

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



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. <i>CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO</i>	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. <i>TEORÍA ORGÁNICA O FORMAL</i>	226
	3.2.2. <i>TEORÍA MATERIAL O DE CONTENIDO</i>	228
	3.2.3. <i>TEORÍA FUNCIONAL O JURISDICCIONAL</i>	229
	3.2.4. <i>TEORÍA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA</i>	230
3.3.	TEORÍAS DEL SURGIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	232
	3.3.1. <i>TEORÍA FUNDADA EN LOS PRINCIPIALISTICA CONSTITUCIONAL Y LEGAL</i>	233
	3.3.2. <i>TEORÍA DE LA IMPUGNABILIDAD O JUDICIALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i>	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.LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD	278
	7.2.2.LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	286
	7.2.3.ESTABILIDAD O INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	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. NULIDAD SIMPLE DE ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETIVOS, SUBJETIVOS E INTERMEDIOS DE EJECUCIÓN O CUMPLIMIENTO DEL ACTO GENERAL	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.	<i>OPORTUNIDAD DE INTERPOSICIÓN DE LA REVOCATORIA DIRECTA</i>	395
1.2.3.	<i>OFERTA DE REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i>	397
1.2.4.	<i>SOBRE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER SUBJETIVO</i>	400
1.3.	CLASES DE REVOCATORIA SEGÚN SU FORMA DE INICIACIÓN....	402
1.3.1.	<i>LA REVOCATORIA COMO RECURSO ADMINISTRATIVO EXTRAORDINARIO</i>	402
1.3.2.	<i>LA REVOCATORIA DE OFICIO, REALIZADA POR EL EMISOR—AUTOR DEL ACTO</i>	404
1.3.2.1.	<i>La revocatoria como mecanismo de auto—tutela de la administración</i>	405
1.3.2.2.	<i>La revocatoria de oficio, realizada por el superior jerárquico del emisor—autor del acto</i>	408
1.4.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REVOCATORIA	409
1.4.1.	<i>LA REVOCATORIA COMO LA CAPACIDAD DE EXPEDIR ACTOS, ES CONSTITUCIONAL</i>	409
1.4.2.	<i>LA REVOCATORIA POR LEGALIDAD, POR OPORTUNIDAD Y POR EQUIDAD, ESTÁN REGULADAS PUNTUALMENTE EN EL C.P.A., Y C.A.</i>	409
1.5.	LAS CAUSALES LEGALES DE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	411
1.5.1.	<i>CAUSAL PRIMERA: REVOCABILIDAD POR VIOLACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO</i>	411

1.5.2. CAUSAL SEGUNDA: DESCONOCIMIENTO DEL INTERÉS PÚBLICO O INTERÉS SOCIAL.....	414
1.5.3. CAUSAL TERCERA: CAUSAR AGRAVIO INJUSTIFICADO A UNA PERSONA	417
1.6. CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ESPECIALES DE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	420
1.7. LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS DE CARÁCTER SUBJETIVO. EN PARTICULAR, LA TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS.	430
1.7.1. GENERALIDADES.....	430
1.7.2. ACTO SUBJETIVO VERSUS DERECHO ADQUIRIDO.....	431
1.7.3. EXCEPCIONES A LA IRREVOCABILIDAD DEL ACTO SUBJETIVO.....	434

SECCIÓN CUARTA

LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. LA SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO COLOMBIANO	439
1.1. LA SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES POR FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886	439
1.2. LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EXCLUSIVAMENTE POR AUTORIDADES JUDICIALES, SEGÚN LA REFORMA DE 1910 A LA CONSTITUCIÓN DE 1886.....	440
1.3. LA SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LAS LEYES ESPECIALES DESDE 1913 HASTA 1941	441

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.	<i>LA PETICIÓN DE LA CAUTELA EN LA DEMANDA.....</i>	482
4.2.2.	<i>TRASLADO DE LA SOLICITUD DE LA MEDIDA CAUTELAR SUSPENSORIA.....</i>	482
4.2.3.	<i>ETAPA CONTINGENTE DE PRUEBAS.....</i>	483
4.2.4.	<i>DECISIÓN SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SUSPENSORIA....</i>	483
4.2.5.	<i>DENEGACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR SUSPENSORIA....</i>	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.	<i>SOLICITUD DE LA CAUTELA SUSPENSORIA EN FORMA ESCRITA O VERBAL</i>	484
4.3.2.	<i>TRASLADO DE LA CAUTELA SUSPENSORIA ESCRITA O VERBAL.....</i>	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

10.4.2. <i>EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL PREVISTO EN EL C.P.A., Y C.A., DE 2011</i>	557
10.4.2.1. <i>El procedimiento administrativo sancionatorio</i> ..	558
10.4.2.2. <i>El procedimiento administrativo de cobro coactivo</i>	573
10.4.2.3. <i>El procedimiento administrativo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional</i>	575

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. <i>INICIACIÓN A INSTANCIA DE PARTE INTERESADA O LEGITIMADA</i>	589
3.1.1.1. <i>Peticiones en interés general y en interés particular. Escritas, Verbales y por medios electrónicos.</i>	590
3.1.1.2. <i>Autoridad Estatal o persona particular con función administrativa a quien va dirigida una petición. Competencia o Incompetencia</i>	606
3.1.1.3. <i>El actor, peticionario o administrado. El apoderado y los representantes</i>	612

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. <i>CONCLUSIÓN O TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL C.C.A.</i>	637
3.3.3. <i>CONCLUSIÓN O TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL C.P.A., Y C.A.</i>	638
3.3.3.1. <i>Terminación normal del procedimiento con la expedición del acto administrativo escrito, verbal, ficto o presunto positivo o por medios electrónicos</i>	638
3.3.3.2. <i>Terminación anormal del procedimiento administrativo</i>	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

4.2.	CONTRA QUÉ ACTOS PROCEDE LA REPOSICIÓN.....	659
4.3.	CONTRA QUÉ ACTOS NO PROCEDE LA REPOSICIÓN	660
4.4.	REQUISITOS QUE DEBE REUNIR EL RECURSO DE REPOSICIÓN. RECHAZO.....	661
4.5.	OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO	662
4.6.	TRÁMITE DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y PRUEBAS	664
4.7.	DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN	664
4.8.	DESISTIMIENTO DEL RECURSO.....	664
4.9.	LOS GRUPOS ESPECIALIZADOS PARA PREPARAR LA DECISIÓN DE LOS RECURSOS.....	665
5.	RECURSO ADMINISTRATIVO DE APELACIÓN.....	666
5.1.	FINES DEL RECURSO	666
5.2.	CONTRA QUÉ ACTOS ADMINISTRATIVOS PROCEDE.....	667
5.3.	CONTRA QUÉ ACTOS ADMINISTRATIVOS NO PROCEDE	667
5.4.	RECHAZO DEL RECURSO DE APELACIÓN	668
6.	RECURSO DE QUEJA.....	668
6.1.	FINES DEL RECURSO	669
6.2.	TRÁMITE DEL DENOMINADO RECURSO.....	669
6.3.	LA QUEJA ES FACULTATIVA.....	669
6.4.	REQUISITOS DE LA QUEJA	669

7.	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	670
7.1.	NOTAS PRELIMINARES	670
7.2.	REGULACIÓN CONCENTRADA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL C.P.A., Y C.A.....	671
7.3.	CONCEPTUALIZACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	671
	7.3.1. <i>EN LA DOCTRINA</i>	671
	7.3.2. <i>EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO</i>	673
7.4.	SILENCIO ADMINISTRATIVO DE PETICIONES. CARACTERÍSTICAS... 673	
	7.4.1. <i>SILENCIO ADMINISTRATIVO DE PETICIONES NEGATIVO</i>	675
	7.4.2. <i>SILENCIO ADMINISTRATIVO DE PETICIONES POSITIVO</i>	677
7.5.	<i>SILENCIO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS. CARACTERÍSTICAS</i>	680
	BIBLIOGRAFIA	685

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