

REPUBLICA DE COLOMBIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIOECONOMICAS

ANOTACIONES CRITICAS SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS  
Y, EN ESPECIAL, SOBRE LA SUSPENSION PROVISIONAL  
DE SUS EFECTOS JURIDICOS

TESIS DE GRADO

PATRICIA CALLE MORENO  
FELIPE PIQUERO VILLEGAS

BOGOTA, 1.990

# CAPITULO PRELIMINAR

## Sección 1. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A. El CONCEPTO .....	3
1. <u>La Función Administrativa</u> .....	5
a) Necesidad de precisar su concepto .....	7
b) Ejercicio de la función administrativa .....	8
c) Finalidad de la función administrativa .....	10
d) Límites de la función administrativa .....	13
e) Contenido de la función administrativa .....	14
f) Conclusiones .....	19
i) Las funciones administrativa y legislativa .....	20
ii) Las funciones administrativa y jurisdiccional .....	24
2. <u>Elementos esenciales del acto administrativo</u> .....	26
a) El sujeto .....	28
b) El objeto .....	29
c) El contenido .....	31
d) La forma .....	32
e) Los motivos .....	33
f) Los fines .....	35
g) La potencialidad de producir efectos jurídicos .....	35

3. <u>El acto político como especie del acto administrativo</u> .....	38
a) Orígenes de la doctrina .....	38
b) La jurisprudencia colombiana .....	41
c) Conclusiones .....	45
B. LAS CARACTERISTICAS .....	50
1. <u>La presunción de legalidad</u> .....	52
a) Fundamento de la presunción .....	53
b) La existencia del acto como presupuesto de la presunción .....	55
c) Los actos inexistentes y la presunción de legalidad .....	57
d) Relación de la presunción .....	61
e) Extensión de la presunción .....	62
f) Efectos de la presunción .....	62
2. <u>La producción real de efectos jurídicos</u> .....	64
a) La noción de efectos jurídicos .....	64
b) Producción de los efectos jurídicos en el tiempo ....	65
c) La obligatoriedad de los actos administrativos .....	69
i) Manifestaciones de la obligatoriedad .....	69
ii) La irrevocabilidad de un acto administrativo particular como una expresión de la obligatoriedad de sus efectos .....	71

d) La ejecutividad de los actos administrativos .....	73
i) Noción de ejecutividad .....	74
ii) Formas de la ejecutividad .....	75

C. NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO PARA EFECTOS DEL PRE- SENTE ESTUDIO .....	79
---	----

Sección 2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS  
ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A. UN CONTROL DE LEGALIDAD .....	80
1. <u>El principio de legalidad y la necesidad de la de- claración judicial de ilegalidad</u> .....	82
2. <u>Ambito y efectos de la declaración judicial</u> .....	85
3. <u>La reparación como consecuencia de la anulación</u> .....	88
B. ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSABLES .....	90
1. <u>Nociones preliminares</u> .....	91

a) Actos definitivos .....	91
b) Actos preparatorios o de trámite .....	92
c) Actos de ejecución .....	92
d) Actos de registro y de certificación .....	93
e) Conceptos y circulares .....	94
f) Actos separables de un contrato .....	95

2. Ambito de la acción de nulidad bajo el amparo del Decreto Ley 1 de 1.984 y del Decreto Ley 2304

<u>de 1.989</u> .....	97
a) Régimen del Decreto Ley 1 de 1.984 .....	97
b) Régimen del Decreto Ley 2304 de 1.989 .....	100

CAPITULO I. APROXIMACION AL TEMA DE LA  
SUSPENSION PROVISIONAL

Sección 1. MARCO TEORICO GENERAL

A. LA SUSPENSION PROVISIONAL COMO MECANISMO DE DEFENSA DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE A LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACION .....	109
1. <u>Las prerrogativas de la administración</u> .....	110
2. <u>Los mecanismos de defensa de los administrados</u> .....	113
3. <u>Fundamento de la suspensión provisional</u> .....	115
B. NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION PROVISIONAL ...	118
1. <u>La suspensión provisional frente a otras medidas similares</u> .....	119
a) Las medidas cautelares .....	119
b) Otras medidas preventivas .....	120
c) La suspensión provisional frente a las anteriores medidas .....	121

2. <u>La suspensión provisional como "intromisión" de los organos jurisdiccionales en los asuntos administrativos</u> .....	123
---	-----

Sección 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN  
COLOMBIA

A. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES .....	129
1. <u>Nuestras constituciones</u> .....	130
a) La Constitución de Cundinamarca de 1.811 .....	130
b) La Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1.812 .....	131
c) La Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1.832 .....	132
d) La Constitución de la Confederación Granadina de 1.858 .....	132
e) La Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1.863 .....	133
f) La Constitución de la República de Colombia de 1.886 .....	134
2. <u>Las reformas a la Constitución de 1.886</u> .....	137
a) Acto Legislativo número 3 de 1.910 .....	137

b) Acto Legislativo número 1 de 1.914 .....	138
c) Acto Legislativo número 1 de 1.945 .....	138
B. ANTECEDENTES LEGALES .....	140
1. <u>Las normas anteriores</u> .....	141
a) Ley 130 de 1.913 .....	141
b) Ley 80 de 1.935 .....	142
c) Ley 167 de 1.941 .....	144
2. <u>Los proyectos del actual Código Contencioso Admi-</u> <u>nistrativo</u> .....	150
a) Artículo 152 .....	151
i) Proyecto de Reforma al Código Contencioso Adminis-	
trativo de 1.980 .....	151
ii) Proyecto número 1 .....	152
iii) Proyecto del Banco de la República .....	153
iv) Proyecto de 12 de Diciembre de 1.983 .....	154
v) Proyecto Gobierno Nacional .....	155
b) Artículo 153 .....	156
i) Proyecto de Ley Número 25 .....	157
ii) Proyecto número 3 de Control Jurisdiccional de	
la Administración .....	158
iii) Proyecto de Diciembre 12 de 1.983 .....	158
iv) Proyecto Gobierno Nacional .....	159

c) Artículos 154 y 155 .....	160
i) Proyecto de 1.980 .....	161
ii) Proyecto Banco de la República .....	161
iii) Proyecto 12 de Diciembre de 1.983 .....	162
iv) Proyecto Gobierno Nacional .....	162
d) Artículo 156 .....	163
i) Proyectos 1.980, Banco de la República, 12 de Di- ciembre de 1.983, del Gobierno Nacional y Jorge Valen- cia Arango .....	164
e) Artículo 157 .....	164
i) Proyecto de 1.980 .....	164
ii) Proyecto Jorge Valencia Arango .....	165
iii) Proyecto Banco de la República .....	168
iv) Proyectos 12 de Diciembre de 1.983 y del Gobierno Nacional .....	168
f) Artículo 158 .....	168
i) Proyecto de 1.980 .....	169
ii) Proyecto Jorge Valencia Arango .....	169
iii) Proyecto Banco de la República .....	170
iv) Proyecto 12 de Diciembre de 1.983 .....	170
v) Proyecto Gobierno Nacional .....	170
g) Artículo 159 .....	170
i) Proyecto de 1.980 .....	172
ii) Proyectos Jorge Valencia Arango, Banco de la Repú- blica 12 de Diciembre de 1.983 y Gobierno Nacional ....	179

CAPITULO II. REGIMEN JURIDICO DE LA SUSPESION  
PROVISIONAL

Sección 1. REGIMEN LEGAL VIGENTE

A. LA SUSPENSION PROVISIONAL .....	177
1. <u>Concepto</u> .....	178
a) Procesal y accesorio .....	179
b) Decretado por el órgano jurisdiccional competente ..	179
c) Que recaee sobre los efectos jurídicos del acto ad- ministrativo.....	180
d) De naturaleza preventiva .....	183
e) Que se adopta desde la iniciación del proceso .....	184
f) Con carácter temporal y provisional .....	184
2. <u>Los Requisitos de Forma</u> .....	186
a) Acción ejercitada .....	186
b) Actos cuyos efectos jurídicos pueden ser suspen- didos .....	189
c) Solicitud y sustentación expresa y oportuna .....	195
d) Adopción de la medida .....	199
3. <u>Los Requisitos de Fondo</u> .....	202
a) Infracción manifiesta de una norma superior .....	203
i) Infracción directa e indirecta .....	204

- ii) Infracción manifiesta .....206
- iii) Diferencia entre el régimen anterior y el establecido a partir de la expedición del Decreto Ley 1 de 1.984 .....207
- iv) Prueba .....210
- v) Norma superior .....213
- vi) Amplitud del estudio previo a la orden de suspensión .....214
- b) Perjuicios actuales o eventuales para el actor .....216
- c) Ausencia de prohibición legal .....218
- i) Vigencia de los artículos 98 de la Ley 167 de 1.941 y 157 del Decreto Ley 1 de 1.984 .....219
- ii) Inconstitucionalidad de las normas de carácter legal que establecen prohibiciones en materia de suspensión .....221
- iii) Conclusión .....222
  
- 4. Trámite e impugnación .....224
  
- 5. Efectos de la adopción de la medida .....228
- a) Derogación de normas anteriores .....229
- b) Vulneración de derechos subjetivos (perjuicios) ...231
  
- 6. Extinción de la suspensión .....233
- a) Decisión de fondo .....233
- b) Derogación de la norma acusada .....235

7. <u>Reproducción del acto suspendido en sus efectos</u> .....	237
a) El acto ya fue anulado .....	240
b) El acto se encuentra suspendido en sus efectos .....	241
8. <u>Una referencia a la suspensión provisional en prevención</u> .....	243
i) La norma .....	244
ii) Finalidad perseguida con este mecanismo .....	244
iii) Procedencia de la suspensión en prevención .....	246
iv) Explicación de los supuestos de aplicación de la norma .....	246
v) Accesoriedad de la medida .....	249
vi) Oportunidad para solicitar y ordenar la suspensión en prevención .....	251
vii) Efectos de la adopción de la orden de suspensión en prevención .....	252
viii) Interpretación y aplicación jurisprudencial .....	253
ix) Inexequibilidad parcial del artículo 153 .....	257
B. ANALISIS COMPARATIVO DE LA SUSPENSION PROVISIONAL ..	260
1. <u>Otros mecanismos que dentro de nuestro sistema jurídico limitan la eficacia de los actos administrativos</u> .....	261

a) Revocación directa .....	261
b) Aplicación preferencial de normas superiores .....	265
c) Decisión administrativa sobre la pérdida de ejecutoriedad .....	268
2. <u>La suspensión jurisdiccional en algunos sistemas jurídicos extranjeros</u> .....	271
a) Derecho Alemán .....	271
b) Derecho Anglosajón .....	273
c) Derecho Italiano .....	276
d) Derecho Francés .....	277
e) Derecho Español .....	279
f) Derecho Panameño .....	281
g) Derecho Argentino .....	282
h) Derecho Mexicano .....	283

Sección 2. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

CONCLUSION

ANEXO 1

ANEXO 2