

LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ

Doctor en Derecho Constitucional y Administrativo
Universidad de Navarra y Universidad de Lleida (España)
Tratadista y Docente de la Universidad de Nariño

EL ACTO ADMINISTRATIVO

TERCERA EDICIÓN



Grupo Editorial
IBÁÑEZ

CONTENIDO

ABREVIATURAS	7
INTRODUCCION	33

PARTE PRIMERA LA ADMINISTRACION ESTATAL Y LAS FUENTES DEL DERECHO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA LA ADMINISTRACION PÚBLICA DEL ESTADO

1. LA ADMINISTRACIÓN, LOS ADMINISTRADOS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO	37
1.1. ANOTACIONES PRELIMINARES	37
1.2. CONCEPTUALIZACIÓN DE ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO	37
1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO	48
1.4. LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA Y EL DERECHO COMÚN	50
1.5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO. LA ADMINISTRACIÓN COMO PERSONA JURÍDICA	52
1.5.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICOS APLICABLE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO	54

*1.5.2. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO 57*

1.6. EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS
ADMINISTRADOS EN COLOMBIA 59

**SECCIÓN SEGUNDA
EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO NORMA
JURÍDICA**

1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 63

2. EN COLOMBIA, EL DERECHO ADMINISTRATIVO ES
EMINENTEMENTE NORMATIVISTA 66

2.1. PRIMERA ETAPA NORMATIVISTA: EL PRIMER CÓDIGO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1941, INICIADO Y
PROYECTADO EN 1913 69

2.2. SEGUNDA ETAPA NORMATIVISTA: DESCENTRALIZACIÓN,
DESCONCENTRACIÓN Y DELEGACIÓN DE FUNCIONES Y
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS..... 70

2.3. TERCERA ETAPA NORMATIVISTA: EL SEGUNDO CÓDIGO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1984 Y LA VISIÓN
RETROSPECTIVA DEL DERECHO LEGISLADO 71

2.4. CUARTA ETAPA NORMATIVISTA: MODERNIZACIÓN
Y ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA POLÍTICO
ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 74

2.5. QUINTA ETAPA NORMATIVISTA: EL TERCER
CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO O C.P.A., Y C.A.
O LEY 1437 DE 2011. ESTRUCTURA NORMATIVA Y
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS..... 75

SECCIÓN TERCERA

LAS FUENTES FORMALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

1.	FUENTES DEL DERECHO	83
1.1.	ANOTACIONES PRELIMINARES	83
1.2.	¿QUÉ ES FUENTE DEL DERECHO? APLICABILIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO.....	84
1.3.	¿CÓMO SE CLASIFICAN LAS FUENTES? EN PARTICULAR, LAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO	84
2.	EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO PÚBLICO ..	89
2.1.	BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD STRICTO SENSU Y LATO SENSU	89
2.1.1.	<i>GRUPO NORMATIVO CONSTITUCIONAL STRICTO SENSU.....</i>	91
2.1.2.	<i>GRUPO NORMATIVO CONSTITUCIONAL AMPLIADO O LATO SENSU.....</i>	91
3.	LAS FUENTES EN EL DERECHO PÚBLICO, EN ESPECIAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO	92
3.1.	ANOTACIONES PRELIMINARES	92
3.2.	LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ESPAÑOL	93
3.2.1.	<i>LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SEGÚN MARTÍN MATEO</i>	93

3.2.2. <i>LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SEGÚN ENTRENA CUESTA</i>	96
3.2.3. <i>A MANERA DE COLOFÓN</i>	99
3.3. LAS FUENTES FORMALES EN EL DERECHO PÚBLICO COLOMBIANO	100
3.3.1. <i>DIRECTRICES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL SISTEMA DE FUENTES</i>	100
3.3.2. <i>RELACIÓN DE LAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO PÚBLICO Y DE APLICABILIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGÚN NUESTRA CLASIFICACIÓN</i>	110
3.3.2.1. <i>La fuente de fuentes formales en el derecho Público</i>	112
3.3.2.2. <i>Las fuentes principales o creadoras del derecho</i>	149
3.3.2.3. <i>Las Fuentes accesorias, auxiliares o complementarias del derecho</i>	188
3.3.2.4. <i>Formas de integración del derecho</i>	205

PARTE SEGUNDA TEORÍA GENERAL Y ESPECIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA SURGIMIENTO, CONCEPTUALIZACIÓN, EXISTENCIA, EFICACIA Y VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. NECESIDAD DE LA TEMÁTICA	211
2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	212

2.1.	CONCEPTUALIZACIÓN DEL ACTO EN LA DOCTRINA IBÉRICA Y GALA	212
2.2.	CONCEPTUALIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COLOMBIANO.....	217
2.3.	CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ARTÍCULO 83 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1984	219
2.4.	NUESTRO CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	222
3.	TEORÍAS SOBRE EL SURGIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO..	224
3.1.	QUÉ TEORÍAS HAN REGIDO Y RIGEN EN COLOMBIA, A PARTIR DE 1991	224
3.2.	LAS TEORÍAS CLÁSICAS DEL ORIGEN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	226
3.2.1.	TEORÍA ORGÁNICA O FORMAL	226
3.2.2.	TEORÍA MATERIAL O DE CONTENIDO.....	228
3.2.3.	TEORÍA FUNCIONAL O JURISDICCIONAL	229
3.2.4.	TEORÍA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA	230
3.3.	TEORÍAS DEL SURGIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	232
3.3.1.	TEORÍA FUNDADA EN LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONAL Y LEGAL	233
3.3.2.	TEORÍA DE LA IMPUGNABILIDAD O JUDICIALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	235
4.	CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	240

4.1.	CLASIFICACIONES DEL ACTO EN EL DERECHO COLOMBIANO ...	240
4.1.1.	<i>SEGÚN LOS LLAMADOS PUNTOS DE VISTA DE LIBARDO RODRÍGUEZ</i>	240
4.1.2.	<i>LOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN, SEGÚN GUSTAVO PENAGOS</i>	242
4.1.3.	<i>ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO</i>	243
4.1.4.	<i>NUESTRA CLASIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS</i>	245
4.2.	CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO IBÉRICO	248
4.2.1.	<i>SEGÚN EL JURISTA ANDALUZ GONZÁLEZ NAVARRO</i>	248
4.2.2.	<i>CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO, SEGÚN EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA</i>	249
5.	ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO QUE NO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS: HECHOS Y OPERACIONES ADMINISTRATIVAS Y VÍAS DE HECHO	250
5.1.	ANOTACIONES PRELIMINARES	250
5.2.	HECHOS ADMINISTRATIVOS	251
5.3.	LA OPERACIÓN ADMINISTRATIVA	255
5.4.	LAS VÍAS DE HECHO	259
6.	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	265
6.1.	EN EL DERECHO IBÉRICO	266

6.2.	ELEMENTOS EN EL DERECHO COLOMBIANO	270
6.3.	EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.....	271
7.	CARACTERES O ATRIBUTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ...	273
7.1.	EN EL DERECHO IBÉRICO.....	273
7.2.	ATRIBUTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO COLOMBIANO.....	277
7.2.1.	<i>LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD</i>	278
7.2.2.	<i>LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO</i>	286
7.2.3.	<i>ESTABILIDAD O INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i>	293
8.	EXISTENCIA Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	299
8.1.	ANOTACIONES PREVIAS	299
8.2.	CONCEPTUALIZACIÓN DEL NACIMIENTO O EXISTENCIA DEL ACTO.....	299
8.3.	EFICACIA Y VIGENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	301
8.4.	CONSECUENCIAS JURÍDICO—PROCESALES POR LA FALTA O LA IRREGULAR PUBLICACIÓN O NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	304
9.	LA IRRETROACTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LOS DERECHOS ADQUIRIDOS	311
9.1.	PROTECCIÓN JURÍDICA AL DERECHO ADQUIRIDO	314
9.2.	CASOS EN LOS CUALES TIENE VIGENCIA EL FENÓMENO DE LA RETROACTIVIDAD	317

10. LOS VICIOS EXTRÍNSECOS HACEN INEFICACES NO INEXISTENTES A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	320
10.1. ANOTACIÓN PRELIMINAR	320
10.2. LA FALTA O IRREGULARIDAD EN LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO SUBJETIVO, COMO VICIO EXTRÍNSECO....	321
10.3. LOS VICIOS EXTRÍNSECOS EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL U OBJETIVO, POR FALTA DE PUBLICACIÓN EN LOS TÉRMINOS LEGALES	325

SECCIÓN SEGUNDA LA NULIDAD Y LA INEXISTENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	329
1.1. ANOTACIONES PRELIMINARES	329
1.2. ¿QUÉ SIGNIFICA ANULAR UN ACTO ADMINISTRATIVO OBJETIVO, SUBJETIVO O MIXTO?.....	330
1.3. ¿CUÁL ES LA FINALIDAD DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS?.....	330
1.4. LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL C.P.A., Y C.A.	331
2. LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LOS DIVERSOS MEDIOS DE CONTROL JUDICIAL ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	335
2.1. NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES POR INCONSTITUCIONALIDAD	335
2.2. NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES.....	341

2.2.1. <i>NORMAS QUE REGULAN EL TEMA Y PROCEDIMIENTO ELECTORAL</i>	341
2.2.2. <i>ASPECTOS SUSTANTIVOS Y ALGUNOS PROCEDIMENTALES DEL PROCESO CONTENCIOSO ELECTORAL</i>	342
2.3. <i>NULIDAD SIMPLE DE ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETIVOS, SUBJETIVOS E INTERMEDIOS DE EJECUCIÓN O CUMPLIMIENTO DEL ACTO GENERAL</i>	345
2.3.1. <i>¿QUÉ ACTOS ADMINISTRATIVOS SON OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD DE 2011?</i>	345
2.3.2. <i>¿QUÉ ACTOS ADMINISTRATIVOS SON OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO?</i>	348
2.3.3. <i>CAUSALES DE NULIDAD GENÉRICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETIVOS, SUBJETIVOS E INTERMEDIOS DE EJECUCIÓN O CUMPLIMIENTO DEL GENERAL</i>	349
2.3.3.1. <i>Primera causal: Infracción de las normas en que debía fundarse el acto</i>	353
2.3.3.2. <i>Segunda causal: violación del ordenamiento jurídico, por falta de competencia del funcionario u organismo emisor del acto</i>	362
2.3.3.3. <i>Causales Tercer y Cuarta: Violación del ordenamiento jurídico, referido a la expedición en forma irregular del acto, con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa</i>	368
2.3.3.4. <i>Cuarta causal: Violación del ordenamiento jurídico, referido a la falsa motivación del acto</i>	374

2.3.3.5. <i>Causal Quinta: Violación del ordenamiento jurídico referido a la desviación de las atribuciones propias de quien los profirió o por desviación de poder</i>	380
3. LA INEXISTENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, NO DE LOS ACTOS INEXISTENTES	386
3.1. RELEVANCIA DE LA TEMÁTICA.....	386
3.2. LA INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ES LA DEDUCCIÓN LÓGICA DE LA EXISTENCIA DEL MISMO	387
3.2.1. <i>EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL CONSEJO DE ESTADO</i> ..	387
3.2.2. <i>EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL: ACTOS INEXISTENTES E INEXISTENCIA DE ACTOS. UTILIZACIÓN AMBIVALENTE DE TÉRMINOS</i>	388
3.2.3. <i>DIFERENCIA DOCTRINAL ENTRE LA INEXISTENCIA Y LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO</i>	390

SECCIÓN TERCERA LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. LA REVOCACIÓN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	393
1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE REVOCATORIA	393
1.2. PRINCIPALES REFORMAS DEL C.P.A., Y C.A., DE 2011 SOBRE LA REVOCATORIA DIRECTA	395
1.2.1. <i>IMPROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA</i>	395

1.2.2. OPORTUNIDAD DE INTERPOSICIÓN DE LA REVOCATORIA DIRECTA	395
1.2.3. OFERTA DE REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	397
1.2.4. SOBRE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER SUBJETIVO	400
1.3. CLASES DE REVOCATORIA SEGÚN SU FORMA DE INICIACIÓN....	402
1.3.1. LA REVOCATORIA COMO RECURSO ADMINISTRATIVO EXTRAORDINARIO	402
1.3.2. LA REVOCATORIA DE OFICIO, REALIZADA POR EL EMISOR-AUTOR DEL ACTO	404
1.3.2.1. La revocatoria como mecanismo de auto-tutela de la administración.....	405
1.3.2.2. La revocatoria de oficio, realizada por el superior jerárquico del emisor-autor del acto.....	408
1.4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REVOCATORIA.....	409
1.4.1. LA REVOCATORIA COMO LA CAPACIDAD DE EXPEDIR ACTOS, ES CONSTITUCIONAL.....	409
1.4.2. LA REVOCATORIA POR LEGALIDAD, POR OPORTUNIDAD Y POR EQUIDAD, ESTÁN REGULADAS PUNTUALMENTE EN EL C.P.A., Y C.A.....	409
1.5. LAS CAUSALES LEGALES DE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	411
1.5.1. CAUSAL PRIMERA: REVOCABILIDAD POR VIOLACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	411

1.4.	LA SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1945: EXTENSIÓN A LOS ACTOS DE CARÁCTER NACIONAL	442
1.5.	LA SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DECRETO 01 DE 1984 O SEGUNDO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO: REGULACIÓN INTEGRAL DE LA CAUTELA, EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN Y LA CLASIFICACIÓN DE LA MISMA.....	443
1.6.	LA SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY 446 DE 1998 QUE REFORMÓ EL C.C.A.	446
2.	CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	447
2.1.	PRIMERA FASE: LA SUSPENSIÓN PRESERVA LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA INTEGRIDAD DE LOS DESTINATARIOS AL PREVENIR QUE NO SE CAUSE PERJUICIOS GRAVES CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. EN VÍA ADMINISTRATIVA Y EN VÍA JURISDICCIONAL.....	447
2.2.	SEGUNDA FASE: LA SUSPENSIÓN SE DESARROLLA Y AVANZA LEGALMENTE, PERO A LA VEZ SE CONSTITUCIONALIZA PARA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COLEGIADOS DE CARÁCTER MUNICIPAL. SE PERfila LA CAUTELA SUSPENSORIA DE ACTOS.....	449
2.3.	TERCERA FASE: LA SUSPENSIÓN COMO AUTÉNTICA MEDIDA CAUTELAR EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON CARACTERÍSTICAS Y CONNOTACIONES ESPECIALES SURGIDAS DE LA LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.	451
2.4.	CUARTA FASE: LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS SE ADOPTA EXCLUSIVAMENTE POR LOS JUECES DE LA REPÚBLICA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL, POR LOS MOTIVOS Y CON LOS REQUISITOS QUE ESTABLEZCA LA LEY	453

2.5.	QUINTA FASE: LA SUSPENSIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, NO ES LA ÚNICA MEDIDA CAUTELAR QUE SE ADOPTA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN EL NUEVO C.P.A., Y C.A.	458
3.	CARACTERÍSTICAS O ATRIBUTOS DE LA SUSPENSIÓN	472
3.1.	AB INITIO, LA NATURALEZA JURÍDICA MIXTA DE LA SUSPENSIÓN	472
3.2.	LA SUSPENSIÓN COMO LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO	472
3.3.	LA SUSPENSIÓN COMO EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O DE LEGALIDAD	473
3.4.	LA SUSPENSIÓN TIENE UNOS SUJETOS INTERVINIENTES EN SU CONSTITUCIÓN	473
3.5.	LA SUSPENSIÓN ES UNA MEDIDA CAUTELAR QUE SE ARBITRA SOLO DENTRO DE UN PROCESO JUDICIAL	474
3.6.	LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO ES UN FENÓMENO JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA TEMPORAL	474
3.7.	LA SUSPENSIÓN JURISDICCIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO SE DIFERENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL ADOPTADA EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS	475
3.8.	LA SUSPENSIÓN ES UNA CAUTELA JURISDICCIONAL QUE CABE CONTRA TODO ACTO ADMINISTRATIVO	476
3.9.	LA MEDIDA CAUTELAR DE CESACIÓN DE LA EFICACIA DEL ACTO CABE EN TODA AQUELLA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN LAS CUALES SE CONTROVIERTA LA VALIDEZ, EXISTENCIA O EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ...	477

3.10. LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA SUSPENSIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA SON DIVERSOS. ...	477
3.11. LA SUSPENSIÓN ES UNA AUTÉNTICA CAUTELA INTRA PROCESAL CON UNAS RITUALIDADES SUI GENERIS	478
3.12. RELATIVA AUTONOMÍA DEL PROCESO CAUTELAR DENTRO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO ..	479
4. LA SUSPENSIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO	481
4.1. ANOTACIONES PRELIMINARES.	481
4.2. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LA CAUTELA SUSPENSORIA CUANDO LA PETICIÓN ESCRITA SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LA DEMANDA	481
4.2.1. LA PETICIÓN DE LA CAUTELA EN LA DEMANDA.....	482
4.2.2. TRASLADO DE LA SOLICITUD DE LA MEDIDA CAUTELAR SUSPENSORIA.....	482
4.2.3. ETAPA CONTINGENTE DE PRUEBAS.....	483
4.2.4.DECISIÓN SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SUSPENSORIA....	483
4.2.5.DENEGACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR SUSPENSORIA....	484
4.3. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LA CAUTELA SUSPENSORIA CUANDO LA PETICIÓN ES VERBAL O ESCRITA Y SE REALIZA EN CUALQUIER ESTADO DEL PROCESO.....	484
4.3.1. SOLICITUD DE LA CAUTELA SUSPENSORIA EN FORMA ESCRITA O VERBAL	484
4.3.2. TRASLADO DE LA CAUTELA SUSPENSORIA ESCRITA O VERBAL	485

4.3.3. <i>DECISIÓN SOBRE LA CAUTELA SUSPENSORIA ESCRITA O VERBAL</i>	485
4.4. PRESENTACIÓN DE NUEVA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENSORIA	486

PARTE TERCERA

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

SECCIÓN PRIMERA

ORIGEN, CONCEPTUALIZACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. ANOTACIONES PRELIMINARES	487
2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS COMISIONES LEGISLATIVAS	488
3. EL ESTADO COMO PERSONA JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO, LA FINALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	489
4. LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA Y EN EL DERECHO COMPARADO ..	492
4.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO	492
4.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO IBÉRICO Y LATINOAMERICANO.....	495
5. ELEMENTOS DE CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	499
5.1. EN COLOMBIA	499
5.2. EN ESPAÑA Y EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS	503

5.3.	DIFERENCIA ENTRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, VÍA O ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	505
5.3.1.	<i>EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</i>	507
5.3.2.	<i>LA VÍA O ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LLAMADA VÍA GUBERNATIVA</i>	507
5.3.3.	<i>EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO—ADMINISTRATIVO</i>	514
6.	NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO	517
7.	CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	521
8.	CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO	524
9.	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE ORIENTAN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	529
9.1.	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	529
9.2.	PRINCIPIOS LEGALES.....	532
9.2.1.	<i>PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO</i>	533
9.2.2.	<i>PRINCIPIO DE IGUALDAD</i>	533
9.2.3.	<i>PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD</i>	534
9.2.4.	<i>PRINCIPIO DE LA BUENA FE O PRINCIPIO DE TUTELA A LA CONFIANZA PÚBLICA</i>	534
9.2.5.	<i>PRINCIPIO DE MORALIDAD</i>	535

9.2.6. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN.....	535
9.2.7. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.....	535
9.2.8. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA	536
9.2.9. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD	536
9.2.10. PRINCIPIO DE COORDINACIÓN	537
9.2.11. PRINCIPIO DE EFICACIA	538
9.2.12. PRINCIPIO DE ECONOMÍA	538
9.2.13. PRINCIPIO DE CELERIDAD.....	539
10. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO GENERAL Y ESPECIAL	539
10.1. EN EL DERECHO IBÉRICO EN LA L.P.A. DE 1958 Y EN ESPECIAL, LA LRJAP Y PC DE 1992	540
10.2. EN EL DERECHO COLOMBIANO	542
10.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, ORDINARIO O COMÚN COLOMBIANO.....	546
10.3.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL EN EL C.C.A., DE 1984	546
10.3.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL EN EL C.P.A., Y C.A., DE 2011	549
10.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL COLOMBIANO	554
10.4.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN EL C.C.A., DE 1984	554

**10.4.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL
PREVISTO EN EL C.P.A., Y C.A., DE 2011557**

10.4.2.1. El procedimiento administrativo sancionatorio.. 558

*10.4.2.2. El procedimiento administrativo de cobro
coactivo 573*

*10.4.2.3. El procedimiento administrativo de extensión
de la jurisprudencia del Consejo de Estado
y de la Corte Constitucional575*

SECCIÓN SEGUNDA

**FASES O ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
AUDIENCIAS EN EL DERECHO COLOMBIANO**

1. ASPECTOS PRELIMINARES..... 585

**2. ETAPAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO
IBÉRICO 586**

**3. ETAPAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE AUDIENCIAS
COLOMBIANO..... 589**

**3.1. ETAPA DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y LA EVENTUAL
DE CONSULTA PREVIA 589**

**3.1.1. INICIACIÓN A INSTANCIA DE PARTE INTERESADA O
LEGITIMADA 589**

*3.1.1.1. Peticiones en interés general y en interés
particular. Escritas, Verbales y por medios
electrónicos. 590*

*3.1.1.2. Autoridad Estatal o persona particular con
función administrativa a quien va dirigida una
petición. Competencia o Incompetencia..... 606*

*3.1.1.3. El actor, peticionario o administrado. El
apoderado y los representantes612*

3.1.1.4. <i>El objeto de las peticiones</i>	618
3.1.1.5. <i>Las razones en las que se fundamenta la petición</i> ..	619
3.1.1.6. <i>Relación de los medios probatorios</i>	619
3.1.1.7. <i>Firma o suscripción de la petición</i>	625
3.1.2. <i>INICIACIÓN EX OFFICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</i>	627
3.1.3. <i>INICIACIÓN POR QUIENES OBREN EN CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN O DEBER LEGAL</i>	628
3.2. <i>ETAPA DE DESARROLLO O INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</i>	631
3.2.1. <i>LAS MEDIDAS CAUTELARES</i>	631
3.2.2. <i>LA ACUMULACIÓN DE DOCUMENTOS, DILIGENCIAS Y EXPEDIENTES</i>	633
3.2.3. <i>LA CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA</i>	634
3.2.4. <i>DECRETO Y PRÁCTICA DE PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. VIABILIDAD DE TODOS LOS MEDIOS DE PRUEBA, PREVISTOS EN EL C.G.P.</i>	634
3.2.5. <i>ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</i>	636
3.3. <i>ETAPA DE CONCLUSIÓN O TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</i>	636
3.3.1. <i>ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPRESOS O ESCRITOS Y FICTOS O PRESUNTOS</i>	636

3.3.2. CONCLUSIÓN O TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL C.C.A.....	637
---	-----

3.3.3. CONCLUSIÓN O TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL C.P.A., Y C.A.....	638
---	-----

3.3.3.1. Terminación normal del procedimiento con la expedición del acto administrativo escrito, verbal, ficto o presunto positivo o por medios electrónicos	638
--	-----

3.3.3.2. Terminación anormal del procedimiento administrativo.....	642
--	-----

SECCIÓN TERCERA PUBLICACIONES, CITACIONES, COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES

1. NOTAS PRELIMINARES	645
2. PUBLICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETIVOS O DE CARÁCTER GENERAL	645
2.1. MEDIOS DE PUBLICACIÓN PRINCIPALES	646
2.2. MEDIOS DE PUBLICACIÓN SUBSIDIARIOS.....	647
2.3. EXTENSIÓN DE LA PUBLICACIÓN A ALGUNOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SUBJETIVOS	647
3. LA NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR O CONCRETO	648
3.1. NOTIFICACIÓN PERSONAL DE LAS DECISIONES O ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS EN FORMA ESCRITA Y TRADICIONAL	648

- 3.2. NOTIFICACIÓN PERSONAL DE LAS DECISIONES O ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS .. 649
- 3.3. CITACIONES PARA VIABILIZAR LA NOTIFICACIÓN PERSONAL 650
- 3.4. NOTIFICACIÓN POR AVISO O SUBSIDIARIA DE LA PERSONAL EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS651
- 4. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN O REGISTRO..... 652
- 5. AUTORIZACIÓN PARA RECIBIR LA NOTIFICACIÓN A PERSONA AUTORIZADA O A UN ABOGADO 652
- 6. NOTIFICACIÓN DEL ACTO O DECISIÓN ADMINISTRATIVA POR CONDUCTA CONCLUYENTE 653
- 7. NOTIFICACIÓN MIXTA (PUBLICACIÓN Y PERSONAL) A TERCEROS A QUIÉNES SE CONOCE O NO SU DIRECCIÓN 654

SECCIÓN CUARTA

LOS RECURSOS ORDINARIOS ADMINISTRATIVOS

- 1. ANOTACIONES PRELIMINARES..... 655
- 2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR RECURSOS ORDINARIOS ADMINISTRATIVOS? 655
- 3. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO FORMAS DE AUTOCONTROL Y SUPERCONTROL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES Y DE LAS PERSONAS PRIVADAS CON FUNCIÓN ADMINISTRATIVA..... 656
- 4. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REPOSICIÓN 657
 - 4.1. FINES DEL RECURSO: ACLARAR, MODIFICAR, ADICIONAR O REVOCAR UNA DECISIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO 657

La presente Obra jurídica, intitulada: El Acto Administrativo, en la tercera edición y la segunda con la editorial Grupo Editorial Ibañez, constituye el desarrollo académico universitario y la praxis en el derecho de la Administración y los Administrados; y sobre todo, por la acogida que ha tenido el libro en el ámbito del proceso de enseñanza y aprendizaje del derecho, en la lectura dada por los jurisconsultos al mismo y en la aplicabilidad en el litigio especializado y entre los operadores del derecho.

Sea oportuno agradecer al jurisconsulto y tratadista del derecho disciplinario David Alfonso ROA SALGUERO, quien presentó el prólogo a la segunda edición de éste libro y, esté él y nuestros lectores seguros que tratare de merecer en mis futuras obras jurídicas, el título de “iuspublicista y científico del derecho”, que me asigna el Dr. ROA SALGUERO.

La presente Obra jurídica mantiene la estructura general de la segunda edición, con algunos cambios y adiciones, como ut infra precisaremos. En forma integral hemos revisado la totalidad del contenido, actualizándolo con nueva bibliografía y con jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en unos apartes con más ahínco que en otros, porque así lo requería la temática, la cual a su vez había sido reformada por el legislador o el juzgador, respectivamente. Es el caso, del proyecto de Ley Estatutaria del derecho de petición o LEP que entrará a regir en el presente año, luego que la Corte Constitucional Colombiana, mediante la Sentencia C-951-2014, impartiera su aprobación de exequibilidad, salvo apartes de algunos artículos que se declararon inexecutable pero que no distorsionan la unidad jurídica de ley.

Fragmento tomado de la introducción de esta obra

El Autor



