

# **ACTO ADMINISTRATIVO TEORÍA GENERAL**

**CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES**

---



# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO I

### Introducción General

A. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	21
B. RÉGIMEN LEGAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	23
1. Principio de legalidad .....	23
2. Violación a las normas superiores como causal de nulidad .....	26
a) <i>Incompetencia del funcionario</i> .....	27
1) <i>Factor territorial</i> .....	27
2) <i>Factor funcional</i> .....	28
3) <i>Factor jerárquico</i> .....	28
4) <i>Factor temporal</i> .....	28
b) <i>Vicios de forma</i> .....	28
c) <i>Falsa motivación</i> .....	29
d) <i>Desviación de poder</i> .....	30
C. TITULARIDAD Y EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	31
1. Titularidad .....	31
2. Ejercicio .....	31
a) <i>Atribución general</i> .....	31
b) <i>Atribución particular</i> .....	31
3. Delegación en personas naturales .....	32
4. Delegación en personas jurídicas .....	32

## CAPÍTULO II

### El Acto Administrativo

A.	ORIGEN DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	38
	1. Época primitiva .....	39
	2. Época romana .....	39
	a) <i>Época republicana</i> .....	39
	b) <i>El Imperio</i> .....	40
	3. Época visigótica .....	40
	4. Época musulmana .....	40
	5. La Edad Media .....	41
	6. Época Moderna .....	42
	7. Época Contemporánea .....	42
B.	EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	44
C.	CRITERIOS PARA DISTINGUIR EL ACTO ADMINISTRATIVO .....	46
	1. Criterio orgánico .....	46
	2. Criterio objetivo material .....	47
	3. Criterio formal .....	49
	4. Contraposición del criterio orgánico y el material .....	50
	5. Insuficiencia de los criterios subjetivo u objetivo .....	50
	6. Criterios predominantes en Colombia .....	51
D.	DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	52
E.	CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	57
	1. Es acto jurídico .....	57
	2. Emanada de una autoridad administrativa .....	65
	3. Es una concreción de la función administrativa .....	66
	4. Contiene manifestación de voluntad de la administración .....	66

F. ESTRUCTURA DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	67
1. Elemento subjetivo .....	70
a) <i>Competencia</i> .....	71
b) <i>Capacidad</i> .....	73
2. Elemento objetivo .....	73
3. Elemento formal .....	78
a) <i>La motivación</i> .....	85
b) <i>Formas y formalidades</i> .....	90
4. Elemento finalista .....	91
5. Elemento causal .....	94
6. Elementos no esenciales del acto administrativo .....	97
a) <i>El término</i> .....	98
b) <i>La condición</i> .....	99
c) <i>El modo</i> .....	100
G. ATRIBUTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	101
1. Presunción de legalidad .....	102
2. Obligatoriedad .....	103
3. Ejecutoriedad .....	108
4. Diferencias entre atributos, elementos y características .....	112
a) <i>Características</i> .....	112
b) <i>Elementos</i> .....	112
c) <i>Atributos</i> .....	113
H. EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO .....	113
1. Efectos en el tiempo .....	116
a) <i>Publicidad de los actos administrativos</i> .....	118
b) <i>Efectos en el tiempo de los actos administrativos de contenido general</i> .....	121
1) <i>Actos administrativos de carácter general no sujetos a promulgación</i> .....	128
2) <i>Omisión de la promulgación</i> .....	129

c) <i>Efectos en el tiempo de los actos administrativos de contenido particular</i> .....	130
1) <i>Un acto no notificado no produce efectos jurídicos</i> .....	130
2) <i>Jurisprudencia</i> .....	132
d) <i>Actos administrativos que existen pero que no producen efectos jurídicos</i> .....	133
e) <i>Derechos adquiridos, retroactividad e irretroactividad de los actos administrativos</i> .....	134
1) <i>Alcance de la no retroactividad de los actos administrativos</i>	135
2) <i>No retroactividad de los actos administrativos</i> .....	136
f) <i>Duración de los efectos en el tiempo</i> .....	137
1) <i>Actos válidos</i> .....	138
— <i>La suspensión provisional</i> .....	143
a. <i>Evolución constitucional</i> .....	143
b. <i>Evolución legal</i> .....	144
c. <i>Consideraciones</i> .....	147
2) <i>Actos viciados</i> .....	150
2. <i>Efectos de los actos administrativos en el espacio</i> .....	153
I. <i>CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i> .....	153
1. <i>Actos administrativos que crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas</i> .....	154
a) <i>Actos administrativos que operan sobre una cualidad jurídica</i> ...	154
b) <i>Actos administrativos que operan en el campo de derechos y deberes</i>	155
c) <i>Actos administrativos que operan sobre otros actos administrativos</i>	158
d) <i>Actos de organización de la administración pública</i> .....	158
2. <i>Actos administrativos sancionatorios, de control, de seguridad, de servicio público</i> .....	163
3. <i>Actos administrativos de poder y actos administrativos de gestión</i> ....	165
4. <i>Actos administrativos preparatorios y actos administrativos definitivos</i>	166
a) <i>Actos administrativos preparatorios o accesorios</i> .....	170
b) <i>Actos administrativos definitivos o principales</i> .....	171
c) <i>Actos administrativos complementarios</i> .....	171
d) <i>Actos administrativos de ejecución</i> .....	171

5. Actos administrativos de carácter general y actos administrativos de contenido particular .....	171
6. Actos administrativos expresos y actos administrativos de voluntad presunta .....	172
7. Actos administrativos reglados y actos administrativos discrecionales .....	175
8. Actos administrativos simples y actos administrativos complejos .....	184
9. Actos administrativos de carácter unilateral y actos administrativos de carácter bilateral o actos administrativos contractuales .....	190
10. Actos administrativos internos y actos administrativos externos .....	192
11. Actos administrativos que son verdaderos negocios administrativos y actos administrativos que son meros actos administrativos .....	193
12. Actos administrativos de carácter general nacional y actos administrativos de carácter local .....	193
13. Actos administrativos emanados de la rama legislativa o de la rama jurisdiccional .....	194
14. Actos administrativos expresos, tácitos, presuntos, escritos, verbales, por signos, señales o convenciones, motivados, condición, externos, internos y de ejecución .....	196
15. Actos legislativos y actos administrativos .....	200
16. Actos no excluidos de la jurisdicción contenciosa y actos excluidos de la misma .....	201
17. Actos administrativos desde el punto de vista formal .....	203
18. Principales actos administrativos .....	204
a) <i>Decretos del Presidente de la República</i> .....	204
1) <i>Leyes que se pueden reglamentar</i> .....	213
2) <i>Extensión del decreto reglamentario</i> .....	213
b) <i>Resoluciones ministeriales, de los superintendentes y de los directores de establecimientos públicos</i> .....	214
c) <i>Ordenanzas de las asambleas departamentales</i> .....	214
d) <i>Acuerdos municipales</i> .....	216
J. MODIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	218
K. EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	222
1. Expiración .....	223

2.	Derogación y renovación .....	224
a)	<i>Derogación</i> .....	225
b)	<i>Revocación</i> .....	230
3.	Regulación del tema en nuestra ley .....	240
a)	<i>Actos que pueden ser revocados</i> .....	241
b)	<i>Naturaleza de la revocatoria</i> .....	241
c)	<i>Causales de revocación de los actos administrativos</i> .....	242
d)	<i>Procedimiento de la revocación</i> .....	243
e)	<i>Límites de la revocatoria. Las situaciones subjetivas consolidadas</i> .....	244
f)	<i>Consecuencias de la revocación de los actos administrativos</i> .....	245
L.	ACTOS ADMINISTRATIVOS IRREGULARES .....	245
1.	El derecho comparado .....	245
2.	En el derecho colombiano .....	247
M.	INEXISTENCIA. LAS VÍAS DE HECHO .....	247
1.	La jurisprudencia del Consejo de Estado .....	248
2.	Evolución jurisprudencial de las vías de hecho en la Corte Constitucional .....	250
N.	NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	256
O.	ANULABILIDAD .....	259
P.	LA SIMULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	266

### CAPÍTULO III

#### **El Procedimiento Administrativo**

A.	FUNDAMENTOS .....	269
B.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES .....	273
1.	Interés social supraindividual .....	275
2.	Organizaciones corporativas .....	277

3. Organizaciones comunitarias no corporativas .....	278
4. Organizaciones de interés colectivo .....	278
5. Comisiones mixtas de planificación .....	278
6. Consejos económicos y sociales .....	279
C. EL DERECHO COMPARADO FRENTE AL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES .....	279
D. PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	282
1. Principio de eficacia .....	284
2. Principio de economía .....	284
3. Principio de celeridad .....	284
4. Principio de imparcialidad .....	284
5. Principio de publicidad .....	285
6. Principio de eficiencia .....	285
7. Principio de equidad .....	285
8. Principio de valoración de los costos ambientales .....	285
9. Principio de legalidad objetiva .....	287
10. Principio de la oficiosidad .....	289
a) Principio de la instrucción .....	289
b) Principio de la verdad material .....	289
c) Principio de contradicción .....	290
11. Principio del informalismo en favor del administrado .....	290
E. CLASES DE PROCEDIMIENTO .....	290
F. NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA .....	292
1. Sujetos del procedimiento administrativo .....	292
a) La administración .....	292
b) Los administrados .....	294
c) La relación procedimental .....	295
d) Requisitos generales de la actividad procedimental .....	296

1) <i>El lugar</i> .....	296
2) <i>El tiempo</i> .....	297
3) <i>La forma</i> .....	297
2. Fases del procedimiento administrativo .....	297
a) <i>La iniciación</i> .....	297
b) <i>La ordenación</i> .....	300
c) <i>Instrucción</i> .....	300
d) <i>Audiencia</i> .....	301
e) <i>Informes</i> .....	301
f) <i>Pruebas</i> .....	301
g) <i>Alegaciones</i> .....	302
3. Terminación del procedimiento .....	302
a) <i>Terminación normal</i> .....	302
b) <i>Terminación anormal</i> .....	302
G. DERECHO DE PETICIÓN .....	302
1. Peticiones en interés general .....	305
a) <i>Silencio negativo</i> .....	307
b) <i>Silencio positivo</i> .....	307
2. Peticiones en interés particular .....	308
H. DERECHO DE INFORMACIÓN .....	309
I. DERECHO DE FORMULACIÓN DE CONSULTAS .....	311
J. REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	312
K. LA VÍA GUBERNATIVA .....	312
1. Definición .....	312
2. Características de la vía gubernativa .....	312
a) <i>Los recursos administrativos como garantía</i> .....	313
b) <i>Los recursos administrativos como presupuesto de la impugnación judicial</i> .....	313

3. Aspectos generales de la vía gubernativa .....	314
a) <i>Presupuestos de los recursos</i> .....	314
b) <i>Actos acusables en la vía gubernativa</i> .....	314
c) <i>Autoridad competente para resolver los recursos</i> .....	315
d) <i>El recurrente</i> .....	315
e) <i>Los recursos</i> .....	316
4. Recursos de la vía gubernativa .....	318
a) <i>Recursos ordinarios</i> .....	319
b) <i>Recursos extraordinarios</i> .....	319
c) <i>Recursos especiales</i> .....	319
5. Agotamiento de la vía gubernativa .....	324
6. Casos en que no procede el recurso de la vía gubernativa .....	325
L. VÍAS DE HECHO .....	327
SUPLEMENTO .....	329
ÍNDICE ANALÍTICO .....	357
BIBLIOGRAFÍA .....	363