

**CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES**

Contralor de Santa fé de Bogotá, Catedrático de las Universidades  
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, La Sabana, Central,  
Libre y ESAP; especialista en Derecho Público Comparado  
del Instituto de Estudios Europeos y doctor en Derecho de la  
Universidad de Navarra.

***TEORÍA GENERAL DEL  
ACTO ADMINISTRATIVO***

**1a. Edición**

**1995**

**BIBLIOTECA JURIDICA**



*INDICE GENERAL*

# INDICE GENERAL

Página

## *PRIMER CAPITULO*

1. Teoría general del acto administrativo .....	1
1.1. Régimen jurídico de la función administrativa .....	3
1.1.1. Legalidad de las actuaciones y competencias garantía de los derechos subjetivos de los asociados .....	3
1.1.2. El de la prerrogativa estatal del poder público .....	3
1.2. Régimen legal de la función administrativa .....	3
1.2.1. Principio de legalidad .....	3
1.2.1.1. Presunción de legalidad .....	5
1.2.1.2. Violación de la ley .....	6
1.2.1.2.1. Incompetencia del funcionario .....	7
1.2.1.2.2. Factor territorial .....	7
1.2.1.2.3. Factor funcional .....	8
1.2.1.2.4. Factor jerárquico .....	8
1.2.1.2.5. Factor temporal .....	8
1.2.1.3. Vicios de forma .....	8
1.2.1.4. Falsa motivación .....	10
1.2.1.5. Desviación de poder .....	10
1.3. Titularidad y ejercicio d la función administrativa .....	10
1.3.1. Titularidad .....	10
1.3.2. Ejercicio .....	10
1.3.2.1. Atribución general .....	11
1.3.2.2. Atribución particular .....	11
1.3.2.2.1. Unilateral .....	11
1.3.2.2.2. Bilateral .....	11
1.3.3. Delegación en personas naturales .....	12
1.3.4. Delegación en personas jurídicas .....	12

**CAPITULO SEGUNDO**

2. Acto administrativo .....	17
2.1. Origen del Acto Administrativo .....	17
2.1.1. Epoca primitiva .....	18
2.1.2. Epoca romana .....	18
2.1.2.1. Epoca republicana .....	18
2.1.2.2. El imperio .....	19
2.1.3. Epoca visigótica .....	19
2.1.4. Epoca musulmana .....	20
2.1.5. Edad media .....	20
2.1.6. Epoca moderna .....	21
2.1.7. Edad contemporánea .....	22
2.2. Evolución del concepto de acto administrativo Criterios para distinguir el acto administrativo .....	24
2.2.1. Criterio orgánico .....	26
2.2.2. Criterio objetivo o material .....	27
2.2.3. Criterio formal .....	30
2.2.4. Contraposición del criterio orgánico y el material .....	31
2.2.5. Insuficiencia de los criterios subjetivos u orgánico y el objetivo o material .....	32
2.2.6. Criterios predominantes en Colombia .....	33
2.3. Definición de acto administrativo .....	33
2.4. Características del acto administrativo .....	40
2.4.1. El acto administrativo es acto jurídico .....	41
2.4.2. El acto administrativo emana de una autoridad administrativa .....	50
2.4.3. El acto administrativo es la concreción de la función administrativa .....	50
2.4.4. El acto administrativo contiene la manifestación de la voluntad de la administración .....	50
2.5. Estructura del acto administrativo .....	52
2.5.1. Elemento subjetivo .....	56
2.5.1.1. Competencia .....	57

## INDICE GENERAL

---

2.5.1.2. Capacidad .....	59
2.5.2. Elemento objetivo .....	60
2.5.3. Elemento formal .....	66
2.5.3.1. La motivación .....	75
2.5.3.2. Formas y formalidades .....	81
2.5.3.2.1. Forma especial, sustancial e integral .....	82
2.5.3.2.2. Forma interna y externa .....	82
2.5.4. Elemento finalista .....	83
2.5.5. Elemento causal .....	87
2.5.6. Elementos esenciales del acto administrativo .....	91
2.5.6.1. El término .....	92
2.5.6.2. La condición .....	93
2.5.6.3. El modo .....	94
2.6. Atributos del acto administrativo .....	95
2.6.1. Presunción de legalidad .....	97
2.6.2.1. Distinción entre obligatoriedad y eficiencia .....	102
2.6.3. Ejecutoriedad .....	103
2.7. Efectos de los actos administrativos en el tiempo y en el espacio .....	103
2.7.1. En el tiempo .....	112
2.7.1.1. Publicidad de los actos administrativos .....	114
2.7.1.2.1. Actos administrativos de carácter general que no estan suje- a promulgación .....	125
2.7.1.2.2. Omisión de promulgación .....	126
2.7.1.3. Efectos en el tiempo de los actos administrativos de contenido particular, individual .....	129
2.7.1.3.1. Un acto que no se ha notificado no produce efectos ju- rídicos .....	129
2.7.1.3.2. Jurisprudencia .....	130
2.7.1.4. Actos administrativos que existen pero no producen efectos jurídicos .....	131
2.7.1.5. Derechos adquiridos. Retroactividad e irretroactividad de los actos administrativos .....	132
2.7.1.6. Duración de los efectos en el tiempo .....	136

2.7.1.6.1. Actos válidos .....	137
2.7.1.6.1.1. Cumplimiento .....	137
2.7.1.6.1.2. Resolución .....	137
2.7.1.6.1.3. Revocación .....	137
2.7.1.6.1.4. Voluntad del particular .....	138
2.7.1.6.1.5. Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos ..	138
2.7.1.6.1.5.1. La suspensión provisional .....	140
2.7.1.6.1.5.2. Por haber desaparecido los fundamentos de hecho o de derecho .....	146
2.7.1.6.1.5.3. Pérdida de vigencia del acto .....	148
2.7.1.6.1.5.4. Inejecución del acto por parte de la administración .....	149
2.7.1.6.2. Actos viciados .....	149
2.7.2. Efectos de los actos administrativos en el espacio .....	152
2.8. Clasificación de los actos administrativos .....	153
2.8.1. Actos administrativos que crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas .....	154
2.8.1.1. Actos administrativos que operan sobre una cualidad jurídica .	154
2.8.1.2. Actos administrativos que operan en el campo de los derechos y deberes .....	155
2.8.1.3. Actos administrativos que operan sobre otros actos administra tivos .....	159
2.8.1.4. Actos de organización de la administración pública .....	160
2.8.2. Actos administrativos sancionatorios, de control, de seguridad, de servicios públicos .....	166
2.8.3. Actos administrativos de poder y actos administrativos de ges tión .....	168
2.8.4. Actos administrativos preparatorios y actos administrativos defi nitivos .....	169
2.8.4.1. Actos administrativos preparatorios o accesorios .....	174
2.8.4.2. Actos administrativos definitivos o principales .....	174
2.8.4.3. Actos administrativos complementarios .....	174
2.8.4.4. Actos administrativos de ejecución .....	175

## INDICE GENERAL

---

2.8.5. Actos administrativos de carácter general y actos administrativos de contenido particular .....	175
2.8.6. Actos administrativos expresos y actos administrativos de voluntad presunta .....	180
2.8.7. Actos administrativos reglados y actos administrativos discrecionales discrecionales .....	180
2.8.8. Actos administrativos simples y actos administrativos complejos	190
2.8.9. Actos administrativos de carácter unilateral y actos administrativos de carácter bilateral o actos administrativos contractuales .....	198
2.8.10. Actos administrativos internos y actos administrativos externos	200
2.8.11. Actos administrativos que son verdaderos negocios administrativos administrativos y actos administrativos meros actos administrativos .....	200
2.8.12. Actos administrativos de carácter nacional y actos administrativos de carácter local .....	201
2.8.13. Actos administrativos emanados de la rama legislativa o de la rama jurisdiccional .....	202
2.8.14. Actos administrativos expresos, tácitos, presuntos, escritos, verbales, por signos, señales o convenciones, motivados, con condición, externos o internos, de ejecución .....	205
2.8.15. Actos legislativos y actos administrativos .....	209
2.8.16. Actos no excluidos de la jurisdicción contenciosa y actos excluidos de la jurisprudencia contenciosa .....	211
2.8.17. Actos administrativos desde el punto de vista formal .....	213
2.8.18. Principales actos administrativos .....	214
2.8.18.1. Decretos del Presidente de la República .....	214
2.9. Modificación de los actos administrativos .....	231
2.10. Extinción de los actos administrativos .....	237
2.10.1. Expiración .....	237
2.10.2. Derogación y revocación .....	238
2.10.2.1. Derogación .....	239
2.10.2.2. Revocación .....	240
2.10.3. Regulación del tema en nuestra ley .....	247

## *TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO*

---

2.10.3.1. Actos que pueden ser revocados .....	260
2.10.3.2. Naturaleza de la revocatoria .....	260
2.10.3.3. Causales de revocación de los actos administrativos .....	262
2.10.3.4. Procedimiento de la revocatoria .....	263
2.10.3.5. Límites de la revocatoria. Las situaciones subjetivas consolidadas .....	263
2.10.3.6. Consecuencia de la revocación de los actos administrativos .....	264
2.11. Actos administrativos irregulares .....	265
2.11.1. El derecho comparado .....	266
2.12. Inexistencia. Vías de hecho .....	268
2.12.1. Evolución jurisprudencial de la tesis de las vías de hecho en la Corte Constitucional .....	272
2.13. Nulidad del acto administrativo .....	279
2.14. Anulabilidad .....	284
2.15. La simulación del acto administrativo .....	292

### *TERCER CAPITULO*

3. El procedimiento administrativo .....	297
3.1. La participación de los interesados en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales .....	302
3.2. El derecho comparado frente al tema de la participación de los interesados en el procedimiento de la elaboración de las disposiciones generales .....	308
3.3. Principios que informan el procedimiento administrativo .....	312
3.3.1. Principio de eficacia .....	314
3.3.2. Principio de economía .....	314
3.3.3. Principio de celeridad .....	314
3.3.4. Principio de imparcialidad .....	315
3.3.5. Principio de publicidad .....	315
3.3.6. Principio de eficiencia .....	316
3.3.7. Principio de equidad .....	316
3.3.8. Principio de la valoración de los costos ambientales .....	316

## INDICE GENERAL

---

3.3.9. Principio de la legalidad objetiva .....	317
3.3.10. Principio de la oficiosidad .....	319
3.3.11. Principio de la instrucción .....	319
3.3.12. Principio de la informalismo en favor del administrado .....	320
3.4. Clases de procedimiento .....	321
3.5. Normativa del procedimiento en Colombia .....	322
3.5.1. Sujetos del procedimiento administrativo .....	323
3.5.1.1. La administración .....	323
3.5.1.2. Los administrados .....	324
3.5.1.3. La relación procedimental .....	325
3.5.1.3.1. Derechos procedimentales .....	325
3.5.1.3.2. Deberes procedimentales .....	326
3.5.1.4. Requisitos general de la actividad procedimental .....	327
3.5.1.4.1. El lugar .....	327
3.5.1.4.2. El tiempo .....	327
3.5.1.4.3. La forma .....	327
3.5.2. Fases del procedimiento administrativo .....	328
3.5.2.1. La inflación .....	328
3.5.2.2. Desarrollo .....	330
3.5.2.2.1. Ordenación .....	330
3.5.2.2.1.1. Actos de impulso .....	330
3.5.2.2.1.2. Actos resolutorios .....	331
3.5.2.2.1.3. Actos de comunicación .....	331
3.5.2.2.1.4. Actos de imitación .....	331
3.5.2.2.1.5. Actos de documentación .....	331
3.5.2.3. Instrucción .....	332
3.5.2.3.1. Derecho de petición .....	332
3.5.2.3.1.1. Derecho de petición en interés general .....	334
3.5.2.3.1.2. Derecho de petición en interés particular .....	338
3.5.2.3.1.3. Derecho de petición de información .....	339
3.5.2.3.1.4. Derecho de formulación de consultas .....	342
3.5.2.4. Audiencia .....	342
3.5.2.5. Informes .....	342

## TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.5.2.6. Pruebas .....	343
3.5.2.7. Alegaciones .....	344
3.5.3. Terminación del procedimiento .....	344
3.5.3.1. Terminación normal .....	344
3.5.3.2. Terminación anormal .....	344
3.6. Revisión de los actos administrativos .....	345
3.7. La vía gubernativa .....	346
3.7.1. Definición .....	346
3.7.2. Características de la vía gubernativa .....	347
3.7.2.1. Los recursos administrativos como garantía .....	347
3.7.2.2. Los recursos administrativos como presupuesto de la impugnación jurisdiccional .....	348
3.7.3. Aspectos generales de la vía gubernativa .....	348
3.7.3.1. Presupuestos de los recursos .....	348
3.7.3.2. Actos acusables en la vía gubernativa .....	349
3.7.3.3. Autoridad competente para resolver los recursos .....	350
3.7.3.4. El recurrente .....	350
3.7.3.5. Los recursos .....	351
3.7.3.5.1. Requisitos formales .....	351
3.7.3.5.2. El plazo para interponerlos .....	352
3.7.3.5.3. El efecto suspensivo de los recursos .....	352
3.7.3.5.4. Tramitación del recurso .....	352
3.7.3.5.5. Terminación del trámite del recurso .....	352
3.7.4. Recursos de la vía gubernativa .....	354
3.7.4.1. Artículo 50 .....	354
3.7.4.1.1. Reposición .....	354
3.7.4.1.2. Apelación .....	355
3.7.4.2. Artículo 51 .....	355
3.7.4.3. Artículo 52 .....	356
3.7.4.4. Artículo 53 .....	356
3.7.4.5. Artículo 54 .....	357
3.7.5. Agotamiento de la vía gubernativa .....	357

## *INDICE GENERAL*

---

3.7.6. Casos en que no procede recurso en la vía gubernativa .....	358
3.7.7. Vías de hecho .....	359

### **CUARTO CAPITULO**

4. Cuadros explicativos del acto administrativo .....	361
4.1. Estructura del acto administrativo .....	366
4.2. Atributos del acto administrativo .....	371
4.3. Proceso de eficacia del acto administrativo .....	373
4.4. Clasificación de los actos administrativos .....	378
4.5. Extinción de los actos administrativos .....	387
4.6. Derecho de petición .....	391
4.7. Recursos de reposición y apelación .....	400
4.8. Recursos de reposición y apelación .....	402