

Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo

Carlos F.
Forero Hernández



Facultad de Derecho,
Administración
y Economía

**FORMACIÓN
EN EL AULA**

Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo

Carlos F. Forero Hernández

Ibagué, Colombia

2025

Ediciones
Unibagué



342

F715 Forero Hernández, Carlos F.

Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo / Carlos F. Forero Hernández. – Ibagué: Universidad de Ibagué, 2025 160 páginas

ISBN 978-958-754-476-3 Impreso

ISBN 978-958-754-477-0 Digital

1. DERECHO CONSTITUCIONAL – 2. DERECHO ADMINISTRATIVO – 3. ACTO ADMINISTRATIVO

Editor

Universidad de Ibagué
Facultad de Derecho, Administración y Economía

Primera edición: Ibagué, diciembre de 2025

Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo

© Universidad de Ibagué, 2025

© Autor: Carlos F. Forero Hernández

Cómo referenciar esta obra

Forero Hernández, C. F. (2025). *Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo*. Ediciones Unibagué. <https://doi.org/30.35707/9789587544770>

Dirección editorial

Ediciones Unibagué
ediciones@unibague.edu.co
Universidad de Ibagué, carrera 22, calle 67
Barrio Ambalá
Teléfono: +57 608 2760010
Ibagué, Tolima, Colombia
www.unibague.edu.co

Corrección de estilo

María Paula Méndez Penagos
María Camila Celis Castiblanco

Diagramación

Santiago Vanegas

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital s.a.s.

Todos los derechos reservados. Queda prohibido reproducir, copiar y transmitir, total o parcialmente, parte alguna de esta obra, por cualquier procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización del titular de los derechos patrimoniales.

Contenido

Introducción.....	9
1. Función administrativa: alcance, régimen constitucional y legal	11
1.1 Actividad estatal ejercida por la Rama Ejecutiva.....	11
1.2 Actividad estatal diferente a la legislativa y judicial.....	12
1.3 Actividad estatal orientada al cumplimiento del interés general.....	12
1.4 Según la Corte Constitucional.....	13
1.5 Según el Consejo de Estado	14
1.6 Nuestro criterio.....	15
1.7 Según Solano Sierra	15
1.8 ¿La función administrativa es especie del género función pública?	16
1.9 Fundamento constitucional de la función administrativa	19
1.10 Fundamento legal de la función administrativa.....	23
1.11 De la dimensión autoridad prevista en el CPACA	26
1.12 Taller.....	28

2. El acto administrativo: noción y elementos de validez.....	29
2.1 Según Tafur Galvis.....	29
2.2 Según Vidal Perdomo.....	30
2.3 Según Sánchez Torres.....	30
2.4 Según García-Herreros S.	30
2.5 Según Penagos Vargas.....	30
2.6 Según Polo Figueroa.....	31
2.7 Según Rodríguez Rodríguez.....	31
2.8 Según Santofimio Gamboa.....	31
2.9 Según Solano Sierra.....	32
2.10 Según Martínez Cruz.....	32
2.11 Según Bolívar Ramírez y García Galindo.....	32
2.12 Según Rico Puerta.....	33
2.13 Restrepo Arredondo.....	33
2.14 Evolución de la noción del acto administrativo.....	37
2.15 Los elementos de validez del acto administrativo.....	39
2.16 Elemento subjetivo.....	41
2.17 Elemento objetivo.....	42
2.18 Elemento formal.....	43
2.19 Elemento causal.....	45
2.20 Elemento teleológico.....	46
2.21 Taller.....	48
3. Clasificación de los actos administrativos	49
3.1 Actos administrativos generales y particulares.....	49
3.2 Actos administrativos preparatorios y de trámite.....	51
3.3 Actos administrativos en firme y de ejecución.....	54

3.4 Actos administrativos simples y complejos.....	56
3.5 Actos administrativos expresos y presuntos (o fictos).....	56
3.6 Actos administrativos discrecionales y reglados.....	61
3.7 Actos administrativos precontractuales, contractuales y poscontractuales	63
3.8 Actos administrativos sancionatorios	65
3.9 Taller	66
4. Principios de la teoría del acto administrativo	67
4.1 Principio de presunción de legalidad del acto administrativo.....	67
4.2 Su conexión con el principio de la carga de la prueba	69
4.3 Su conexión con el instituto de la suspensión provisional.....	72
4.4 Su conexión con la vía de excepción por inconstitucionalidad.....	75
4.5 Principio de ejecutividad del acto administrativo.....	76
4.6 Principio de ejecutoriedad del acto administrativo.....	79
4.7 Principio de inmutabilidad del acto administrativo.....	83
4.8 Principio de impugnabilidad del acto administrativo.....	85
4.9 Principio de publicidad del acto administrativo.....	88
4.10 Taller.....	91

5. Los controles internos del acto administrativo	93
5.1 Los recursos de vía administrativa según el CPACA	93
5.2 Recurso de queja.....	103
5.3 Requisitos que deben contener los recursos de vía administrativa	105
5.4 Término para decidir frente al recurso, según el Consejo de Estado	107
5.5 La revocatoria directa del acto administrativo.....	109
5.6 Taller	116
6. Los controles judiciales del acto administrativo	117
6.1 Noción y objeto del derecho procesal contencioso administrativo.....	117
6.2 Nulidad por inconstitucionalidad (artículo 135).....	119
6.3 Control inmediato de legalidad (artículo 136).....	120
6.4 Nulidad (artículo 137).....	121
6.5 Reparación directa (artículo 140)	131
6.6 Controversias contractuales (artículo 141).....	134
6.7 Repetición (artículo 142).....	139
6.8 Pérdida de investidura (artículo 143)	140
6.9 Protección de los derechos e intereses colectivos (artículo 144)	141
6.10 Reparación de los perjuicios causados a un grupo (artículo 145).....	143

6.11 Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos (artículo 146)	146
6.12 Nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción (artículo 147)	149
6.13 Control por vía de excepción (artículo 148).....	149
6.14 Taller.....	151
Referencias	153
Autor.....	159

Introducción

Estas notas universitarias se ocupan del compendio y análisis de los institutos jurídicos de la teoría del acto administrativo. Con ellas, se destaca la idea según la cual no se pueden comprender los fenómenos del derecho administrativo sin el previo conocimiento y estudio de dicha teoría. Esto se debe a que el acto administrativo ha sido y es considerado una gran herramienta orientada tanto a la satisfacción del interés general como a la materialización de los derechos de los asociados en sede administrativa. Lo anterior equivale a derecho administrativo.

Hay que precisar que este compendio no pretende agotar, en forma exhaustiva, los aspectos conceptuales sobre los que versa. Sin embargo, pretende servir de insumo para el entendimiento de la llamada teoría del acto administrativo garantista, compatible con la noción de Estado social de derecho, encaminada, siempre, a la garantía de los derechos de los asociados que intervienen en las actuaciones administrativas.

Se está ante un documento de consulta que reproduce normas jurídicas asociadas a la función administrativa y a la teoría del acto administrativo, además de sendos comentarios jurídicos sobre estos temas. Cabe anotar que dicha teoría es bastante amplia para su abordaje. Por lo tanto, estos apuntes tendrán mayor utilidad para los estudiantes si se hace una lectura previa y juiciosa, desde luego, del contenido, el cual permitirá una orientación coherente entre los distintos conceptos estudiados.

Dicho lo anterior, el presente informe se encuentra dividido en seis capítulos. El primer capítulo abordará el alcance de la función administrativa desde el punto de vista del fundamento constitucional y legal. En el siguiente se referirá la noción y elementos de validez del acto administrativo. El tercer capítulo dimensionará la clasificación del acto administrativo. A continuación, lo relacionado con los principios de la teoría del acto administrativo. El quinto y el último capítulo explicarán en su orden los controles internos y controles judiciales del acto administrativo.

Este documento corresponde a uno de los tantos productos del proyecto de investigación titulado *El papel del derecho administrativo frente a los derechos humanos y a la corrupción pública* con código 23-013 SINT de la Universidad de Ibagué, así como de las actividades del semillero de investigación de derecho administrativo Jaime Vidal Perdomo de la mencionada casa de estudios.

1. Función administrativa: alcance, régimen constitucional y legal

Se afirma, con frecuencia, que el acto administrativo es la piedra angular del derecho administrativo. Dicho acto jurídico se identifica como la manifestación unilateral de voluntad de quien ejerce la función administrativa, encaminada a producir efectos jurídicos. Desde luego, si se tiene que el acto administrativo es el resultado del ejercicio de la función administrativa, en nuestra consideración, dicha gestión (la función administrativa) debe ser estudiada como tema principal del derecho administrativo. Por ello, resulta acertado explicar que el derecho administrativo es definido como aquel ordenamiento jurídico de la función administrativa (criterio funcional). En efecto, en la academia se ha identificado una (gran) dificultad para elaborar una noción exacta de aquello que se entiende por función administrativa, hasta el punto de que la doctrina ha intentado ofrecer algunos criterios o elementos para definirla, como pasa a explicarse.

1.1 Actividad estatal ejercida por la Rama Ejecutiva

La función administrativa, desde una dimensión orgánica, alude a que dicha gestión es efectuada por las autoridades de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Esta explicación no estará exenta de críticas en la doctrina, por cuanto el Poder Ejecutivo no es el único que realiza o cumple dicha gestión. En efecto, tanto la Rama Judicial como la

Legislativa del Poder Público, de manera excepcional, pueden cumplir funciones administrativas (Rodríguez Rodríguez, 2000). Se ha permitido, por ejemplo, la expedición de actos administrativos por parte de la Rama Judicial, eso sí, en ejercicio de la función administrativa.

1.2 Actividad estatal diferente a la legislativa y judicial

Es muy frecuente encontrar la explicación según la cual la función administrativa es aquella actividad estatal diferente a la legislativa y judicial. En principio, podríamos afirmar que se trata de una noción adecuada. El único defecto que identificamos es que no nos indica su alcance, es decir: ¿qué se entiende por función administrativa? Debemos reconocer, desde luego, que esta noción es la más compartida por la doctrina y jurisprudencia del Consejo de Estado para efectos de distinguirla con la de la función legislativa y de la judicial (o jurisdiccional, para algunos estudiosos).

1.3 Actividad estatal orientada al cumplimiento del interés general

Desde la dimensión teleológica, la función administrativa es aquella actividad estatal orientada al cumplimiento del interés general. Esta explicación tampoco estará exenta de críticas en la doctrina, por cuanto las funciones legislativa y judicial también se encuentran diseñadas hacia dicho cumplimiento, como es apenas obvio. Se tiene que la función administrativa reunirá el carácter instrumental para la consecución del interés general. Por extensión, si la función administrativa reúne la dimensión instrumental en cuanto al cumplimiento del interés general, entonces, el derecho administrativo, definido como aquel ordenamiento jurídico de la función administrativa, también posee dicha característica.

1.4 Según la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, desde la Sentencia C-189 de 1998, ofrece una interesante reflexión sobre aquello que se entiende por función administrativa a partir de las perspectivas activa y pasiva:

- La función administrativa activa: “Es aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos” (p. 9).
- La función administrativa pasiva o de control: “Cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la Administración activa” (p. 9).
- La función administrativa activa es esencial y propia de la Rama Ejecutiva, “pero no es exclusiva de ella, pues en los otros órganos del Estado también es necesario que los servidores públicos adelanten actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines” (p. 10).

Por esta razón, la función administrativa debe estudiarse desde estas dos perspectivas. Por un lado, de forma activa en cuanto a su ejercicio y, por el otro, de manera pasiva en cuanto a la susceptibilidad de controles o acciones de verificación, en términos de eficacia y eficiencia. En nuestra consideración, ambas dimensiones deben ser estudiadas en conjunto, no de forma aislada, con el fin de alcanzar de manera adecuada el principio de interés general.

En cuanto a la última dimensión (eficiencia), hemos insistido en que las autoridades públicas deben preocuparse más por la eficacia, ya que se han encontrado funcionarios bastante eficientes en el desarrollo de sus labores (ejercicio de la función administrativa), pero con un nivel de eficacia mínima. La eficiencia es importante, pero la eficacia lo es aún más. De ahí que debemos distinguir lo ligero de lo

indispensable. No hay nada tan inoficioso como realizar con bastante eficiencia aquello que no hay que efectuar.

1.5 Según el Consejo de Estado

El Consejo de Estado, desde la Sentencia del 8 de mayo de 2019, ha indicado que la función administrativa es “el conjunto de actividades distintas de las funciones judicial y legislativa y que desarrollan las finalidades del Estado, entre las cuales se encuentra, naturalmente, la expedición de actos administrativos” (Forero Hernández, 2022, p. 22). Esta noción es muy compartida por la doctrina al hablar de la función administrativa como piedra angular del derecho administrativo.

Se tiene que, para la Corporación en mención, el punto de partida del acto administrativo corresponde al ejercicio de la función administrativa (criterio material). Por eso, la doctrina afirma con frecuencia que dicho acto jurídico es el resultado o la consecuencia del ejercicio de dicha gestión (Tafur Galvis, 1996). En ese sentido, la función administrativa es la causa directa, o el motivo directo, del acto administrativo.

De paso, desde el Auto del 24 de febrero de 2021, esta Corporación ha explicado que dicha gestión es “un conjunto de actividades que propenden por el desarrollo de las finalidades del Estado, ejercidas, de conformidad con la ley, tanto por la administración pública como por los particulares habilitados previamente por el ordenamiento jurídico” (Forero Hernández, 2022, p. 23). En ese sentido, su ejercicio es efectuado tanto por la administración pública como por los particulares autorizados por el derecho administrativo. De ahí que sea fácil afirmar que su ejercicio no es patrimonio exclusivo del Estado; los particulares también se encuentran autorizados para cumplir dicha función.