

JAI ME ORLANDO SANTOFIMIO

Acto Administrativo

Procedimiento, eficacia y validez



Universidad Externado de Colombia

Acto Administrativo

Procedimiento, eficacia y validez

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO

Acto Administrativo

Procedimiento, eficacia y validez

Universidad Externado de Colombia

ISBN 968 - 36 -0007 - 7

DR © 1988, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510 México, D.F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Impreso y hecho en México

ISBN 958 - 616 - 218 - 4

© JAIME ORLANDO SANTOFIMIO

© UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 N° 1-17 Este Bogotá - Colombia

Primera edición: 1988

Segunda edición: 1994

Ilustración de portada: Detalle el León próximo a San Jerónimo, de la Tapicería San Jerónimo Penitente en seda y lana 2,90 x 2,65, manufactura entre 1510 - 1520, ubicada en el Palacio de Ildefonso en Segovia España, tomado de Tissues D'or, Tapicerías Flamencas de la Corona Española, pág. 26, editado por Gaspard De wit, Malines, Bélgica.

Composición: Departamento de Publicaciones

Fotomecánica, impresión y encuadernación: Departamento de Publicaciones

Diseño de carátula: Fernando Roldán Arévalo

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

*A Juan Carlos, mi hermano y
María Margarita, mi hija.*

INDICE

Presentación a la primera edición	17
Presentación a la segunda edición	19

CAPITULO PRIMERO PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA

1. Personalidad jurídica y funciones estatales	21
2. Nociones de la personalidad jurídica. Concepto. Clases	23
3. Persona jurídica. Naturaleza e importancia. Elementos	25
- Concepto	25
- Elementos	26
- Criterios	26
- Representante	28
- Capacidad	28
4. Aplicación de la teoría de la personalidad jurídica al derecho público. Naturaleza. Teorías	29
- Teoría de la ficción	31
- Teoría de la negación	31
- Teoría de la realidad	32
- Otra teorías	33
- <i>Teoría de la dupla personalidad</i>	33
- Teoría del órgano	34
- Nuestra opinión	34
- Consecuencias de la personalidad jurídica del Estado.	36
5. Personalidad jurídica del Estado en derecho colombiano	37
- Clasificación legal	37

- Reconocimiento legal 37
- Nación o Estado 39
- Conclusión 39

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Funciones estatales y acto administrativo 42
 - Hechos administrativos 44
 - Operación administrativa 46
 - Vía de hecho 50
 - Omisiones 52

2. Actos administrativos 53
 - Antecedentes 53
 - Criterios 55
 - Concepto 59
 - Teoría de la voluntad 59
 - Teoría declaracionista o de la mera manifestación 62
 - Teoría de Alessi. Acuerdo administrativo 64
 - Teoría de Vedel. Decisión ejecutoria 66
 - Otros conceptos 66

3. Elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo 69
 - Sujetos del acto administrativo 69
 - Sujeto activo 70
 - La competencia 71
 - La voluntad 74
 - Sujeto pasivo 74
 - Objeto del acto administrativo 75
 - Motivo del acto administrativo 76
 - Finalidad del acto administrativo 78
 - Formalidades del acto administrativo 80
 - El mérito en el acto administrativo 81

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS SUBJETIVOS EN LA FORMACION DEL ACTO

1. Generalidades 85
2. Fase interna en el proceso de elaboración del acto administrativo 87

- La intención	87
- Estructuración de la decisión	88
3. Fase externa o de exteriorización	88
- Teoría del elemento esencial	90
- Tesis de la eficacia u oponibilidad	91
- Teoría intermedia	92

**CAPITULO CUARTO
LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD ESTATAL
PRINCIPALMENTE DE LA ADMINISTRACION**

1. Generalidades	96
2. Concepto y contenido del principio de legalidad de los actos administrativos	96
- Simple legalidad	96
- Legalidad formal y legalidad interpretativa	97
- Legalidad y juridicidad. Bloque de la legalidad	98
- Legalidad formal y legalidad teleológica	99
3. Estado de derecho y el principio de legalidad	102
- Evolución	102
- Actividad reglada y discrecional	104
- Lo discrecional y reglado: Kelsen	109
- Legalidad y exigencia	110
4. Principio de legalidad y presunción de legalidad	111
5. Principio de legalidad en Derecho colombiano	113

**CAPITULO QUINTO
PROCESO ADMINISTRATIVO.
PROCEDIMIENTO DE FORMACION DEL ACTO**

1. El proceso administrativo	118
- Razones para su incorporación	118
- Proceso. Procedimiento	120
- Proceso Administrativo. Proceso Contencioso Administrativo	124
- Objeto y finalidad del proceso administrativo	125
2. Fases del procedimiento administrativo	126

3. Principios orientadores del proceso administrativo	128
- Principios constitucionales	129
- Principios del artículo 209 Constitucional	137
- Principio de economía	137
- Principio de la celeridad	138
- Principio de la eficacia	138
- Principio de la imparcialidad	138
- Principio de publicidad	139
- Principio de la contradicción	139
- Principio de la moralidad	140
4. Procedimiento de formación del acto en Derecho Positivo colombiano	141
- Características generales	141
- Características especiales	142
- Procedimientos especiales	142
- Instituciones financieras	142
- Entidades territoriales	144
- Derecho de petición	144
- Carácter general del Código Contencioso Administrativo	145
5. Sujetos del procedimiento administrativo	146

CAPITULO SEXTO

INICIACION Y TRAMITE DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

1. Generalidades	150
2. Derecho de petición	150
- Persona interesada	153
- Mecanismos de presentación de la solicitud	153
- Características de la petición	154
- Modalidades de la petición	155
- Interés general y particular	155
- Petición de informaciones	156
- Limitaciones al derecho de petición de información	159
- Protección judicial de la petición de documentos	161
- Consultas	162
- Resolución de la petición	163
- Entidades objeto de la petición	166
3. Cumplimiento de un deber legal	166
4. Iniciación de oficio	167

5. Trámite y formación del expediente	168
- Formación del expediente y acumulación	169
- Trámite del derecho de petición	169
- Trámite en el ejercicio de un deber legal	174
- Trámite de la actuación por iniciación oficiosa	174
6. Conflictos de competencia administrativa	174
7. Régimen probatorio en las actuaciones administrativas	178
8. Adopción de decisiones en vía administrativa	182
- Decisiones fictas o presuntas en vía administrativa. Silencio administrativo	183
- Silencio negativo	185
- Silencio positivo	190

**CAPITULO SEPTIMO
PUBLICIDAD DE LAS DECISIONES
ADMINISTRATIVAS. REGIMEN POSITIVO**

1. Generalidades	193
2. Publicidad de actos generales	195
3. Publicidad de actos individuales	200
- Notificación por edicto	202
- Notificación a terceros interesados	203
- Notificación por conducta concluyente	204
- Irregularidades de las notificaciones	204

**CAPITULO OCTAVO
IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
POR LA VIA ADMINISTRATIVA**

1. Generalidades	207
2. Vía gubernativa	208
3. Recursos en vía gubernativa	212
- Recurso de reposición	213
- Recurso de apelación	214
- Recurso de queja	215
- Requisitos generales de los recursos	216
- Período probatorio	220
- Perención y el desistimiento	221
4. Decisiones en vía gubernativa. Silencio administrativo	222
- Silencio ficto o presunto en vía gubernativa	223

5. Agotamiento de la vía gubernativa	224
6. Revocación directa	226
- Revocación como recurso	227

**CAPITULO NOVENO
EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. VICISITUDES**

1. Generalidades	233
2. Validez de los actos administrativos	234
3. Eficacia de los actos administrativos	235
- Firmeza y ejecutoriedad del acto	236
4. Vicisitudes en la eficacia del acto	238
- Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	239
- Causales del primer grupo	240
- Causales del segundo grupo	242
- Declaratoria de nulidad	242
- Decaimiento del acto administrativo	250
- Cumplimiento de la condición resolutoria	254
- Pérdida de vigencia	254
- Revocación como mecanismo de la administración.	254
5. Otros problemas en la eficacia del acto	256
- Inexistencia de los actos administrativos	257
- Teoría de la inexistencia de los actos administrativos	260
- Teoría que acepta la inexistencia de los actos administrativos	261
- Teoría que niega la inexistencia de los actos administrativos	261
- Teoría que asimila la inexistencia a la nulidad	262
- Teoría que asimila la inexistencia a las vías de hecho	262
- Teoría de la inexistencia de los actos administrativos en derecho colombiano	263
- Inoponibilidad del acto administrativo	265
6. Convalidación de los actos administrativos	266

**CAPITULO DECIMO
TEORIA DE LOS VICIOS INVALIDANTES. VICIOS
PROPIAMENTE DE LA LEGALIDAD**

1. Aproximaciones a la teoría	269
2. Vicios por inconstitucionalidad	276

- Vicios constitucionales sustanciales	282
- Vicios constitucionales adjetivos	283
- Usurpación de funciones	283
- Usurpación de autoridad o poder	284
3. Vicios por violación de los principios generales del derecho	286
4. Vicios por violación de la legalidad formal.	288

**CAPITULO DECIMOPRIMERO
VICIOS DE LOS ELEMENTOS EXTERNOS
DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Generalidades	291
2. Vicios por incompetencia del sujeto activo	292
- Incompetencia <i>ratione materiae</i>	293
- Incompetencia <i>ratione loci o territorial</i>	294
- Incompetencia <i>ratione temporis</i>	296
- Incompetencia en razón del grado de horizontalidad	296
- Incompetencia en razón del grado de verticalidad	297
- Competencia de los funcionarios del hecho	298
3. Vicios de la voluntad del sujeto activo	300
- Teoría del error en la voluntad administrativa	301
- Error de hecho	302
- Error en la persona	303
- Error en la naturaleza del acto	304
- Error sobre el objeto del acto	305
- Error sobre los motivos del acto	305
- Error en la sustancia	305
- Error de derecho	306
- La fuerza como vicio de la voluntad administrativa	308
- Elementos de la fuerza	311
- Metus atrox	311
- <i>Contra bona mores</i>	312
- <i>Metus praesens</i>	313
- Tipos de fuerza	313
- El dolo como vicio de la voluntad administrativa	314
- Teoría objetiva de la influencia externa sobre la administración	314
- Teoría subjetiva de la formación interna del dolo en la voluntad del sujeto actor de la administración	315
4. Vicios de forma o de procedimiento del acto administrativo	316
5. Vicios por desconocimiento del debido proceso. Desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa	319

**CAPITULO DECIMOSEGUNDO
VICIOS DE LOS ELEMENTOS INTERNOS
DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Generalidades	322
2. Vicios referentes al objeto del acto administrativo	322
- Vicios por imposibilidad en el objeto de acto	322
- Vicios por ilicitud en el objeto del acto	324
- Vicios por indeterminación en el objeto del acto	325
- Vicios por inexistencia del objeto del acto	326
3. Vicios referentes a los motivos del acto administrativo	326
4. Modalidades de vicios en los motivos del acto administrativo	328
5. Falsa motivación de los actos administrativos	331
- Falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos en derecho positivo colombiano	333
- Evolución de la falsa motivación en la jurisprudencia del Consejo de Estado	334
6. Vicios referentes a la finalidad del acto administrativo	339
7. El desvío de poder	341
- Concepto y naturaleza de la desviación de poder	343
- Modalidades y motivos de la desviación de poder	344
- Aspectos probatorios del desvío del poder	345
- Evolución del desvío de poder en la jurisprudencia del Consejo de Estado	349

BIBLIOGRAFIA

**Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en octubre de 1994,
con un tiraje 1000 ejemplares,
Calle 12 N° 1-17 Este
Bogotá, Colombia**