDAD**

**-ERROR DE LIMITAR LA COMPETENCIA DE LA CORTE PARA EJERCER EL CONTROL CONSTITUCIONAL-**

1.	Origen de los Actos Políticos .....	677
2.	La doctrina de los Actos Políticos es tan antigua como el hombre .....	678
3.	Evolución de la Jurisprudencia del Consejo de Estado de Francia en materia de Actos Políticos .....	680
4.	Influencia de la Jurisprudencia Francesa en otros países.....	681
4.1.	En España .....	681
4.2.	Los Actos Políticos en Estados Unidos de Norteamérica .....	682
4.3.	Los Actos Políticos en Venezuela .....	683
4.4.	Los Actos Políticos en Argentina .....	685
5.	Los Actos Políticos en Colombia .....	686
6.	La jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia .....	686
7.	Diferencias entre el Acto Político y el Administrativo .....	687
8.	Los Actos Políticos en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo .....	689
9.	La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.....	689
10.	No debe haber incompatibilidad entre Acto Político y Acto Jurídico .....	690
11.	La Corte Suprema de Justicia cambia la jurisprudencia en sentencia de Sala Plena, el 15 de noviembre de 1984, al declarar inexecutable parcialmente el artículo 82 del Decreto-Ley 01 de 1984 .....	691
12.	Todos los Actos Políticos están sometidos a Control Jurisdiccional .....	692

13. La facultad de juzgar los Actos de la Administración es de origen constitucional .....	693
14. Tesis de la competencia intemporal de la Corte para conocer de leyes aprobatorias de tratados internacionales .....	695
15. Actos Políticos reglados.....	700
16. ¿Qué son los Actos Políticos? .....	702
17. La inmunidad jurisdiccional de los mal llamados “Actos Políticos” quebranta el principio de la igualdad jurídica.....	702
18. La Doctrina Latinoamericana ha rechazado la teoría de los Actos Políticos inmunes a todo control .....	705
19. Los Actos Políticos de la Constitución de 1991.....	708
20. Las propuestas de las últimas reformas constitucionales en materia de Actos Políticos .....	711
21. La posmodernidad de los Actos Políticos .....	713

#### CAPÍTULO XXXV

### LOS ACTOS INSTITUCIONALES

1. Los actos institucionales .....	717
2. Los actos institucionales afectan la propia organización y subsistencia del Estado .....	718
3. Los actos institucionales corresponden a la función suprema de dirección política del Estado .....	722
4. La función gubernativa o política productora de los actos institucionales .....	723
5. Caracteres de los actos institucionales .....	725
6. Los actos institucionales en la Constitución Política de 1991.....	728
7. Poder político y poder constituyente.....	735

#### CAPÍTULO XXXVI

### EXISTENCIA JURÍDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

#### –PUBLICACIÓN - EFICACIA - OPONIBILIDAD - MANERA DE PRECISAR LOS TÉRMINOS–

1. Existencia jurídica del Acto Administrativo.....	741
---	-----

2. La oponibilidad del Acto Administrativo .....	742
3. Momento en el cual entra a regir el Acto Administrativo de carácter general .....	743
4. La tesis del Consejo de Estado de Colombia es común en la jurisprudencia francesa .....	743
5. No se debe declarar nulo un acto por no haber sido publicado.....	745
6. Actos que se limitan a declarar el sentido de una ley.....	745
7. Actos Administrativos que no imponen obligaciones y que se refieren al gobierno interno de la administración rigen a partir de su expedición .....	745
8. Omisión de la promulgación .....	746
9. Desde cuándo se empiezan a contar los términos para determinar los efectos jurídicos de un Acto Administrativo .....	748
10. Actos Administrativos que existen pero no producen efectos jurídicos .....	749
11. Efectos de la vigencia del Acto Administrativo .....	750
12. Distinción entre obligatoriedad y eficacia.....	750
13. Efectos del Acto Administrativo en el espacio y en el tiempo.....	753

CAPÍTULO XXXVII

**ACTOS ADMINISTRATIVOS INEFICACES  
GARANTISMO JURÍDICO**

1. Garantismo Jurídico del Acto Administrativo .....	757
2. Ineficacia de los Actos Administrativos por falta o irregularidad de las notificaciones .....	758
3. Cese temporal de eficacia del Acto Administrativo .....	758
4. La falta de publicación o promulgación hace el acto inoponible .....	760
5. La falta de promulgación de un Acto Administrativo no determina su nulidad .....	764
6. Un Acto Administrativo no adolece de nulidad por falta de promulgación o notificación .....	765
7. La falta de publicación o de notificación de un Acto Administrativo no lo hace inexistente .....	767
8. Finalidad de la notificación de los Actos Administrativos .....	768
9. La publicidad de los Actos Administrativos.....	768

10. Notificación de los actos administrativos de las entidades descentralizadas territoriales ..... 770

### CAPÍTULO XXXVIII

## EL ACTO ADMINISTRATIVO RIGE PARA EL FUTURO

### –CASOS EN QUE TIENE LUGAR LA RETROACTIVIDAD–

1. Aplicación del principio de la no retroactividad de los Actos Administrativos ..... 773
2. Alcance de los Actos Administrativos que establecen nueva reglamentación o suprimen medidas anteriores: No son retroactivos ..... 776
3. No se reglamenta para el pasado porque sería modificar situaciones basadas en normas preexistentes ..... 778
4. Los actos jurídicos bilaterales celebrados por particulares pueden llevar la cláusula de retroactividad ..... 779
5. El fenómeno jurídico de la “Para-Retroactividad” ..... 781
6. Modo de saber qué Actos Administrativos son retroactivos para los efectos de distinguir las situaciones subjetivas ..... 781
7. El principio de la irretroactividad de la ley y como consecuencia de los Actos Administrativos encuentra consagración en la legislación y la doctrina ..... 782
8. El conflicto de leyes en el tiempo ..... 782
9. Casos en que tiene lugar el fenómeno jurídico de la retroactividad ..... 785
10. La irretroactividad del Acto Administrativo y el derecho adquirido ..... 786

### CAPÍTULO XXXIX

## LA RETROACTIVIDAD LÍCITA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Competencia discrecional de la administración para escoger el momento de su actuación –retroactividad de las leyes interpretativas– ..... 791

2.	Retroactividad del Acto Administrativo cuando es favorable .....	794
3.	Efectos retroactivos del Acto Administrativo .....	795
4.	¿Desde cuándo produce efectos retroactivos el Acto Administrativo? .....	795
5.	Casos en que puede hablarse de retroactividad lícita .....	796
6.	Eficacia y retroactividad .....	797
7.	Excepciones que indican la retroactividad del Acto Administrativo .....	800
8.	Limitación de la retroactividad del Acto Administrativo .....	802
9.	Retroactividad de la ley tributaria .....	802
9.1.	Irretroactividad de la ley tributaria .....	803
10.	Peligros de la retroactividad .....	804
11.	Retroactividad de los Actos Administrativos de tutela .....	806
12.	Extinción de los efectos del Acto Administrativo .....	807

CAPÍTULO XL

**PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE AFECTAN DERECHOS FUNDAMENTALES**

1.	La tutela como mecanismo para la protección de derechos fundamentales .....	811
2.	La tutela tiene efectos sobre la ejecutoriedad del Acto Administrativo y no sobre su validez .....	813
3.	Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela .....	814
4.	La tutela debe interpretarse en forma favorable para proteger los derechos fundamentales .....	818
5.	Procedencia excepcional de la acción de tutela frente a un Acto Administrativo .....	819
6.	Con la acción de tutela no se puede suprimir la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de la legalidad de los Actos Administrativos .....	821
7.	La acción de tutela no procede cuando se dejaron caducar los medios de control .....	822
8.	Ejercicio conjunto de la acción de tutela y medio de control contra Actos Administrativos .....	824

9. Con la tutela no se puede desvirtuar la presunción de buena fe de los Actos Administrativos.....	827
10. Improcedencia de la acción de tutela dirigida contra actos de carácter general, impersonal o abstracto que no causen un perjuicio irremediable .....	828
11. No es procedente la tutela cuando exista otro medio de defensa .....	830
12. Actos Administrativos que atentan contra derechos fundamentales .....	832
13. Acción de tutela que protege un derecho adquirido y declarado por medio de Acto Administrativo.....	832
14. El juez de tutela no debe ordenar obligaciones para el Estado al margen de la ley .....	833

#### CAPÍTULO XLI

### NULIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y MEDIOS DE CONTROL

#### —IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES—

1. La presunción de validez y la nulidad de los Actos Administrativos .....	837
2. Invalidez y ejecutividad de los Actos Administrativos.....	839
3. Teoría de las nulidades del Acto Administrativo.....	841
4. Diferencia entre la declaración de nulidad y la revocatoria del Acto Administrativo.....	842
5. No toda irregularidad genera nulidad de Acto Administrativo.....	843
6. Clasificación de las causales de nulidad de los Actos Administrativos .....	846
7. Nulidad del Acto Administrativo por violación de normas a las que debía estar sujeto .....	847
8. Preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales .....	847
9. Declaración de nulidad de los Actos Administrativos generales o particulares cuando violen un derecho subjetivo.....	849
10. Actos Administrativos que han perdido vigencia pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	851

11. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.....	852
12. Nulidad de los actos electorales.....	853
13. Cumplimiento de los Actos Administrativos.....	856
14. Manera de cumplir los Actos Administrativos.....	856
15. El cumplimiento de Actos Administrativos no excluye otros medios de defensa.....	857
16. Improcedencia de la pretensión de cumplimiento cuando se pretende la modificación de Actos Administrativos particulares.....	860
17. La pretensión de cumplimiento se debe formular contra actos decisorios y no de trámite.....	860
18. Con la pretensión de cumplimiento no se puede imponer sanciones.....	860
19. Protección de los derechos e intereses colectivos.....	861
20. Reparación de los perjuicios causados a un grupo.....	864
<i>Bibliografía</i> .....	867
<i>Índice de autores</i> .....	875
<i>Índice de materias</i> .....	883
<i>Índice de normas</i> .....	897

El Acto Administrativo, en efecto, relleva con diafanidad las dos bases esenciales que comandan el conjunto de esta disciplina, y que fundamentan su especificidad: de una parte el ejercicio del poder público de otra, su sumisión a la regla de derecho.

El poder público se afirma con evidencia en la posibilidad reconocida a las autoridades administrativas de imponer su voluntad a las particulares; prerrogativa exorbitante, inconcebible en las relaciones entre personas privadas basadas en el dogma de la igualdad; prerrogativa necesaria para la realización del interés común frente a la resistencia inevitable de los intereses personales. De esta necesidad, el testimonio más sorprendente se encuentra en la evolución que se percibe en el mundo jurídico del *Common Law*, durante mucho tiempo rebelde a cualquier ruptura de la igualdad en provecho de la administración: enfrentado a las múltiples tareas que el Estado moderno debe asumir, el Parlamento Británico ha multiplicado los "Estatutos" que derogan el *Common Law*, capacitando a