

PEDRO ANTONIO LAMPREA RODRÍGUEZ

ANULACIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Doctrina constitucional de la legalidad

Motivos de anulación de los actos administrativos-Control de legalidad

Jurisprudencia-doctrina. Modelos

EDICIONES DOCTRINA Y LEY
Santafé de Bogotá - Colombia

1996

Índice General

PARTE PRIMERA TEORÍA DE LA LEGALIDAD

CAPÍTULO I DOCTRINA CONSTITUCIONAL DE LA LEGALIDAD

1. Introducción al capítulo	5
2. Estructura jerárquica del orden jurídico	6
3. Supremacía de la Constitución	7
4. Principio de legalidad. Presunción de legalidad	11
5. Nomofilaquia o tutela de la ley	12
6. Formas de protección legal	13
7. Debido proceso	14
8. Restablecimiento del orden justo	14
9. Control de legalidad	16
10. Recapitulación	16

CAPÍTULO II ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

1. Introducción al capítulo	19
2. Estructura administrativa	20
3. Competencia administrativa	24
4. Derecho de petición	25

5. Colisión de competencias administrativas	28
6. Función pública	30
1) <i>Coordinación</i>	31
2) <i>Concurrencia</i>	31
3) <i>Subsidiariedad</i>	31
7. Facultad reglamentaria de la administración	32
8. Ejercicio de la actividad administrativa	34
9. Vía de hecho	36
10. Vía de derecho	37
11. Principios de la actuación administrativa	37
a) <i>Economía</i>	38
b) <i>Celeridad</i>	38
c) <i>Eficacia</i>	39
d) <i>Imparcialidad</i>	39
e) <i>Publicidad</i>	39
f) <i>Contradicción</i>	39
12. Ambito de la competencia administrativa	39
13. Teoría del poder público	40
14. Responsabilidad pública por el ejercicio del poder público	41
15. Principio de legalidad en la actividad administrativa	41
16. Control de legalidad de la actividad administrativa	42
17. Régimen particular de la actividad administrativa	42
a) <i>Competencia</i>	43
b) <i>Facultad</i>	43
c) <i>Acto de la Administración</i>	43
d) <i>Función administrativa</i>	43
18. Régimen particular de la competencia administrativa	44
19. Principio de la razonabilidad administrativa	45
20. Ambito de la competencia administrativa	45
21. Clases de la competencia administrativa	45
22. Discrecionalidad, arbitrio, arbitrariedad	47
23. Competencia reglada	48

24. Competencia discrecional	49
a) <i>Carácter de la competencia discrecional</i>	49
b) <i>Campo de aplicación de la discrecionalidad</i>	51
c) <i>El acto de la administración pública</i>	51
d) <i>Naturaleza del acto de contenido discrecional</i>	51
e) <i>Elementos esenciales: motivación y finalidad</i>	52
f) <i>Firmeza de las situaciones jurídicas</i>	54
g) <i>El problema de los conceptos jurídicos indeterminados</i>	54
h) <i>Control de legalidad del ejercicio discrecional</i>	54
i) <i>Sinopsis de la jurisprudencia francesa</i>	56
(1). Desvío de poder	56
(2). Discrecionalidad sobre las calidades del servidor público	57
(3). Control sobre los hechos origen de la decisión	57
(4). Conducta discrecional y ley nueva. Cambio de circunstancias	58
(5). Legalidad de la discrecionalidad por consideraciones de orden público ..	58
25. Recapitulación	59

CAPÍTULO III

LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Introducción al capítulo	61
2. Expresión de la voluntad administrativa	62
3. Teoría de la legalidad. Orden justo	63
4. La conducta administrativa y el orden justo	64
5. Acto jurídico	66
6. Teoría del acto administrativo	68
7. Legalidad del acto administrativo	69
8. Ilegalidad del acto	70
9. Forma del acto administrativo	71
10. Acta	71
11. Pliego de condiciones	72
12. Acto separable	74
13. Clasificación del acto administrativo	84
14. De acuerdo con el destinatario	84

<i>a) acto-regla</i>	84
<i>b) Acto-condición</i>	84
<i>c) Acto subjetivo</i>	85
15. De acuerdo con sus condiciones de existencia	85
16. De acuerdo con los efectos que produce	86
17. Teoría del acto inexistente	86
18. Manifestaciones del acto inexistente	88
19. El acto administrativo como decisión ejecutoria	89
20. Publicidad del acto administrativo	90
21. Control del acto de la administración	91
22. Control de legalidad	92
23. Elementos del acto administrativo	93
24. Objeto del acto administrativo	93
25. Motivación del acto administrativo	94
26. Acto en firme	96
27. Acto ficto	97
28. Silencio administrativo positivo	97
29. Silencio administrativo negativo	99
30. Recapitulación	103

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN LEGAL DE LA ANULACIÓN

1. Introducción al capítulo	105
2. Precisión conceptual de anulación	106
3. Nulidad: significado y alcances	108
4. Ineficacia: significado y alcances	108
5. Acto jurídico y nulidad	109
6. El acto administrativo como acto jurídico: contrato estatal	110
7. Condiciones de legalidad del acto administrativo	110
8. Las relaciones jurídicas en el tiempo	111
9. Prenotandos	112
10. Régimen legal de la nulidad	113
11. Carácter institucional de la nulidad	114

12. Régimen legal del acto administrativo nulo	115
<i>A. Nulidad constitucional</i>	116
<i>B. Nulidades de carácter legal</i>	117
13. Nulidad absoluta general	117
<i>C. Nulidad absoluta del contrato estatal</i>	118
14. Nulidad relativa del contrato estatal	120
15. Nulidad parcial del contrato	120
16. Efectos de la nulidad	120
17. Saneamiento de vicios de procedimiento o formales	120
18. Causales de anulación del acto de la Administración	121
19. Precisión del concepto causal de anulación	121
20. Declaración legal de las causales de anulación	122
21. Vicio intrascendente	123
21. Acto anulable	125
22. Prueba para desvirtuar la presunción de legalidad	125
23. Acusación de ilegalidad del acto administrativo	126
24. Situaciones jurídicas del acto administrativo	126
25. Convalidación del acto administrativo	127
26. Excepción de ilegalidad	134
27. Recapitulación	137

PARTE SEGUNDA

RÉGIMEN LEGAL DE LA ANULACIÓN

CAPITULO V

INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR

1. Introducción al capítulo	143
2. Infracción de norma en que el acto debía fundarse	143
3. Doctrina de la integración del derecho	144
4. Mantenimiento del orden justo	145
5. Legalidad	147
6. Fundamentos de la causal infracción del precepto superior	147
7. Restablecimiento de la legalidad	149

8. Formas de infracción de la norma superior	150
9. Falta de aplicación	152
10. Aplicación indebida	154
11. Interpretación errónea	154
12. Violación del principio de legalidad	158
13. La Constitución como norma de normas	158
14. Control de legalidad	161
15. Derechos adquiridos y actuación administrativa	163
16. Recapitulación	165

CAPÍTULO VI

EXPEDICIÓN DEL ACTO POR FUNCIONARIO INCOMPETENTE

1. Introducción al capítulo	167
2. Función pública	171
3. Competencia administrativa	171
4. Funcionario o servidor público	173
5. Funcionario competente	174
6. Ordenador del gasto	174
Ordenación del gasto	175
8. Desgüeño administrativo	179
9. Factores determinantes de la competencia administrativa	181
10. Territorio	182
11. Tiempo	183
12. Materia	184
13. Facultad administrativa	185
14. Grado	185
15. Régimen legal de la competencia administrativa	185
16. Criterios de la competencia administrativa	186
16. Competencia a prevención	186
17. Competencia colegiada	187
18. Avocación	194
19. Delegación de funciones	195
20. Desconcentración administrativa	196

21. Conflicto de competencia	198
22. Modalidades de la competencia	201
23. Responsabilidad por la actuación administrativa	203
24. Competencia reglada	203
25. Competencia discrecional	206
26. Campo de aplicación de la discrecionalidad	210
a) <i>Naturaleza del acto de contenido discrecional</i>	210
b) <i>Elementos del acto administrativo</i>	211
c) <i>Firmeza de las actuaciones administrativas</i>	211
27. El problema de los conceptos jurídicos indeterminados	211
28. Recapitulación	221

CAPÍTULO VII
DESVÍO DE PODER

1. Introducción al capítulo	223
2. Principio del interés público	225
3. Fin del acto administrativo	226
4. Manifestaciones del desvío de poder	229
5. Fin, elemento esencial del acto	231
6. Exámen conceptual de desvío	232
7. El desvío de poder en la jurisprudencia nacional	234
1º. <i>Concepción teleológica de 'desvío'</i>	234
2º. <i>Desvío y principio de legalidad</i>	234
3º. <i>Desvío y función pública</i>	235
4º. <i>Criterios jurisprudenciales fundamentales del desvío</i>	235
5º. <i>Desvío de poder. Técnica de impugnación</i>	235
6º. <i>Teoría de los móviles en el desvío</i>	235
8. Evolución histórica del desvío de poder	238
9. Régimen legal del desvío de poder	240
10. Régimen jurídico de la causal desvío de poder	241
11. Vicios en la finalidad del acto	246
12. Prueba del desvío de poder	248
13. Régimen legal de la prueba de indicios	249

<i>Indicio necesario</i>	250
<i>La conducta procesal como indicio</i>	250
<i>Apreciación de los indicios</i>	250
<i>Régimen de otras pruebas</i>	252
15. Carga de la prueba del desvío.....	252
16. Elementos constitutivos de la causal.....	253
17. Técnica de invocación de la causal.....	256
18. Control de la conducta desviada.....	257
19. El desvío de poder en la jurisprudencia nacional.....	257
20. Efectos de la nulidad por desvío de poder.....	259
21. Recapitulación.....	260
22. Falsa motivación.....	260

CAPÍTULO VIII FALSA MOTIVACIÓN

1. Introducción al capítulo.....	265
2. Necesidad de la motivación.....	267
3. Causa del acto de la administración.....	267
4. Aspectos conceptuales del motivo.....	268
5. Consideraciones legales de la motivación del acto.....	271
6. Causa del acto administrativo.....	274
7. Criterios de la motivación.....	275
1. <i>Legalidad</i>	275
2. <i>Certeza objetiva de los hechos antecedentes</i>	276
3. <i>Debida calificación jurídica</i>	277
4. <i>Apreciación razonable</i>	277
8. Precisión terminológica de la falsedad.....	278
9. Causal falsa motivación.....	278
10. Razón de la decisión.....	280
11. Situaciones de la falsa motivación.....	282
12. Régimen legal de la motivación del acto.....	285
13. Control de los motivos del acto administrativo.....	286

14. Motivación del acto administrativo	288
15. Responsabilidad administrativa	290
16. Técnica de la motivación del acto	291
17. Recapitulación	292

CAPÍTULO IX

QUEBRANTAMIENTO DEL DEBIDO PROCESO

1. Introducción al capítulo	295
2. Teoría del debido proceso	296
3. Elementos conceptuales del debido proceso	298
4. Régimen legal de la causal quebrantamiento del debido proceso	299
5. Funcionario competente	299
6. Aspectos conceptuales de ley preexistente	300
7. Cumplimiento de las formas propias	301
8. El debido proceso como derecho fundamental	304
9. Régimen legal del debido proceso	304
10. Decisión administrativa y medios de defensa	305
11. Régimen del procedimiento gubernativo	306
12. Control de legalidad y debido proceso	309
13. Técnica de la causal quebrantamiento del debido proceso	317
14. Recapitulación	318

CAPÍTULO X

EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO

1. Introducción al capítulo	321
2. La forma como materialidad del acto	322
3. Condiciones de existencia, validez y eficacia del acto	322
4. Garantía constitucional de la forma en la conducta pública	323
5. Forma de la declaración administrativa	328
6. Requisitos formales de la declaración administrativa	329
7. Elementos de forma y de fondo del acto	330
8. Elemento formal del acto de la administración	332
9. Criterios de clasificación de los requisitos formales	335

10. Vicios de procedimiento	336
11. Vicios de forma en la declaración administrativa	345
12. Motivación del acto como elemento de forma	351
13. Motivación obligatoria según la doctrina	352
14. Razones de existencia de la motivación	354
15. Carga de la prueba de la motivación	355
16. Fecha exigencia formal del acto	355
17. Partes motiva y resolutive, estructura formal del acto	356
18. Lugar de expedición como exigencia formal del acto	356
19. Suscripción del documento como exigencia formal del acto	357
20. Publicidad del acto, requisito formal. Notificación	357
21. Información sobre recursos gubernativos	362
22. Expedición inoportuna como vicio formal del acto	363
23. Formalidades accidentales	364
24. Técnica de la causal expedición irregular del acto	365
25. Responsabilidad administrativa	367
26. Recapitulación	368

PARTE TERCERA

RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JUSTO

1. Prenotandos	373
2. Plan de la obra	374

CAPÍTULO XI

LA REVOCACIÓN DIRECTA

1. Introducción al capítulo	377
2. Revocación, resolución, nulidad,	378
rescisión e inexistencia del acto jurídico	378
3. Teoría de los derechos adquiridos en el derecho público	381
4. Naturaleza jurídica de la revocación directa	381
5. Régimen legal de las causales de revocación directa	386
1°. <i>Inconstitucionalidad o ilegalidad manifiestas</i>	387
2°. <i>Violación del interés público o social</i>	387
3°. <i>Ocurrencia de daño antijurídico</i>	387

6. Oportunidad de la revocación directa	390
7. Trámite de la revocación de acto particular y concreto	392
8. Proceso de lesividad	392
9. El proceso de lesividad en el derecho español	393
10. Régimen de la lesividad en Colombia	394
11. Titularidad de la acción de lesividad	396
12. Oportunidad de la acción de lesividad	397
13. Procedimiento de la revocación directa	399
14. Aspectos penales del acto ilegal	400
MODELO 1. ESCRITO DE REVOCACIÓN DIRECTA A PETICIÓN DE PARTE	401
15. Recapitulación	415

CAPÍTULO XII

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA

1. Introducción al capítulo	419
2. Derecho tributario	420
3. Tránsito de legislación	423
4. Discusión de los actos de la administración tributaria	425
5. Régimen legal del recurso de reconsideración	425
6. Interposición del recurso	428
7. Oficina receptora	428
8. Oportunidad de la interposición	428
9. Competencia funcional de discusión	428
10. Condiciones de interposición del recurso de reconsideración	429
11. Improcedencia del recurso sobre hechos aceptados	432
12. Presentación del recurso	434
13. Constancia de presentación	434
14. Inadmisión del recurso de reconsideración	436
15. Recurso contra el auto inadmisorio	436
16. Silencio administrativo positivo	437
17. Reserva del expediente	438
18. Causales de nulidad	439
19. Término para alegar la causal de nulidad	442

20. Término para resolver el recurso	442
21. Silencio administrativo positivo	447
22. Recursos contra la decisión administrativa de clausura de establecimiento .	452
23. Recurso contra sanciones a contador público o revisor fiscal	452
24. Régimen general de los recursos gubernativos	452
25. Revocación directa	452
26. Régimen probatorio	454
27. Principio de favorabilidad para el contribuyente	454
28. Presunción de veracidad	454
29. Hecho confesado	457
30. Confesión ficta o presunta	458
31. Prueba documental en materia tributaria	460
1. Documento de oficina de impuestos	460
2. Documento privado	460
3. Certificaciones	460
32. Prueba documental de pasivo	461
33. Libros de contabilidad	461
34. Régimen de prevalencia	461
35. Recapitulación	463

CAPÍTULO XIII

DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción al capítulo	465
2. Teoría de la fuerza ejecutoria del acto administrativo	466
3. Firmeza del acto administrativo	468
4. Pérdida de fuerza ejecutoria	468
5. Consideraciones doctrinales sobre el decaimiento	469
6. Régimen legal del decaimiento del acto	471
a) <i>por propia disposición del acto</i>	471
b) <i>por razones fácticas</i>	471
7. Efectividad del decaimiento	472
8. Excepción de ilegalidad	477
9. Recapitulación	483

CAPÍTULO XIV
TRANSACCIÓN Y CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVAS

1. Introducción al capítulo	485
2. Transacción y conciliación. Antecedentes doctrinales	486
3. Cláusula general de competencia	487
4. Competencia administrativa para transigir	487
5. Antecedentes doctrinarios de la transacción y la conciliación	488
6. La ley de contratación estatal	489
<i>Sección 1. -Transacción</i>	490
1. <i>Precisión conceptual de la transacción</i>	490
2. <i>Materia de la transacción. Prohibiciones</i>	494
3. <i>Capacidad para transigir</i>	500
4. <i>El contrato de transacción</i>	501
MODELO 1. CONTRATO DE TRANSACCIÓN	501
<i>Sección 2. -Conciliación</i>	506
1. <i>Régimen legal de la conciliación</i>	506
2. <i>Constitucionalidad de la conciliación contencioso-administrativa</i>	506
3. <i>Jurisprudencia. Constitucionalidad de la conciliación</i>	507
4. <i>Carácter de la conciliación prejudicial</i>	510
5. <i>Procedimiento de la conciliación prejudicial</i>	511
6. <i>Petición escrita</i>	511
7. <i>Contenido de la petición</i>	512
MODELO 2. CONCILIACIÓN PREJUDICIAL	512
8. <i>Conciliación judicial</i>	528
MODELO 3. ACTO ADMINISTRATIVO DE CUMPLIMIENTO DE CONCILIACIÓN JUDICIAL	529
9. <i>Efectos de la conciliación</i>	532
10. <i>Transacción y conciliación. Criterios de distinción</i>	534
11. <i>Restablecimiento del orden justo</i>	537
12. <i>Recapitulación</i>	538

CAPÍTULO XV

ALLANAMIENTO A LA DEMANDA

1.	Introducción al capítulo	541
2.	Precisión conceptual del allanamiento	542
3.	Constitucionalidad del allanamiento a la demanda contencioso administrativa	544
4.	Régimen legal del allanamiento a la demanda	546
5.	Calidad del demandado para el allanamiento	547
6.	Ineficacia del allanamiento	548
7.	Incapacidad de disposición	548
8.	Incapacidades especiales para actuar	549
9.	Existencia de derecho no allanable	549
10.	Hecho admitido no susceptible de confesión	549
11.	Apoderado sin facultad suficiente	550
12.	Sentencia productora de cosa juzgada respecto de terceros	550
13.	Litisconsorcio necesario	550
14.	Recapitulación	557

CAPÍTULO XVI

SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	Introducción al capítulo	559
2.	Precisión conceptual de la suspensión provisional	560
3.	Acto administrativo en firme	562
4.	Fundamento constitucional de la suspensión provisional	564
5.	Régimen legal de la suspensión provisional	564
6.	Condiciones de prosperidad de la suspensión	570
	<i>Prueba de preexistencia del acto acusado</i>	571
	<i>Presentación de solicitud escrita de la suspensión</i>	571
7.	Ilegalidad probada: base de la suspensión provisional	572
8.	Concepto de la violación	573
9.	Suspensión provisional en acción de nulidad	573

10. Suspensión provisional en acción de nulidad y restablecimiento del derecho	574
11. Procedimiento de la suspensión provisional	575
12. Efectos de la suspensión provisional	578
13. Acción de tutela y suspensión provisional	579
MODELO 1. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL	583
14. La suspensión provisional en el orden departamental y municipal. Obligaciones de los gobernadores y alcaldes	604
15. Recapitulación	606

CAPÍTULO XVII

DECLARACIÓN JUDICIAL DE NULIDAD

1. Introducción al capítulo	609
2. Derecho de acción	610
3. Restablecimiento del orden justo	611
4. Deber de la desobediencia civil	611
5. Control jurisdiccional de la administración	613
6. Jurisdicción en lo contencioso-administrativo	615
7. Acción contencioso-administrativa	615
8. Nulidad e ineficacia	621
9. Oportunidad de la acción de nulidad	622
10. Acto de la administración: objeto de la demanda de nulidad	623
11. Teoría de los motivos y las finalidades	623
12. Técnica de la demanda de nulidad	633
13. Causales de la nulidad invocada	634
14. Interpretación de la demanda	636
15. Corrección de la demanda	637
16. Estimación razonada de la cuantía	638
17. Falta de contestación de la demanda	640
18. Llamamiento en garantía	641
19. Acción de lesividad	647
20. Estructura del proceso contencioso contractual	653

21. Nulidad del contrato estatal	654
22. Teoría del enriquecimiento sin causa en el contencioso contractual	661
23. Acción de in rem verso	661
24. Responsabilidad administrativa contractual	663
25. Acción de repetición	663
26. Prescripción de la acción de responsabilidad contractual	663
27. Mora de la administración	664
28. Responsabilidad poscontractual	665
29. Denegación de justicia	666
30. Sentencia judicial	667
31. Estructura de la sentencia de nulidad	668
32. Efectos de la sentencia de nulidad	672
33. Tutela para el cumplimiento de sentencia judicial	678
34. Perjuicios	682
35. Recapitulación	685
