

**NATURALEZA Y REALIDAD JURÍDICA DE LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS**

**MARIA DEL PILAR YARURO VERGEL**

**ENSAYO PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OBTENER EL TITULO DE ABOGADO**

**ASESOR**

**DOCTOR JAIRO SOLANO**

**UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIPLOMADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**BARRANQUILLA, AGOSTO DE 1999**

---

## CONTENIDO

INTRODUCCION	1
1. ANTECEDENTES HISTORICOS	2
2. GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO	3
3. ARTÍCULO 83 C.C.A SUBROGADO D. E. 2304/89	4
ARTÍCULO 15 DEL C.C.A	
4. DESARROLLO	7
4.1 VICIOS DE LA VOLUNTAD	9
4.2 VICIOS DE LOS ELEMENTOS	14
5. DESVIACION DEL PODER	20
6. FALSA MOTIVACION	21
7. VICIO DE COMPETENCIA	23
7.1 VICIO DE VIOLACION DE LA LEY	24
8. EXPEDICION IRREGULAR DEL	25
ACTO POR INCUMPLIMIENTO DE LA FORMA	
CRITICAS	28
BIBLIOGRAFIA	29

---

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación, pretende identificar los vicios o defectos de los actos administrativos con que estos aparecen en el mundo del derecho, y en la cual deben ampararse jurídicamente los administrados a quien se les haya vulnerado un derecho en la parte administrativa.

Se busca concientizar a los órganos competentes de la administración debido a la responsabilidad que tiene actualmente el Estado, sobre todo en la parte económica.

El propósito de éste es el de realizar un análisis de legalidad sobre la emisión de los actos administrativos.

---

## 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Importancia de la teoría del Acto Administrativo en la evolución del Derecho Administrativo. HAURIUOU (francés).

La teoría del Acto Administrativo era la concepción jurídica que había servido para ordenar al derecho administrativo como un derecho autónomo. Todo se ha concretado sobre el acto, incluso las prerrogativas de la administración.

La noción de Acto Administrativo ha marcado las pautas del desarrollo del derecho administrativo. El Acto Administrativo se ha constituido en la principal forma de manifestación de función administrativa (o de la voluntad de la administración).

El régimen del derecho administrativo es la misma del derecho administrativo su estudio científico parte de la revolución francesa. En Francia se utilizó el vocablo "ACTO ADMINISTRATIVO" por primera vez en la (Ley francesa del 3 de septiembre de 1795).

---

## 2. GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Se afirma que no existe un concepto único de Acto Administrativo, sino que éste concepto depende de varios criterios ó puntos de vista estudiados. Hay un concepto; de Acto Administrativo según el criterio orgánico o formal; otro según el criterio material; un tercero, según el criterio funcional o jurisdiccional; y finalmente, otro concepto según el criterio JERARQUICO.

Pero reuniendo conceptos también maduros se cree que el más complementado en la actualidad es el definido de esta forma.

**ACTO ADMINISTRATIVO:** es la declaración unilateral de voluntad emanada de entidades públicas y de las personas de derecho privado en ejercicio de una función administrativa capaz de producir efectos jurídicos. Ejemplo: un Decreto del Presidente, una Resolución de un Ministro, un Decreto de un Gobernador, etc; y referente a los Actos Administrativos de las entidades privadas

---

#### **4. DESARROLLO**

Vicios de los Actos Administrativos son fallas ó defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que de acuerdo al orden jurídico, afectan la perfección del acto, sea en su validez ó en su eficacia, optando ello a la subsistencia ó a la ejecución del acto.

Lo que indica claramente que el presupuesto ideológico de la eficacia del Acto Administrativo es su validez, debiendo por consiguiente analizarse los casos en los que la eficacia se ve impedida por la existencia de vicios que invaliden el Acto Administrativo.

El acto inválido por cualquier vicio puede ser anulado, es decir que la anulación se presenta como una posible sanción contra la invalidez. La invalidez se causa en un defecto ó vicio del acto mientras que la nulidad se causa en la sanción contra ese defecto ó vicio, así por ejemplo todos los actos anulados fueron inválidos,

---

En cambio los vicios de oportunidad, mérito ó conveniencias los juzga exclusivamente la administración pública.

Para el estudio que se realiza propongo hacer una clasificación general de los vicios, en cuanto:

- a) La voluntad.
- b) A los elementos en forma independiente.
- c) Según el Derecho Colombiano.

#### **4.3. VICIOS DE LA VOLUNTAD**

Al definir Acto Administrativo según los Doctores Libardo Rodríguez, Jaime Vidal Perdomo y Gustavo Penagos; dicen, que, "Acto Administrativo" es cualquier declaración de Voluntad".

La voluntad, como presupuesto esencial y Sine Qua Non de todo Acto Administrativo, debe, ante todo existir jurídicamente ó sea debe haber sido expresada, exteriorizada, de lo contrario, sino hubiera sido expresada ó exteriorizada, ni siquiera podrá hablarse de Acto Administrativo como una realidad del mundo jurídico.

Pero una vez exteriorizada, expresada, la voluntad puede verse afectada en cuanto a su validez, por plasmarse en ella un defecto ó vicio. Generalmente se consideran vicios inherentes a la expresión de la voluntad: el Error, la Ignorancia, el Dolo y la Violencia.

#### 1) ERROR E IGNORANCIA:

El error en su aceptación más simple, es el falso concepto de la realidad.

Para que el error vicie la expresión de la voluntad ha de ser esencial, noción expuesta por los tratadistas civilistas, siendo aplicable sus conclusiones en Derecho Administrativo.

El error puede recaer tanto sobre la parte reglada como sobre la parte discrecional del acto. En ambos supuestos, si el error fuere esencial, el acto será inválido, vale decir ilegítimo puesto que la actividad administrativa reglada como discrecional son formas de ejecución de la ley.

Supuesto que todo acto válido supone en su formación una voluntad libre, y conciente, el error es vicio de la voluntad. No así la ignorancia, que implica ausencia de conceptos. El error, a diferencia de la ignorancia, es falta de conformidad entre el concepto formado y la realidad.

En fin, en los casos que la doctrina llama excluyentes de la voluntad, el error es causal de nulidad, de nulidad absoluta, da como resultado la ausencia ó falta de voluntad, y cuando el Acto Administrativo existe, por concurrir todos los elementos necesarios para su formación, pero uno de ellos está viciado de error, es esencial, el acto es anulable, afectado de nulidad relativa.

## 2) EL DOLO:

Respecto al dolo es preciso considerar también la situación de la administración pública como persona jurídica siempre, pues como tal actúa mediante representantes ó agentes. La voluntad de la administración pública es la voluntad de la ley y su dirección es el interés público.

---

Lo que hace que toda maquinación, omisión fraudulenta en el Acto Administrativo, cualquiera que sea debe considerarse dolo.

Las actuaciones que realiza la administración pública ó que se realizan entre ellas, no están libres de ser influidas por la actitud indecorosa de sus propios empleados, de los administrados que concurren ante esas esferas estatales haciendo trámites ó formulando peticiones.

¿De qué índole es la irregularidad que el dolo produce en el Acto Administrativo?

Si el acto contare con todos los elementos y el dolo implica un vicio en alguno ó algunos de ellos, la expresada irregularidad constituiría un acto anulable, pues se vicia siempre el elemento moralidad. En cambio si la actitud dolosa en dar como existentes hechos falsos, al acto sería nulo, de nulidad absoluta carecería de uno de sus elementos esenciales, la causa ó motivo.

Consecuencia del error y del dolo en las relaciones del Acto Administrativo puede ser, según el caso, la violación de la ley ó el exceso de poder.

### 3. LA VIOLENCIA:

Es otro posible vicio de la expresión de la voluntad, la violencia puede ser física ó moral.

Tratándose de violencia física la ejercida sobre un empleado ó funcionarios, al que se convierte ó convierten en mero instrumento de una voluntad coactivamente impuesta por otro sujeto, el acto será así nulo, de nulidad absoluta.

Si fuere la violencia moral, determina en el agente motivo de decisión diverso, no sólo de aquel que en la especie debería inspirarlo sino diverso también del interés público en general, como es el temor de un mal injusto. En tal caso, la voluntad del agente público sólo resulta atenuado, pero no del todo extinguida. Lo que

---

interesa es la libre expresión de la voluntad, encaminada a la satisfacción directa voluntaria del interés público, requisitos indispensables en todo tipo de actividad administrativa.

#### 4) SIMULACIÓN – FRAUDE – BROMAS:

La simulación aunque no es concretamente un vicio de la voluntad, puesto que el objeto y la finalidad del acto son queridos por él ó los emisores del mismo, se trata de una voluntad ilegalmente orientada. En Derecho Administrativo contrariamente a lo que ocurre en Derecho Civil, el acto portador de una simulación es un acto inválido pues el acto viciado de simulación absoluta carece de elementos que deben concurrir para su formación, lo que le acarrea nulidad absoluta.

A través del acto afectado de simulación relativa se vicia el elemento finalidad, entonces, es un acto anulable, de nulidad relativa.

En lo referente al fraude, nada tiene que ver con la validez ó invalidez de los Actos Administrativos. El fraude en nuestro orden

jurídico no se vincula propiamente al nacimiento ó emisión del Acto Administrativo, si autores lo hacen, será asimilando al dolo.

En cuanto a las bromas especialmente tratadistas italianos sostienen que las bromas en ningún caso pueden vincularse a la teoría de los Actos Administrativos. La expresión de la voluntad que traduzca una broma no constituye un Acto Administrativo, su autor no se propone con ello obtener un efecto de derecho.

En concepto propio, la declaración de voluntad emitida en calidad de broma, sería inválida por carecer de interés público que la justifique.

Ya que tratándose de los vicios, de circunstancias de su realización, ó del régimen legal que le es aplicable. Nadie por ignorante que sea puede dejar pasar por alto esto ni tener una idea al respecto, aunque ello no resulta directamente aplicable a la emisión del Acto Administrativo, ó al derecho público, sino más bien al derecho privado.

## **4.2 VICIOS DE LOS ELEMENTOS**

---

Así, como el Acto Administrativo, puede nacer viciado, por tener defectos ó irregularidades referentes a la voluntad, que los emite ó los crea, así también, ocurre situación idéntica, en cuanto, a los elementos que debe llevar plasmado todo acto de la administración.

Sin desconocer en forma general que un vicio de la voluntad puede afectar directa ó indirectamente un elemento, analicemos como los elementos que debe contener al Acto Administrativo, se ve viciado en forma directa por cualquier defecto, independientemente, del vicio de la voluntad.

#### 1) Sujeto del Acto Administrativo (órgano competente):

La falta de sujeto puede ocurrir cuando un acto, con la apariencia de Acto Administrativo, haya sido realizado por persona privada de la cualidad de órgano de la administración pública, sea en sentido propio, sea en sentido lato de una persona de cualquier modo que sea investida del ejercicio de una función pública. No se tiene en tal caso un Acto Administrativo, sino un acto privado de cualquier valor jurídico.

El sujeto como elemento comprende tanto a la administración pública, como al órgano persona, la primera requiere proceder con competencia y el segundo con capacidad, el Acto Administrativo requiere ser emitido por un órgano competente, además que el funcionario (órgano individual) debe tener la competencia funcional adecuada y la capacidad. Si esta competencia no existe, el acto estará viciado, la incompetencia absoluta se produce cuando se invaden esferas de otros poderes del estado ó materias de otros órganos. Los demás supuestos de competencia constituyen la incompetencia relativa. Según cual sea el tipo de incompetencia en que se incurra así será la índole del vicio que afectará al Acto Administrativo.

En cuanto a la capacidad del agente público, sino la tiene el agente público vicia el acto, pues la exigencia de capacidad en dicho agente, tiene por objeto asegurar la más perfecta expresión de la voluntad, que se rige por las normas de la legislación civil.

Cuando el Acto Administrativo emana de un órgano de la administración, no puede ser, nulo por razones atinentes al sujeto,

---

sino porque tal órgano al dictarlo ha excedido los límites de su competencia, el acto queda por lo tanto viciado, pero sin dejar de ser un Acto Administrativo, en resumen los vicios atinentes al sujeto del Acto Administrativo serían: la Incompetencia, el Exceso de poder y la Violación de la ley.

## 2) VOLUNTAD ADMINISTRATIVA:

El Acto Administrativo, se aprecia, en forma práctica a través de la declaración, lo esencial es la voluntad real del órgano administrativo.

La falta de voluntad se encuentra en cierto modo en el caso de la violencia física o material ejercida en la persona que aparentemente dicta el acto. Esta persona es órgano de la administración pública, pero el acto que ella cumple bajo la acción de la violencia no es expresión de su voluntad, sino de la voluntad de aquel que ha ejercido la violencia. Falta por lo tanto, la voluntad de quien representada en el agente y la expresada por él en el acto.

Como se aprecia en el acto emitido estará viciado, por no existir este elemento importante que debe tener todo Acto Administrativo, la voluntad administrativa, así lo dijimos al tratar los vicios de la voluntad.

### 3) OBJETO O CONTENIDO:

Quedo dicho que el contenido u objeto consiste en la resolución ó medida concreta que mediante el acto adopta la autoridad. Contenido del acto es lo que éste preceptúa, es el efecto práctico que el sujeto emisor se propone lograr a través de su acción voluntaria es lo que por dicho acto se dispone.

Lo que hace pensar que el objeto ó contenido debe tener ciertos atributos: Certeza, Licitud, Posibilidad Física, Moralidad, complementándose con que debe estar de acuerdo con el orden jurídico vigente.

El Acto Administrativo cuyo objeto contravenga dichos presupuestos está viciado y será inválido, porque en Derecho Administrativo se

habla de vicios de violación de la ley, se entiende particularmente al que contraviene las reglas a que debe sujetarse el contenido u objeto del acto. Generalmente a éste vicio suele denominársele violación de la ley de fondo.

El Acto Administrativo cuyo objeto ó contenido resulten desarmónicos con el orden jurídico vigente, es un acto inválido, caracterizado como acto nulo, de nulidad absoluta.

#### 4) MOTIVO O CAUSA:

Las fallas ó irregularidades en la causa ó motivo del Acto Administrativo afectan la validez de éste. Si falta la causa o motivo del acto, éste sería nulo, nulidad absoluta, si existiere, pero sólo estuviere viciada, el acto será anulable, nulidad relativa.

Habrá falta de causa ó motivo en el Acto Administrativo cuando los hechos invocados como antecedentes que justificarían la emisión del acto no existieren o fueren falsos o cuando el derecho invocado para ello tampoco existiere.

Habrá vicio en la causa o motivo cuando los hechos o el derecho que se invoque como antecedentes para la emisión del acto existieren pero contengan un vicio, ese defecto generalmente consistirá en una errónea interpretación de los hechos existentes ó del derecho.

La causa en el desarrollo privado y en el derecho público tiene de común que ella sirve de fundamento legal a la obligación y que los motivos – presupuestos, deben ser necesariamente lícitos, son esenciales, pues la validez ó legitimidad del acto depende de la validez ó legitimidad de esos motivos.

---

## 5. DESVIACIÓN DEL PODER

Según el Derecho Colombiano:

El desvío del poder es una causal de anulación de los Actos Administrativos y hace referencia justamente al elemento finalista del Acto Administrativo y se configura cuando los móviles o fines que tiene en cuenta la autoridad administrativa que lo expide, son diferentes del interés público propio de todas las actuaciones del estado o a pesar de tener como fin ese interés público, el fin perseguido es diferente del previsto en la norma que atribuye la competencia. Y esto porque respecto de todo Acto Administrativo puede predicarse una finalidad genérica que la constituye el interés general de la comunidad, ya que el poder público sólo se justifica en función de servicio a la colectividad y una finalidad específica que será establecida en caso concreto por la ley que asigne la competencia de que se trate y habrá entonces desviaciones de poder, cuando ese poder se ejerza desconociendo o bien la finalidad genérica del interés público o bien su finalidad específica.

---

## 6. FALSA MOTIVACIÓN

Las causales de impugnación de los Actos Administrativos proceden, no sólo por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad sino también cuando han sido expedidos en forma irregular ó con abuso ó desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiere.

En torno a esta norma, la doctrina y la jurisprudencia han elaborado su concepción sobre la nulidad de los Actos Administrativos por falsa motivación, como una consecuencia del abuso o desviación, del poder.

Cuando la administración, para sustentar la expresión de su voluntad, en forma errónea o intencional, le da visos de realidad a un explicación que no cabe dentro de la categoría de lo verídico; o bien abuso de las atribuciones que los ordenamientos legales o reglamentarios le han asignado, o bien toma un camino equivocado en el ejercicio de las mismas.

---

## 7. VICIO DE INCOMPETENCIA

La Constitución y las Leyes reparten entre los distintos funcionarios las competencias.

En obediencia al principio de la separación de los poderes y para garantía de los ciudadanos.

Por consiguiente si una providencia determinada o un acto cualquiera es tomado por funcionario distinto de aquel investido por la ley de poder para dictarlo, se viole la ley, y el acto es anulable.

Las diferencias entre incapacidad e incompetencia es que en la incapacidad se consagra en beneficio del incapaz, por su falta de madurez de juicio, en tanto que la incompetencia es una protección a los ciudadanos, para que no se abuse del poder; la incapacidad cubre todos los actos que pudiere efectuar una persona; en cambio la incompetencia no es sino para ciertos actos, para aquellos que la administración no esté autorizada a cumplir, la nulidad de los actos

Y en la adecuación de esa “su verdad” con la realidad se establece una inconformidad, es evidente concluir que el acto confrontado se halla viciado de nulidad. Porque cuando en virtud de los motivos aducidos para expedir un acto, al hacer la respectiva confrontación, no puede atribuirse la característica de real se genera un vicio de tal naturaleza que cae bajo la esfera de lo anulable.

Bien se sabe que todo Acto administrativo conlleva la presunción de legalidad como un sello de garantía para el funcionario o corporación que lo expide. Quienes lo profieren deben acomodarlo al marco que la ley ó los reglamentos los señalen. También para proteger los intereses de quienes deban padecer sus efectos. Si el funcionario o corporación desbordan ese encuadramiento. Sus decisiones estarán afectadas de nulidad. Desde luego la denominada falsa motivación, debe estar, ostensiblemente revelada ó acreditada en el proceso para que pueda prosperar anulación del acto impugnado.

celebrados por un incapaz sólo puede demandarle éste, porque está establecida en su favor, mientras que los actos de un funcionario incompetente son acusables por toda persona.

## **7.1 VICIO DE VIOLACIÓN DE LA LEY**

Es también llamado falta de concordancia del acto con ella puede presentarse.

- a) Cuando la administración mande una cosa distinta de lo que la ley establece, es decir, el agente se aparta, en todo ó en parte, de la norma legal que rige el acto.
  
- b) Cuando se interprete equivocada la norma aplicable.
  
- c) Cuando se mande en un caso con supuesto de hechos distintos de lo que el legislador estableció como necesario para que se emitiera el acto, esto es, incurriendo en error de hecho acerca de la existencia o de la apariencia de las circunstancias que según la norma determine la producción del acto.

## **8. EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO POR INCUMPLIMIENTO DE LA FORMAS**

Esta causal de impugnación, considerada con cierto desvío por la doctrina, no deja de tener importancia real, máxime si se tiene su gran mayoría, prescritas con miras a darles mayores garantías a los administrados. De allí que se sostenga que el incumplimiento de esas formas, que hacen parte del proceso de expedición del acto, impliquen la disminución de ciertas garantías que frente a la administración pueden alegrar los administrados para evitar su arbitrariedad.

El profesor Waline acepta un criterio similar para definir aquellos casos en que el legislador haya guardado silencio sobre las consecuencias de la omisión o el incumplimiento de las formas, ya que si la ley las exige so pena de nulidad tiene el carácter de sustanciales aunque no ejerzan influencia alguna en el contenido mismo del acto. Así, manifiesté en su tratado de Derecho Administrativo que la jurisprudencia se ha forjado la siguiente regla

---

empírica para definir si la formalidad es sustancial o no según la incidencia que haya podido tener en la decisión tomada; la forma cuyo cumplimiento ha sido irregular u omitido, habría podido cambiar la decisión final.

El criterio de la doctrina francesa aunque no puede tomarse en términos absolutos, es aplicable en el derecho colombiano, en el cual la causal de impugnación vicio de forma está expresamente contemplada como expedición en forma irregular.

Con esta exigencia la ley asegura de un lado, el correcto ejercicio de la competencia reglada del órgano administrativo.

Y de otro facilitar a los administrados la defensa de sus intereses ó el convencimiento de que lo dispuesto se ajusta, al ordenamiento legal general.

LA FORMALIDAD estatuida es una preciosa garantía para los administrados que alcanza mayor relieve en lo que toca con los acuerdos creados de impuestos, toda vez que a nivel municipal los

concejos carecen de autonomía tributaria y solo pueden establecer aquellos impuestos para los cuales exista autorización legal.

## CRITICAS

Fuera de lo estipulado expresamente por las normas legales, en cuanto a formación y a la manera de emitir los Actos Administrativos aún se encuentran actos inválidos o ineficaces por el capricho de funcionarios de la Rama Administrativa de no someterlos a los requisitos requeridos ó bien por parte de quien los emite o efectúa no tienen los conocimientos necesarios, ni la capacidad para hacerlos, que es lo más común dentro del campo administrativo puesto que la politización burocrática del Estado domina ampliamente ésta esfera la administración.

De allí que se susciten problemas con los administrados a veces a nivel individual y otras a nivel general por situaciones creadas por Actos Administrativos con defectos a vicios trayendo también como resultado, grave la forma como afecta el patrimonio del estado que es el principal responsable de innumerables demandas presentadas en su contra por parte de los administrados.

Siendo tan grave esto pues implica un enorme costo en fallas o condenas en contra del Estado afectando así el patrimonio.

Según el último balance realizado es que el 3% del producto interno bruto en Colombia se utiliza para el pago de condenas; esto debido a la irregularidad, imperfección o vicios de los Actos Administrativos; con que aparecen en el mundo de derecho; cómo es posible que quienes tienen a su cargo la administración no cumplan con el ordenamiento jurídico, ni con el juego armónico de los principios jurídicos que regulan la actividad de la administración pública y con los demás principios a que deban ajustarse los Actos Administrativos; ya que esto trae como resultado lógico una buena administración y la satisfacción general de los administrados. Y principalmente evitando los enormes costos que esto genera a nuestra Patria querida Colombia.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Código Contencioso Administrativo.

Constitución Nacional Colombiana.

PENAGOS, Gustavo. Acto Administrativo.

PERDOMO, José Vidal. Derecho Administrativo General.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo Colombiano.

Jurisprudencia del Consejo de Estado.

Trabajos realizados en la Universidad Libre de Bogotá.

---