Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo

Segunda edición

Carlos F.
Forero Hernández

Facultad de Derecho,
Administración
y Economía

FORMACIÓN EN EL AULA

Unibagué

Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo

Segunda edición

Carlos F. Forero Hernández

Ibagué, Colombia

2026

Ediciones Unibagué | Universidad de Ibagué
Comprometidos con el desarrollo regional

342

F715 Forero Hernández, Carlos F.

Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo / Carlos F. Forero Hernández. – 2 edición – Ibagué: Universidad de Ibagué, 2026
192 páginas

ISBN impreso: 978-958-754-482-4
ISBN digital: 978-958-754-481-7

1. DERECHO CONSTITUCIONAL – 2. DERECHO ADMINISTRATIVO – 3. PROFESIONALES JURÍDICOS - ÉTICA

Editor
Universidad de Ibagué
Facultad de Derecho, Administración y Economía

Primera edición: Ibagué, diciembre de 2025
Segunda edición: Ibagué, septiembre de 2026

Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo (2.ª ed.)
© Universidad de Ibagué, 2026
© Autor: Carlos F. Forero Hernández, 2026

Cómo referenciar esta obra
Forero Hernández, C. F. (2026). *Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo* (2.ª ed.). Ediciones Unibagué. https://doi.org/10.35707/9789587544817

Dirección editorial
Ediciones Unibagué
ediciones@unibague.edu.co
Universidad de Ibagué, carrera 22, calle 67
Barrio Ambalá
Ibagué, Tolima, Colombia
www.unibague.edu.co

Corrección de estilo
María Paula Méndez Penagos
María Camila Celis Castiblanco

Diagramación
Santiago Vanegas
Juan Pablo Santana

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.

A mi gran maestro, el doctor Hernando A. Hernández Quintero, quien a lo largo de mi trayectoria académica me ha enseñado a querer el derecho y me ha demostrado lo grato del ejercicio de la profesión cuando se hace con pasión.

Contenido

Prólogo **11**

Introducción **13**

Función administrativa: alcance, régimen constitucional y legal **15**
- Actividad estatal ejercida por la Rama Ejecutiva 15
- Actividad estatal diferente a la legislativa y judicial 16
- Actividad estatal orientada al cumplimiento del interés general 16
- Según la Corte Constitucional 17
- Según el Consejo de Estado 18
- Nuestro criterio 19
- Según Solano Sierra 20
- ¿La función administrativa es especie del género función pública? 21
- Fundamento constitucional de la función administrativa 24
- Fundamento legal de la función administrativa 28
- De la dimensión autoridad prevista en el CPACA 31
- Taller 32

El acto administrativo: noción y elementos de validez **33**
- Según Tafur Galvis 33
- Según Vidal Perdomo 34

Según Sánchez Torres 34
Según García-Herreros S. 34
Según Penagos Vargas 35
Según Polo Figueroa 35
Según Rodríguez Rodríguez 35
Según Santofimio Gamboa 35
Según Solano Sierra 36
Según Cruz Martínez 36
Según Bolívar Ramírez y García Galindo 36
Según Rico Puerta 37
Según Restrepo Arredondo 37
Según López Correal 37
Evolución de la noción del acto administrativo 41
Los elementos de validez del acto administrativo 44
Elemento subjetivo 46
Elemento objetivo 48
Elemento formal 48
Elemento causal 51
Elemento teleológico 52
Taller 54

Clasificación de los actos administrativos 55
Actos administrativos generales y particulares 55
Actos administrativos preparatorios y de trámite 57
Actos administrativos en firme y de ejecución 60
Actos administrativos simples y complejos 62
Actos administrativos expresos y presuntos (o fictos) 63
Actos administrativos discrecionales y reglados 67
Actos administrativos precontractuales, contractuales y poscontractuales 69
Actos administrativos sancionatorios 72
Taller 72

Principios de la teoría del acto administrativo 73
Principio de presunción de legalidad del acto administrativo 73
Principio de ejecutividad del acto administrativo 82
Principio de ejecutoriedad del acto administrativo 85
Principio de inmutabilidad del acto administrativo 89
Principio de impugnabilidad del acto administrativo 91
Principio de publicidad del acto administrativo 94
Principio de ritualidades en la producción del acto administrativo 98
Taller 99

Los controles internos del acto administrativo 101
Los recursos de vía administrativa según el CPACA 101
La revocatoria directa del acto administrativo 118
Taller 125

Los controles judiciales del acto administrativo 127
Noción y objeto del derecho procesal contencioso administrativo 127
Nulidad por inconstitucionalidad (artículo 135) 129
Control inmediato de legalidad (artículo 136) 130
Nulidad (artículo 137) 131
Nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138) 137
Nulidad electoral (artículo 139) 140
Reparación directa (artículo 140) 143
Controversias contractuales (artículo 141) 146
Repetición (artículo 142) 151
Pérdida de investidura (artículo 143) 152
Protección de los derechos e intereses colectivos (artículo 144) 154

Reparación de los perjuicios causados
a un grupo (artículo 145) 156
Cumplimiento de normas con fuerza
material de ley o de actos administrativos (artículo 146) 159
Nulidad de las cartas de naturaleza y de
las resoluciones de autorización de inscripción (artículo 147) 162
Control por vía de excepción (artículo 148) 162
Taller 164

Procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos 165
Contenido del artículo 86 de la Constitución Política 165
Propósito de la acción 167
Titularidad de la acción 168
Legitimación por activa 169
Legitimación por pasiva 169
Competencia para conocer de la acción 170
Oportunidad para presentar la demanda 171
Subsidiariedad de la acción 172
Informalidad en la demanda 174
Procedimiento especial 175
Cumplimiento 176
Desacato 176
Procedencia de la acción de tutela frente
a actos administrativos 177

Referencias 183

Autor 191

Prólogo

Conozco a Carlos F. Forero Hernández desde que fue mi alumno en la asignatura de *Derecho procesal administrativo* en el programa de Derecho de la Universidad de Ibagué y volví a encontrarme con él como docente de *Derecho administrativo I*, curso que ha desempeñado con dedicación y compromiso. Este es un motivo más por el cual me siento orgullosa de él.

Es gratificante para mí la invitación que me hizo a escribir el prólogo de su texto titulado *Introducción al estudio de la teoría del acto administrativo segunda edición*, un trabajo que surge como resultado de sus apuntes preparatorios para clase y que está apoyado en doctrina de reconocidos tratadistas en la materia, tales como Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Carlos Ariel Sánchez Torres, Gustavo Penagos Vargas y Jaime Vidal Perdomo, así como también en las referencias se nutre de jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional.

Como profesora que fui durante muchos años, considero que, para comprender el derecho procesal administrativo, que es bien complejo y técnico, por demás, es necesario que los estudiantes adquieran mayor claridad sobre el acto administrativo, desde su noción, sus atributos, su clasificación, el trámite para su expedición, su control en sede administrativa y ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, temas que se encuentran desarrollados con claridad en esta obra. Es un texto corto y de fácil lectura que lleva al lector de manera pedagógica a un entendimiento de la teoría del acto administrativo. Esa es la idea.

Sin temor a equivocarme, tengo la seguridad de que este trabajo del profesor Forero Hernández es de indudable interés para el público interesado en estos temas y de gran ayuda para los estudiantes de Derecho.

Dra. María Stella Pena de Méndez
Exdirectora del Consultorio Jurídico de la Universidad de Ibagué

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.

En esta nueva edición se han incorporado explicaciones adicionales y referencias jurisprudenciales, así como un nuevo capítulo dedicado a la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos. Todo ello con el propósito de enriquecer el análisis de los temas abordados y con la finalidad de ofrecer una visión más completa de cada uno de los institutos jurídicos de la teoría del acto administrativo.

Función administrativa: alcance, régimen constitucional y legal

Iuris praecepta sunt haec honeste vivere alterum non laedere suum cuique tribuere (Estos son los preceptos del derecho: vivir honestamente, no dañar al prójimo, dar a cada uno lo suyo) (Medellín, 2013, p. 212).

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.

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. Se ha permitido, por ejemplo, la expedición de actos administrativos por parte de la Rama Judicial, eso sí, en ejercicio de la función administrativa.

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).

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.

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