

# ENSAYO JURÍDICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

## DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

---

### TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: EL PERFECCIONAMIENTO, LA EXISTENCIA, LA VALIDEZ Y LA EFICACIA DEL ACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NULIDAD, LA REVOCATORIA Y LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS

Por:

**Libardo Orlando Riascos Gómez**

Doctor en Derecho

[Lriascos@udenar.edu.co](mailto:Lriascos@udenar.edu.co)

2008

#### ABSTRACT

Esta investigación bibliográfica, basada en fuentes escritas y fuentes electrónicas, presenta el estudio de la Teoría General y Especial del Acto Administrativo en Colombia. El Acto Administrativo es el acto normativo que por regla general lo emiten los funcionarios administrativos del Estado, a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y corregimental; y por excepción, lo emiten los demás servidores del Estado pertenecientes a las otras ramas del poder público (legislativo y judicial), los “organismos de control” fiscal (Contraloría) y conductual o Disciplinario (Procuraduría y la Defensoría del Pueblo), los “organismos electorales” y las personas particulares cuando unos y otras funciones públicas. Finalmente, se analiza en la Teoría especial del Acto administrativo, las figuras de la nulidad, la suspensión y la revocatoria de actos.

**Palabras claves:** Acto normativo, Estado, Rama Ejecutiva, Poder Público, Nulidad, Suspensión y Revocatoria.

#### ABSTRACT

This bibliographical investigation, based on written sources and electronic sources, presents the study of the General and Special Theory of the Administrative Act in Colombia. The Administrative Act is the normative act that for general rule the administrative officials of the State emit it, at national, departmental level, distrital, municipal and corregimental; and for exception, they emit it the other servants of the State belonging to the other branches of the public power (legislative and judicial), those “control organisms” financial (Contraloría) and Disciplinary (Procurator of State and Defense of the Town), those “electoral organisms” and particular people when some and other public functions. Finally, it is analyzed in the special Theory of the administrative Act, the figures of the nullity, the suspension and the abrogative of acts.

**Key words:** normative Act, State, Executive Branch, Public Power, Nullity, Suspension and Abrogative.

---

#### CONTENIDO

##### PRIMERA PARTE

##### TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO III

- 6. [LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO](#)
  - 6.1. En el Derecho Extranjero
  - 6.2. En el Derecho Colombiano
  - 7. [LOS CARACTERES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS](#)
  - 7.1. En el Derecho Extranjero
  - 7.2. En el Derecho Colombiano
- 

## DESARROLLO

### 6. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La clasificación de los elementos del acto administrativo son tantas y tan variadas como posturas hay de doctrinantes. Igual situación sucede con la clasificación de los actos administrativos, tal como antes se vio. Estas clasificaciones se estudiarán en el derecho foráneo y en el derecho colombiano.

#### 6.1. EN EL DERECHO EXTRANJERO

En este aparte analizaremos las clasificaciones de los elementos del acto realizadas por ius-administrativistas ibéricos Martín Mateo y Rafael Entrena Cuesta

MARTIN MATEO <sup>[26]</sup>, considera tres grupos de elementos del acto administrativo, a saber: a) Elementos subjetivos, b) Elementos objetivos, y c) Elementos formales.

#### 1. ELEMENTOS SUBJETIVOS

En los elementos subjetivos ubican los siguientes: a) El sujeto productor del acto administrativo, es decir, la administración personificada a los efectos de realización de la actividad administrativa; b) El Administrador. Este debe reunir unos requisitos de forma y de fondo para desempeñar tal actividad. Estos son: la competencia para demostrar la legitimidad del poder para actuar, el de no estar incurso en la legitimidad del poder de actuar, el de estar incurso en una causal de inhabilidad o incompatibilidad (legitimidad para obrar y legitimidad en el obrar).

#### 2. ELEMENTOS OBJETIVOS

En los elementos objetivos, ubican los siguientes: a) El contenido del acto, ( o la declaración que el propio acto incorpora y realiza), b) El presupuesto de hecho, c) La Causa; y d) El fin. Veamos cada uno brevemente.

##### a) CONTENIDO DEL ACTO

*Ab initio*, debemos preguntarnos: ¿qué entendemos por contenido?. El citado autor español responde:

" El contenido es la sustancia del acto, lo que se declara, lo que la administración decide efectuar a través del mismo. El contenido debe ser ajustado a lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico y adecuado al fin del acto. El contenido debe ser pues, lícito esto es conforme a la legalidad; razonable, de acuerdo a lo que se propone; posible, en cuanto que elementales imperativos de eficacia hacen que un acto no pueda tener unas características tales que lo controviertan en inviable"

Este elemento objetivo es de capital importancia a la hora de catalogar si existen o no vicios en el contenido, si hay o no irrazonabilidad en la producción del acto, o si hay o no desproporcionalidad o exceso de poder en la emisión. En igual forma, es importante este elemento objetivo para analizar si un acto está o no debidamente fundamentado, o lo que es lo mismo, debidamente motivado, pues de no estarlo se encasillaría dentro de una de las causales de nulidad que más adelante analizaremos.

El contenido del acto puede ser: esencial, natural y accidental.

a) Esencial. Es aquel que debe siempre acompañarse y preverse en el acto, de lo contrario, el acto se desvirtúa. V.gr. para solicitar una autorización de obras, debe solicitarse previamente el acto de la licencia que exprese qué obras se van a desarrollar.

b) Natural. Es aquel que sin expresa mención en el acto, se entiende connatural con el mismo. V.gr. retomando el ejemplo anterior, se entenderá que la construcción de obras será vigilada y adelantada por un ingeniero o maestro de obras graduado.

c) Accidental. Este surge cuando la Administración lo toma en consideración. Se puede decir que estos elementos accidentales emanan del privilegio de la administración denominado discrecionalidad. En cierta forma este elemento puede considerarse en una condición que introduce ciertas reservas de la administración. Pero también es accidental el término, o sea, el plazo fijado para la producción del acto. Como también el modo, o sea las circunstancias en que se ejecutará el acto.

#### **b) EL PRESUPUESTO DE HECHO**

Los presupuestos de hecho del acto, son aquellas circunstancias exteriores que justifican y determinan la producción del acto, sus efectos, alcance y sentido. V.gr. En la licencia de obras, el presupuesto de hecho es el que exista una franja de terreno urbanizable o solar en donde construir con sus características declaradas.

#### **c) LA CAUSA**

La causa, es el por qué del acto administrativo. V.gr. En la licencia de obras antes mencionada la posibilidad de construir en el terreno edificable de acuerdo al Ordenamiento Jurídico Urbano vigente.

#### **d) EL FIN**

Este elemento objetivo conocido como el fin, es el para qué del acto administrativo. V.gr. En la misma licencia de obras para que efectivamente se construya un inmueble. Este elemento es importante para determinar el control de los actos discrecionales y con él se conecta la denominada desviación del poder.

### **3. ELEMENTOS FORMALES**

Dentro de los elementos los formales del acto, encontramos los siguientes: a) La Declaración, y b) La Notificación.

Los elementos formales son los que trascienden a la forma de integración de la voluntad expresada en el acto, a la declaración de esta voluntad y a su ulterior comunicación.

#### **a) LA DECLARACION**

La declaración, supone una manifestación de voluntad y para que esta aparezca es necesario que a través de determinadas etapas, se llegue el momento en que un órgano decisorio

pueda emanar la declaración, vale decir, pueda producir el acto. Esas fases son los que determinan el llamado procedimiento administrativo creador del acto. Normalmente los actos se exteriorizan expresamente con la sola declaración de voluntad de la administración, sin embargo también existen los llamados "actos presuntos" (o mejor "actos fictos" como también se les conoce en el derecho colombiano) que no requieren dicha declaración, pues nacen de la pasividad, de la inactividad de la administración en su quehacer normal, nacen en otros términos del fenómeno ius-administrativo del "Silencio administrativo".

## b) LA NOTIFICACION

La notificación del acto es la forma de comunicación del mismo. Es, en otros términos, la consecuencia a la exteriorización, pues no es suficiente con que haya una declaración de voluntad de la administración, sino que se hace imperativo que llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos. Es así como los particulares afectados o interesados conocen el contenido acto y comienza para ellos la eficacia. Más adelante veremos las consecuencias jurídicas de la falta de notificación de un acto, las irregularidades de la notificación y las consecuencias o efectos de la notificación en debida forma.

*ENTRENA CUESTA* <sup>[27]</sup>, clasifica los elementos del acto administrativo partiendo de la idea de que existe una "Teoría de los elementos del acto administrativo", dada las circunstancias que cada autor plantea sobre los elementos del actos que deben concurrir para que este sea válido, debe concluirse que las diferentes clasificaciones de los elementos obedecen más a criterios de terminología o mera sistemática que a una verdadera cualificación de los elementos. Por ello, para ser coherentes con una teoría general de los elementos debe sostenerse que cualquier clasificación debe observar cinco elementos, a saber: a) El subjetivo, b) El objetivo, c) el causal, d) El teleológico; y, e) El formal.

Tanto el primero como segundo elemento (subjetivo y objetivo), de la clasificación de MARTIN MATEO como de la de ENTRENA CUESTA se identifican plenamente, sin embargo los restantes elementos se entienden incorporados unos en otros en las dos clasificaciones. Veamos porque:

El elemento causal, es decir el "por qué?" del acto, la razón justificadora de aquellos, la circunstancia que justifica en cada caso que un acto administrativo se dicte, para el jurista *Martín Mateo*, se halla subsumido en los elementos objetivos y en la sub-clasificación: La causa del acto.

Por su parte, el llamado por *Entrena Cuesta*, "Elemento teleológico" y la importancia de destacar el fin de la actividad administrativa ajusta a derecho y dentro de los lineamientos del Orden Jurídico, la considera como la contrapartida a la actividad ilegal, arbitraria del Estado en la emisión de un acto y tal virtud estima que si un acto se ha dictado violando los fines primeros de creación, o lo que es lo mismo, desviando poder. En cambio, para *Martín Mateo* este elemento teleológico o finalista con iguales efectos debe estar ubicado en los elementos objetivos en la sub-clasificación: El fin del acto administrativo.

El elemento formal tanto para *Martín Mateo* como para *Entrena Cuesta* es idéntico. El segundo hace énfasis en los componentes ineludibles del procedimiento administrativo seguido para la creación de un acto, que necesariamente debe observar tres etapas subsiguientes: a) La forma de exteriorización, b) La motivación; y, c) La notificación.

Los autores hispánicos le dedican un aparte especial al estudio del *Silencio Administrativo* (Concepto, Naturaleza, fundamento, presupuesto, clases, requisitos y efectos), pues como se dijo antes, este fenómeno jurídico administrativo es también creador de acto administrativo como excepción a la exteriorización de la declaración de voluntad de la Administración, pues en sentido lato, el silencio administrativo se configura cuando la Administración no responde a

las consultas, peticiones, reclamaciones, quejas, recursos, etc., que se plantean por los administrativos, dentro de un plazo y requisitos especiales.

## **6.2. EN EL DERECHO COLOMBIANO**

Con el mismo criterio generalizador de la clasificación de los elementos del acto administrativo, en nuestro derecho los ius-administrativistas proponen clasificaciones atendiendo a criterios orgánicos, funcionales, doctrinales y jurisprudenciales, devenidos especialmente de España y Francia.

El Consejo de Estado <sup>[28]</sup>, ha sostenido que existen ciertos elementos esenciales en todo acto administrativo que predeterminan la validez y la eficacia misma del acto. Esos actos son: La competencia de la autoridad administrativa, La voluntad en la expedición, el contenido, la motivación, la finalidad y la forma.

" En lo que se refiere a los motivos ha expresado la corporación que la Administración no puede actuar caprichosamente, sino que debe hacerlo tomando en consideración las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso la determinen a tomar una decisión".

### **a) LA COMPETENCIA**

Que un acto administrativo sea dictado por un órgano o autoridad competente significa --con las enmiendas a la ley 167/41, introducidas por el Decreto 01 de 1984--, que no sólo las tres ramas del poder Público pueden dictar actos administrativos, sino que también lo pueden hacer la Contraloría General de la República, la Procuraduría General y el Ministerio Público, la Corte Electoral, la Registraduría del Estado Civil, las Entidades descentralizadas, "así como las entidades privadas cuando unas y otras cumplan funciones administrativas" (artículo 1 del C.C.A.). En consecuencia, son competentes para dictar actos administrativos tanto las personas jurídicas de derecho público como las de derecho privado siempre que actúen dentro de la órbita del derecho administrativo, que sus actos jurídicos se ajusten al derecho administrativa, tanto en su estructuración, vigencia, control y extinción.

La competencia también hace referencia a la legitimación para dictar actos administrativos, por lo que se puede decir que los agentes o funcionarios de estas entidades públicas o privadas están legitimados para emitir actos con carácter de administrativos, en tanto están además, dentro de un ámbito territorial, grado de jerarquía, régimen temporal y por su puesto, que exista la *ratio in materia* para hacerlo.

### **b) LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA**

Cuando se refiere a la voluntad administrativa, como elemento esencial del acto administrativo se está haciendo referencia al género volitivo enmarcado diferencialmente de la voluntad, tal y como se la concibe en el derecho civil. En efecto, a veces la voluntad se refiere a la actividad síquica del funcionario en la emisión del acto; pero en otras ocasiones esa voluntad esta supeditada al ordenamiento jurídico vigente (Constitución, leyes y normas jurídicas de inferior categoría: nacionales, departamentales y municipales). Sin embargo, en uno y otro caso existirán obstáculos que no dejen exteriorizar o materializar esa voluntad de la administración. Esos obstáculos en derecho administrativo se conocen con el nombre de "vicios" de la estructura de la voluntad que la afectan, limitan o en ocasiones la extinguen. Sobre esto se hace referencia más adelante (vid. ut infra, aparte 9).

### **c) CONTENIDO U OBJETO DEL ACTO**

El contenido u objeto del acto administrativo es la esencia de la decisión que lleva inmersa. Por tanto, el contenido debe ser preciso, claro y determinado y preordenado a un Ordenamiento Jurídico vigente y con precisas finalidades.

Los demás elementos serán estudiados más adelante, cuando abordemos los temas relativos a los vicios que hacen ineficaces los actos administrativos, las causales de nulidad de los actos y la institución jurídico-administrativo, no menos polémica que las anteriores, intitulada: la "inexistencia" de los actos administrativos (véase, ut infra., apartes 9, 10 y 11).

## **7. CARACTERES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Al comentar este tema se hace referencia necesariamente a tres figuras jurídico-administrativas, a saber: la perfección, la eficacia y la validez del acto administrativo. Pese a que cada institución merece un estudio aparte, tal como se hace en este ensayo jurídico, conviene hacer las siguientes precisiones.

Se dice que un acto administrativo es perfecto, cuando ha culminado su etapa de elaboración, o dicho de otra forma, cuando el procedimiento administrativo seguido para su creación ha culminado con una decisión final que se concreta en un acto. En cambio, un acto es eficaz cuando aquél una vez terminado comienza a producir efectos jurídicos.

" Y una y otra (se refiere a la perfección y la eficacia) son cualidades distintas de la validez, con la que se predica la concurrencia en un acto determinado, o, de todos los elementos que deban integrarlo, los cuales, a su vez, reúnen los requisitos que le son propios. Un acto administrativo, pues, podrá ser perfecto, pero ineficaz o, eficaz, pero invalido " [\[29\]](#)

Y es precisamente aquí en la figura jurídica de la validez de los actos administrativos en donde se pone en tela de juicio la existencia o no de los caracteres de todo acto administrativo.

Este tema lo abocaremos en la doctrina española y en el ámbito del derecho administrativo colombiano.

### **7.1. EN EL DERECHO IBERICO**

El estudio de los caracteres del acto en el derecho español, se analizará desde los planteamientos de *Entrena Cuesta y Martín Mateo*.

Según el profesor *Entrena CUESTA* [\[30\]](#), sostiene que los elementos característicos del acto administrativo son: a) La declaración, b) Unilateralidad, c) No normatividad, d) Origen administrativo, e) Sometimiento al Derecho Administrativo.

#### **a) DECLARACION**

Los actos administrativos son declaraciones en cuanto que son manifestaciones con trascendencia externa. Declaraciones que pueden ser de voluntad. v. gr. una licencia o de deseo, en cuanto la administración puede manifestar su aspiración de transformar o crear determinadas situaciones jurídicas como sucede en la convocatoria de oposiciones o exámenes (en el derecho colombiano, la figura jurídica cuasimilar es el concurso de méritos para el ingreso a la carrera administrativa de la mayoría de entidades estatales, y en particular del ingreso a la carrera judicial); de juicio, en cuanto que la administración emite una opinión acerca de determinado asunto una calificación; de conocimiento, cuando la administración puntualiza y acredita ciertos hechos al expedir, una certificación, por ejemplo. Los actos administrativos más importantes son aquellos que provienen de la voluntad, o sea, aquellos que contienen declaraciones unilaterales de voluntad creando derechos y obligaciones.

## **b) UNILATERALIDAD**

Los actos administrativos por esencia tienen una característica, cual es la unilateralidad, la cual los hace diferentes de las otras actividades de la administración pública o estatal, y en particular de los contratos administrativos (o “estatales” como bien los denomina las normas españolas y colombianas, en concreto el artículo 32 de la ley 80 de 1993), que se reputan como de naturaleza jurídica bilateral.

En el acto, a diferencia del contrato, no tiene por qué darse necesariamente la concurrencia de dos o más voluntades para que se determine que es o no acto administrativo. La administración puede imponer sus decisiones jurídicas o actos, aun sin la participación o intervención de los particulares o los destinatarios de una decisión, puesto que esta circunstancia esta avalada y protegida por el ordenamiento jurídico vigente, quizá por ello, se diga con gran acierto que la unilateralidad de la decisión es una de las potestades o privilegios más visibles que tiene hoy en día la administración pública o estatal en el derecho público universal.

## **c) LA NO NORMATIVIDAD**

Este elemento caracterizador de los actos administrativos en el derecho español, que no existe en el derecho colombiano, pretende distinguir entre actos administrativos propiamente dichos que no tienen la característica de “no ser normativos” o reglamentarios de las llamadas “disposiciones normativas” o “normas jurídicas” de carácter administrativo procedentes de la Administración pública o estatal. Estas normas jurídicas administrativas, es lo que se conoce en el derecho colombiano como “actos administrativos generales, impersonales u objetivos”, por oposición a los actos subjetivos, que en el derecho español, sí se consideran verdaderos actos de la administración pública, con origen, desarrollo y efectos jurídico-materiales de tales.

Pese a lo dicho, en el mismo derecho ibérico, existe un sector doctrinal importante que propugna por la clasificación de actos administrativos de subjetivos y objetivos (“disposiciones normativas”), a efectos de eliminar como característica especial de distinción de unos y otros, el elemento caracterizador de la “normatividad” o no del acto, y como consecuencia de ello, darles un tratamiento jurídico unificado de acto administrativo.

Otro sector mayoritario de la doctrina ibérica sostiene la diferenciación de acto y norma jurídica administrativa o “normas de derecho”, hasta el punto que la justifica por esenciales razones *in natura et in iudicando* de las figuras jurídico-administrativas. En efecto, *MARTÍN MATEO* <sup>[31]</sup> sostiene que dicha diferenciación es más sistemática que la unificación, pues los actos, por lo general se agotan con su cumplimiento, mientras que las normas se suelen incorporar al ordenamiento jurídico, con vocación de más perennidad. Igualmente, son diferentes en las consecuencias jurídicas de los vicios que se presentan para actos y normas: para los actos, la regla general, es la anulabilidad; en cambio, para las normas jurídicas, generalmente opera la regla la nulidad. El régimen de los recursos administrativos para los actos y las disposiciones es diferente. Y, agregamos el régimen de recursos contencioso-administrativos, también es muy diferente según se trate de actos y normas jurídicas, pues para los primeros opera un trámite procedimental previo de agotamiento ineludible para acudir a la vía contenciosa, (“vía prealable” de los franceses) que se parece a nuestro sistema de “agotamiento de la vía gubernativa” de actos subjetivos; en cambio, para recurrir normas de derecho, dicho trámite se ha eliminado.

## **d) EL ORIGEN ADMINISTRATIVO**

Los actos administrativos, por regla general, en el derecho español se reputan como tales mientras emanen de órganos de la administración pública. Por contra, los actos que emanan -sin ninguna salvedad- de la rama judicial o legislativa, no son administrativos.

En cambio en el derecho colombiano, por disposición de los artículos 1,82,83, 84, 85 y 135; entre otros, del C.C.A., una cualquiera de las tres ramas del poder, la Procuraduría, la Contraloría, el Consejo Electoral, así como los personas privadas, cuando unos y otros ejercen una “función administrativa”, emiten actos administrativos.

En consecuencia, en el derecho español como en el derecho colombiano el origen de los actos administrativos se da, prioritariamente en la “función administrativa” de la administración pública o estatal o de los organismos, dependencias o entidades pertenecientes a una de las tres ramas de poder público o personas privadas, respectivamente.

#### **e) SOMETIMIENTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO**

En el derecho español, esta caracterización de los actos administrativos tiene su razón de ser, por cuanto hay que distinguir entre "Acto administrativo" y "acto de la administración", que aparentemente son sinónimos. Los actos administrativos, por esencia son considerados tales y en consecuencia su régimen jurídico, estructuración y efectos se someten al derecho administrativo. En cambio, los actos de la administración pueden no ser administrativos, es decir, que los actos tienen naturaleza jurídica civil, penal, mercantil, laboral, o cualquiera otra, pero en todo casos, estos actos jurídicos no estarían sometidos al derecho administrativo sino al ámbito jurídico correspondiente según su naturaleza jurídica. En otros términos, en el derecho administrativo español, no siempre la administración pública emite actos jurídicos reputados administrativos, y en consecuencia, su régimen jurídico dependerá de la naturaleza jurídica del acto en cada caso.

En el derecho colombiano, *a priori* se puede decir que resultaría innecesario hacer la anterior aclaración, puesto que todo acto administrativo esta sometido al régimen jurídico administrativo y todo aquél que no lo es, se someterá al régimen jurídico respectivo según su naturaleza jurídica. Sin embargo, debe caerse en la cuenta que la distinción de acto administrativo de actos de la administración se hace teniendo en cuenta la entidad, organismo o dependencia administrativa que la realiza: la administración pública o estatal. Si esto es así, también puede ser válida la aclaración del derecho ibérico en el ámbito colombiano, máxime cuando en nuestro derecho, como antes se vio, la teoría funcional o jurisdiccional del surgimiento de actos administrativos distingue entre los que son y no, acudiendo al criterio de si legislativamente están ubicados como actos judiciales o no (artículos 1,82,83 y 135 C.C.A.). Entendiendo que los no judiciales (v.gr. los actos proferidos por las autoridades de policía en asuntos civiles y penales), siendo actos de la administración no se consideran actos administrativos.

En vigencia anterior a la Ley 80 de 1993 o “Estatuto Contractual Colombiano”, se mantenía la distinción entre contratos administrativos y contratos de la administración que podían ser civiles, mercantiles, laborales o cualquier otra naturaleza, pero en ningún caso, serían contratos administrativos sometidos al derecho administrativo sino sometidos al régimen jurídico correspondiente a su naturaleza jurídica. Esta distinción era obvia e innecesaria y por eso, la ley 80, prefirió eliminar dicha distinción y llamar genéricamente a todos los contratos que realice el Estado de “contratos estatales” (artículo 32), a los que se les aplica normas jurídicas de derecho público y de derecho privado, según su naturaleza, pero en uno y otro caso, sometidos al derecho administrativo.

#### **7.2. EN EL DERECHO COLOMBIANO**



En el derecho colombiano el tema de los caracteres o atributos de los actos administrativos ha sido fructíferamente tratado por los doctrinantes y la jurisprudencia, con base en los parámetros normativos existentes al respecto.

Los ius-administrativistas *RODRÍGUEZ* <sup>[32]</sup>, y *PENAGOS* <sup>[33]</sup>, desde diferentes puntos de vista estudian estos caracteres. En efecto, el profesor *Libardo RODRIGUEZ*, estudia los caracteres del acto administrativo inmersos en los efectos del acto, cuando determina que el acto unilateral produce efectos al paso que modifica el ordenamiento jurídico existente, es decir, que crea, modifica o extingue una situación jurídica, creando, modificando o extinguiendo derechos u obligaciones, y por ello concluye: todo acto administrativo contiene una decisión.

Siendo así, el acto administrativo tiene unos elementos caracterizadores que lo identifican. El autor citado sostiene que estos caracteres son: a) La modificación unilateral del Ordenamiento Jurídico, b) Que contiene el llamado "Privilegio de la decisión previa", es decir que la administración no tiene porque dirigirse primero ante un juez para declarar sus derechos si el administrado no esta de acuerdo con las pretensiones de la administración, por el contrario, es él quien debe acudir al juez; y, c) La ejecución de oficio, consistente en la facultad que tiene la administración, cuando ha tomado una decisión, de hacerla cumplir directamente ante ella misma, poniendo en movimiento la fuerza pública, si es del caso, contra el particular que se resiste.

Por su parte, *Gustavo PENAGOS*, le dedica un gran capítulo a los caracteres del acto administrativo, los mismos que han sido aceptados, unánimemente por la doctrina y jurisprudencia colombiana, tal como se vera en adelante. En efecto, se conoce como caracteres o características esenciales del acto administrativo, los siguientes: a) La presunción de legitimidad y de legalidad, b) La ejecutoriedad ; c) La unilateralidad de la decisión; y d) La estabilidad de los actos. Este carácter se diferencia de la institución jurídica del derecho común denominada la "cosa juzgada".

Las teorías francesas referentes a los caracteres de la decisión administrativa (o acto administrativo, en nuestro derecho), concluyeron que estos son: la legitimidad, la presunción de legalidad, la ejecutoriedad, la exigibilidad, la obligatoriedad, la estabilidad y la ejecutividad. Cada una de ellas tiene sus alcances y explicaciones jurídicas propias. En nuestro derecho siguiendo los postulados del derecho galo, se refundieron dichos caracteres en cuatro grupos de amplia aceptabilidad en la doctrina. Veámoslos:

#### **a) LA PRESUNCION DE LEGALIDAD. LA PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.**

Todo acto administrativo, en el derecho público colombiano, se presume ajustado al ordenamiento jurídico: sí se dicta conforme a los lineamientos legales o normativos inferiores a ésta, se dice que el acto se presume legal; sí se expide de conformidad con los textos constitucionales, se dice que el acto se presume constitucional. Esto genéricamente se conoce como "presunción de legalidad". Sin embargo, existen actualmente pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana, que ya comienzan a diferenciar una y otra forma de presunción, no sólo a los efectos nominativos sino fundados en el contenido del acto, los efectos, la validez, la perfección y los caracteres del acto administrativo, siempre que este tenga fundamento en el grupo o cuerpo normativo legal o inferior a éste, o bien se fundamente en la propia constitución (En este sentido, C.C.—Sentencia 069 de 1995, Febrero 23-- <sup>[34]</sup>)

Ahora bien, sobre la presunción genérica de legalidad para todo acto administrativo, se discute doctrinal y jurisprudencialmente, si esta es o no una regla rígida e infranqueable, y por tanto no desvirtuable. El Consejo de Estado Colombiano <sup>[34A]</sup>, en vigencia del C.C.A. de 1984-1989, aclaró, que si bien la presunción no es rígida habrá que tenerse en cuenta aquellos casos taxativos o tasados de excepción en donde se da aplicación a la llamada "Excepción de

ilegalidad", como contrapartida al principio inicial de presunción de legalidad para todo acto. Se citaba para ejemplarizar lo dicho la posible inobservancia del principio de jerarquía de la normativa superior por parte de las autoridades nacionales, departamentales, municipales previstas en el artículo 240 <sup>[35]</sup> del Código de Régimen Político y Municipal colombiano (Código hoy derogado casi en su totalidad, por el Código de Régimen Municipal dictado, a partir de 1986, con reformas puntuales posteriores como la de la Ley 136 de 1994).

Sobre este tópico el profesor VIDAL PERDOMO <sup>[36]</sup>, se ha pronunciado enfáticamente diciendo que en el derecho administrativo colombiano no es aceptable la excepción de ilegalidad, porque existen medios jurídico-procesales ejercitables por cualquier ciudadano y en cualquier momentos y casos, que excluyen de suyo la aplicabilidad de dicha excepción. Tales son los casos: de la acción pública de nulidad de un acto administrativo que se crea ilegal o no conforme al ordenamiento jurídico. Igual, de la acción o pretensión de nulidad prevista en el artículo 84 y 85 del C.C.A., incoada por el particular lesionado o por aquel que tiene interés en el respeto de la legalidad ante los Tribunales contencioso-administrativos.

En consecuencia, la presunción de legalidad es un carácter determinante de la existencia del acto, pero como presunción *iuris tantum* puede ser desvirtuable, por cualquier medio jurídico-procesal actualmente existente.

El tema de la presunción de legalidad del acto administrativo, constituye la base o fundamento de la principal actividad de la administración pública o estatal colombiana o de las personas privadas con función pública; pero a su vez, contribuye a la estructuración de los demás caracteres del acto administrativo, tales como la obligatoriedad, la imperatividad y la oponibilidad del acto administrativo mientras tal presunción no sea desvirtuada por los tribunales contencioso administrativas, tras el ejercicio de acciones contenciosas correspondientes (artículos 84 y 85 del C.C.A.)

El artículo 192 de la fenecida Constitución de 1886, prescribía que toda Ordenanza departamental y Acuerdo municipal era obligatorio en tanto no sea anulado o suspendido por la Jurisdicción Administrativa. Si bien sólo se refería a actos administrativos generales o abstractos del nivel seccional y local, por diversos como reiterados fallos del Consejo de Estado, los lineamientos constitucionales, se aplicaron extensivamente a toda clase de actos administrativos, bien sean nacionales, departamentales o municipales, o bien objetivos o subjetivos.

Ahora en vigencia de la Constitución de 1991, en similar norma, contenido e interpretación dada a la misma por el C.E., y ahora avalada por la Corte Constitucional Colombiana en diversos pronunciamientos judiciales, se ha sostenido la tangibilidad del principio o presunción de legalidad de los actos administrativos, siempre y cuando se haga por acciones, trámites y decisiones judiciales o contencioso administrativas. Por regla general, será a través de acciones de nulidad o resarcitorias (nulidad y restablecimiento del derecho), previstas en los artículos 84 y 85 del C.C.A.. Conjuntamente con dichas acciones se podrá solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo como medida cautelar administrativa (Véase, nuestro trabajo, al respecto denominado *Ensayo para una teoría general de las medidas cautelares en el procedimiento administrativo español y colombiano*). De esta forma, la presunción de legalidad puede ser discutida en vía judicial mediante los mecanismos idóneos de la acción y la suspensión de los efectos del acto.

En efecto, el artículo 238, constitucional, dispone sobre la suspensión de la eficacia del acto administrativo, que la "*jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial*". Este artículo se halla reglamentado por una norma legislativa preconstitucional como es el C.C.A. (Decreto. 01 de 19984, reformado por el Decreto-Extraordinario 2304/89 y la Ley 446 de 1998, post-constitucional), en los artículos 152 y siguientes. Por su parte, los artículos 84 y 85 del

Código citado, reglamenta las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento contra los actos administrativos que quebranten el ordenamiento jurídico o se hallen dentro de las causales que afectan o vician la existencia, validez, eficacia y perfeccionamiento del acto administrativo, tal como se estudiará más adelante.

Por su parte, el jurista DIEZ <sup>[37]</sup>, al referirse al principio de legalidad y la juridicidad del acto administrativo, como el autor llama a la “presunción de legalidad”, ha conceptualizado:

"La juridicidad significa no solamente que la administración en su conjunto esta condicionada por el derecho administrativo sino también que cada acción administrativa está condicionada por un principio jurídico que la admite (El sentido del principio de legalidad consiste en que cada acción administrativa esta reglada por la ley formal), por un estatuto de derecho positivo, del que resulta su licitud o necesidad jurídica. Los caracteres de juridicidad o legalidad del acto administrativo no obstan para que sea esencialmente revocable cuando no se halla de acuerdo con la regla jurídica de producción que le corresponde, esto es, con el derecho administrativo que lo condiciona, más para esa revocación puede pronunciarse, precisa establecer en la forma por orden jurídico, los vicios o deficiencias jurídicas anejos a su producción".

En tal virtud, no sólo la nulidad y la suspensión de la eficacia de los actos cuestionan la presunción de legalidad definitiva o temporalmente, sino que en términos del autor citado, también la presunción genérica de legalidad se ve cuestionada con la institución jurídico-administrativa de la revocatoria de los actos. En nuestro derecho, esto es tan cierto, que la Revocatoria como una forma extintiva de la eficacia definitiva del acto, declarada por la propia administración pública o estatal, *ex officio* o a instancia de parte, saca de la vida jurídica un acto que sea violatorio del ordenamiento jurídico, contrario al interés público o social o cause un perjuicio grave a una persona (artículos 69, C.C.A.). Esta forma de terminar con la existencia del acto en vía administrativa, sobre todo, cuando son cuestionados los fundamentos de derecho normativo general o constitucional (causal primera del artículo 69 id.) del acto administrativo, claramente se está cuestionando la presunción de legalidad en sede distinta a la jurisdiccional.

Sobre este último punto, profundizaremos en el aparte referente a la Revocatoria de los actos administrativos.

## **b) LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Que un acto es ejecutorio, significa que una vez proferido, publicado, notificado o comunicado, según el caso y naturaleza jurídica del acto (subjetivo u objetivo), produce efectos jurídicos frente a los particulares o administrados, puesto que aquel acto se cumple directamente aún sin el consentimiento de estos y sin que la Administración deba acudir a los Tribunales para imponer sus decisiones. Por este imperativo inmerso en el acto administrativo, la administración cumple sus fines estatales prefijados en la norma constitucional y normativa jurídica general (leyes, Decretos-leyes y actos administrativos nacionales, departamentales y locales).

En el derecho administrativo francés, y en su nombre la doctrina autorizada de *Pierre de Laubadère, Jean Riveró y Paul Benoit*, sostienen que el carácter o tratamiento privilegiado de la Administración al expedir sus decisiones o actos administrativos, se conoce con el nombre de "*Privilège du préalable*" (el privilegio de la decisión previa), y hace referencia a la prerrogativa con la que cuenta la administración al proferir sus actos, sin necesidad de acudir a los estrados judiciales para que su decisión se imponga indefectiblemente a los administrados.

Sin embargo, cuando se habla de ejecutoriedad del acto y decisión previa, es necesario distinguir dos fenómenos jurídicos administrativos que en el derecho colombiano se estudian

separadamente: la ejecutoriedad y ejecutividad del acto. El primero como se ha comentado se refiere a la producción de efectos jurídicos una vez éste se ha exteriorizado mediante el medio idóneo (notificación o publicación según la naturaleza del acto y sus circunstancias). Por su parte, la ejecutividad hace referencia al proceso externo de cumplimiento del acto, es decir, a que un acto es ejecutivo y puede ser objeto de cumplimiento obligatorio aún a pesar de la renuencia a la aceptación por parte de los administrados o particulares (destinatarios) y sin necesidad de petición de parte. Es lo que se conoce como ejecución de oficio del acto administrativo.

El C.C.A., en los artículos 2 a 67, parece refundir las figuras mencionadas de la ejecutoriedad y la ejecutividad del acto en una sola institución jurídico administrativa, pues luego de hacer mención a las circunstancias por las cuales queda en firme un acto (artículo 62, 63 y 135 ibidem: agotamiento de “la vía gubernativa” o administrativa, o que no procede recurso alguno contra la decisión, o que interpuestos los recursos administrativos –de reposición, apelación y queja-- se hayan resuelto o, finalmente, que no se haya dado oportunidad por parte de la administración para interponerlos), manifiesta cuál es el carácter “ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos”.

El artículo 64 del C.C.A., expresa:

“Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados”.

La parte *in fine* éste artículo, enfatiza la posible confusión al decir que se requiere la firmeza de los actos para poder ejecutarlos, aún en contra de la voluntad de los interesados, lo cual hace ver que la ejecutoriedad del acto es previa y la ejecución es el desarrollo de esa firmeza, es la imposición de la administración aún sin el consentimiento del particular o administrado.

La Corte Constitucional colombiana, en reciente pronunciamiento sobre estos aspectos, parece ahondar la confusión o mejor seguir conceptualizando que ejecutoriedad y ejecutividad son formas jurídico-administrativas susceptibles de refundición cuando de efectos jurídico-materiales se trata.

**“Fuerza ejecutoria del acto administrativo.** La fuerza ejecutoria del acto administrativo está circunscrita a la facultad que tiene la Administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados.

El artículo 64 del Decreto 01 de 1984 consagra: (...)

En esta forma, el acto administrativo tiene carácter ejecutorio, produce sus efectos jurídicos una vez cumplidos los requisitos de publicación o notificación, lo cual faculta a la Administración a cumplirlo o a hacerlo cumplir.

La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984 , ...” (Sentencia 069, de Febrero 23 de 1995).

En la misma sentencia del Corte, el ponente para conceptuar la ejecutoriedad de los actos administrativos, trae a colación la definición dada por el ius-administrativista José R. DROMI, cuando dice que:

“La ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto estos imponen deberes o restricciones a los

administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de ellos, por medios de los órganos administrativos”.

Si esto es así, con mayor razón debe entenderse que ejecutoriedad y ejecutividad del acto no son refundibles así sea a los solos efectos jurídico-materiales que una y otra figuran generan en el ámbito de la eficacia de los actos administrativos.

El C.C.A., en el artículo 66, expresamente expone las causales por la cuales los actos administrativos podrán perder su fuerza ejecutoria. Estos son: a) Por suspensión provisional, b) Cuando desaparezcan los fundamentos de hecho o derecho, c) Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, no ha realizado los actos que le correspondan ejecutarlos, d) Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentra sometido el acto, y e) Cuando pierda su vigencia.

La Corte Constitucional, en Sentencia 069, de Febrero 23 de 1995, previo estudio determinó la exequibilidad del transcrito artículo, con algunas aclaraciones o condicionamientos de existencia y vigencia de la norma *sub examine*, tal como reiteradamente lo ha hecho la Corte en otros pronunciamientos, al punto que le ha valido la crítica de “órgano judicial colegislador”, en el ámbito colombiano.

Respecto de la primera causal, es decir, la suspensión de los efectos del acto como condición para perder la fuerza ejecutoria, estima la Corte que se ajusta a la constitución, puesto que la institución suspensoria tiene respaldo en el artículo 238, constitucional.

Al referirse al “decaimiento del acto”, es decir, la causal segunda del artículo 66, estima la Corte que ciertamente el desaparecimiento de los fundamentos de hecho y derecho pueden ocasionar la pérdida de la ejecutoriedad del acto, se aviene a la Constitución, por que la falta de fundamentación jurídica o fáctica esencial para el surgimiento del acto debe mantenerse por toda su existencia, eficacia y vigencia. Si desaparecen estos fundamentos, lo lógico es que pierda su ejecutoriedad y sus “efectos hacia el futuro”. Al respecto, la Corte ha sostenido:

*"La doctrina foránea, y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecuibilidad de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta."*

Al pronunciarse la Corte, sobre la expresión: “salvo norma expresa en contrario”, explica:

*"Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares "salvo norma expresa en contrario" como lo señala la primera parte del artículo 66 del decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir*

*la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones. ...”*

Este control constitucional por excepción previsto también para los actos administrativos, a juicio de la Corte, no es de aplicación a los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas concretas o personales, puesto que en estas se crean derechos subjetivos que gozan de garantías como las predicadas para los “derechos adquiridos” con justo título y de conformidad con las leyes civiles, en tanto no sean anulados, suspendidos por la jurisdicción contencioso administrativa o sean revocados por la propia administración en las condiciones previstas en el artículo 73 del C.C.A.

Respecto de las causales tercera y cuarta del artículo 66 *ibidem*, la Corte estima que estos se ajustan a la Constitución, puesto que la administración pública y la función administrativa se desarrollan con fundamento en los principios de eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, correspondiendo a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En este orden de ideas la Administración debe actuar con base en aquellos principios para evitar decisiones tardías, inoportunas o no ajustadas a los lapsos de tiempo o condicionamientos expresos en el acto, lo cual va en contravía de la certidumbre y seguridad jurídica. El trascurso del tiempo o el cumplimiento de la condición son suficientes para que el acto administrativo pierda fuerza ejecutoria. En estos casos parece no ajustados a los principios del artículo 209, constitucional, el que la administración debe demandar los actos ante la jurisdicción contencioso administrativa, para que declaren judicialmente que el acto ha perdido su fuerza ejecutoria, porque sencillamente ha pasado cinco (5) años dentro de los cuales no se ha realizado los actos que correspondan para ejecutarlos, o porque no se cumplió una condición modal prevista en el acto.

Respecto de la causal quinta, es decir, cuando pierda su vigencia el acto, de contera el acto perderá su ejecutoriedad, pues la Corte sostiene que esta se ocasiona *“en virtud de su derogatoria, cabe anotar que si la norma ha dejado de regir ante una situación de sustracción, deja de ser aplicable por la administración y por consiguiente pierde el carácter obligatorio para los asociados”*.

Finalmente, debe aclararse como lo hace el jurista francés *PIERRE DEVOLVE*, al precisar la distinción entre la extinción del acto de la no aplicación o inejecución del mismo. Lo anterior a los fines de poder distinguir la causal 5 y 3 del artículo 66 del C.C.A., porque precisamente los comentarios del tratadista, son perfectamente aplicables al caso.

En efecto, sostiene el autor citado, que la extinción o final del acto lo constituye su desaparición, su supresión del ordenamiento jurídico. De otra parte, el fin de la no aplicación del acto, debe entenderse como una situación de hecho, su inejecución, no obstante que el acto, a finalidad de éste está en vigor. En tal virtud, cuando el acto se extingue, ya no es susceptible de producir nuevos efectos; pero, los efectos que haya podido producir durante su aplicación, se pueden continuar aplicando aún después de su desaparición.

Efectivamente, el acto administrativo al perder su vigencia se extingue por el simple transcurso del tiempo y desaparece del ordenamiento jurídico (causal quinta). En cambio, la inejecución o no aplicación del acto por el término de cinco (5) años, aunque tiene un factor temporal similar anterior, la causal tercera, se caracteriza no solo por el paso del tiempo sino porque dentro de este término no se llevó a cabo las labores, gestiones o actividades previstas en el acto y que debía desarrollarse necesariamente.

### **c) ESTABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

El profesor *Gustavo PENAGOS* <sup>[38]</sup>, al replantear sus propias tesis sobre la mejor denominación de una de las características del acto administrativo denominada la "inmutabilidad" de los actos subjetivos, cree más conveniente hablar de "estabilidad de los actos" que de inmutabilidad, pese a que en la doctrina universal (*Díez, Gordillo, Vidal Perdomo*, etc) tanto el uno y otro término se entienden sinónimos.

La estabilidad de los actos administrativos, según *Penagos* consiste "en que consagra un favor a una persona, y por no estar en contra. Se entiende que es un derecho que encuentra fundamento legítimo en la ley, de lo contrario no goza del beneficio de la estabilidad". Esto es así, porque por regla general, los actos subjetivos no son revocables, salvo que se suministre la "autorización expresa y escrita del titular" (artículo 73 C.C.A.); a *contrario sensu*, todos los actos administrativos objetivos, por principio, son revocables. La intangibilidad de los actos administrativos subjetivos –terminología acuñada por el derecho francés-- se enfrenta a la tangibilidad o revocabilidad de los actos objetivos, por regla general. Quizá por ello, la figura jurídico administrativa de la "estabilidad" de los actos se reputa en principio de los actos subjetivos por que crean, modifican o extinguen una situación jurídica de carácter particular o concreto y por que garantiza la certidumbre jurídica de las decisiones administrativas o acto administrativos expedidos por las autoridades del Estado o de las personas privadas con función administrativa (artículo 1 id.)

El jurista *Agustín GORDILLO* <sup>[39]</sup>, se expresa que la estabilidad de los actos administrativos confiere al particular un derecho, en tanto no sea demandado por la propia administración en "acción de lesividad", o por los particulares perjudicados ante la jurisdicción contencioso administrativa. Y es, por ello que la estabilidad de los actos, exige el cumplimiento de los siguientes requisitos: "a) que de él hayan nacido derechos subjetivos, b) que esté notificado al interesado, c) que sea regular, es decir, que reúna las condiciones de validez; y d) que no haya una ley que autorice la revocación".

Como se dijo este es el caso de los actos administrativos subjetivos que por su naturaleza son irrevocables e intangibles sin el consentimiento del particular beneficiado, por excepción lo son si se suministra la autorización expresa y escrita del titular del acto, o cuando son producto del silencio administrativo positivo (artículo 73-2 y 73-3, C.C.A.) Claro está que esta previsión del legislador del 84 en cuanto a la autorización --como más adelante se criticará-, es difícilmente concebible en sana lógica, cuando el acto crea, extingue o modifica situaciones jurídicas positivas para el administrado, en el evento contrario (situaciones jurídicas negativas), sería común y corrientes: muy pocos titulares autorizarían la revocatoria de un acto que les reconociese un derecho administrativo por parte de la administración pública o estatal, o un status funcional favorable, una extinción de una sanción disciplinaria, etc., La manifestación de autorización se convertiría más en un aspecto personal o subjetivo que objetivo o normativo, máxime cuando la administración recurra a la causal segunda y tercera del artículo 69 id, es decir, a la "revocatoria por mérito", oportunidad (de la doctrina ibérica) o conveniencia, o a la "revocatoria por equidad" o que cause grave perjuicio a una persona.

El Consejo de Estado Colombiano, en sentencia del 30 de septiembre de 1972, reconoció la "estabilidad del acto" al asimilarla a la figura jurídico-administrativa de la "inmutabilidad del acto", que se configura al reconocer al particular un derecho subjetivo, entendiendo por tal "la facultad de exigir algo del Estado o de poder hacer algo diferente a él". Por ello, --dice el Consejo-- el acto subjetivo por norma general es irrevocable, la excepción es la revocabilidad cuando se da la autorización expresa y escrita por parte del titular. Esta inmutabilidad de los actos subjetivos, no debe confundirse con la institución de la "cosa juzgada" que sólo opera para actos jurisdiccionales (sentencias proferidas por jueces), pero no para actos administrativos.

"El acto administrativo, nunca hace tránsito a cosa juzgada, ya que la administración no tiene como función declarar el derecho. El Estado al proferir un acto administrativo, debe ceñirse a la normatividad, lo contrario engendraría vicios de nulidad en la

decisión. Puede ocurrir que a través de un acto administrativo se confiera un derecho a un particular, es lo que a dado origen a la teoría de los derechos adquiridos... Pero dicha decisión no hace tránsito a cosa juzgada, pues, siempre será posible el retiro del acto, por medio de la acción de lesividad... La doctrina..., ha rechazado la teoría de la cosa juzgada en materias de decisiones administrativas... Agustín Gordillo (sostiene): En realidad, las expresiones "irrevocabilidad", "estabilidad", "inamovilidad", "inmutabilidad" o similares no son del todo exactas, pues ... el acto puede revocarse en ciertos casos de excepción: la expresión "cosa juzgada administrativa", si bien muy difundida, tampoco es la más acertada, por encierra confusión con la cosa juzgada judicial".

Por otro lado, los actos imperfectos o incompletos no gozan de la estabilidad jurídica otorgada a los actos administrativos subjetivos, pues el acto imperfecto o incompleto puede ser revocado por la administración en cualquier momento, según lo ha dictaminado el Consejo de Estado (Sentencia de junio 15 de 1955 y en igual sentido la Sentencia, Noviembre 5 de 1955).

- 
- (26) Ibidem, págs. 309 a 322
- (27) ENTRENA CUESTA, Rafael. **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Vol. I. Ed. Tecnos, 7a. ed" reimpresión, Madrid, 1982, pág. 226-227.
- (28) C.E., Sentencia de 4 de Julio de 1984, reitera el auto de marzo 9 de 1971, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.
- (29) ENTRENA CUESTA, Rafael. **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Vol. I. Ed. Tecnos, 7a. ed" reimpresión, Madrid, 1982, pág. 226-227.
- (30) Ibidem.
- (31) MARTIN MATEO, Ramón. **DERECHO ADMINISTRATIVO**. Ob., cit pág.295.
- (32) RODRIGUEZ, Libardo. **DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO** 2a. ed. Temis, Bogotá, 1984,págs.231-232.
- (33) PENAGOS, Gustavo. **EI ACTO ADMINISTRATIVO**. 4a. ed., Librería el Profesional, Bogotá, 1987, págs. 112-185. (34)
- (34) En el pronunciamiento de la Corte Constitucional al referirse a la eficacia del acto administrativo, expresamente habla de las dos formas de presunción previstas en el derecho administrativo colombiano, de la siguiente forma: "**ACTO ADMINISTRATIVO**. *La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente*".
- (34 A) (Anales del C.E.: Título LXIII pág. 248 y Título LXIV, pág. 181.
- (35) El art. 240 C.R.P.,y Mpal. Sostenía: "El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales será el siguiente: la ley, el reglamento ejecutivo y la orden del superior. El orden de preferencia en disposiciones contradictorias en asuntos departamentales será el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos del gobernador y las órdenes de los superiores. En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del alcalde y las órdenes de los superiores. Cuando la ley autorice al gobierno o a algún empleado del orden político para reglamentar un asunto departamental o municipal; cuando la ordenanza autorice al gobernador o a algún otro



empleado político para reglamentar un asunto municipal, el orden de prelación de los respectivos reglamentos irá a continuación de la ley u ordenanza en virtud de la cual se expidieron.

Si el conflicto es entre leyes u ordenanzas, se observarán las disposiciones de las primeras; y si es entre las órdenes de los superiores, se prefiere la del de mayor categoría”.

- (36) VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo. Banco Popular, Bogotá, pág. 313.
- (37) DIEZ, Manuel María. *El Acto Administrativo*. Ed. Civitas, Madrid, pág. 223.
- (38) PENAGOS, Gustavo. *EL ACTO ADMINISTRATIVO*. 4 ed. Tomo I., Ed. El Profesional, Bogotá, 1987, pág. 173.
- (39) GORDILLO, Agustín, *TRATADO DE DERECHO ADMINIS TRATIVO*, Tomo III., Ed, Macchi, Buenos Aires, 1979, pág, 5.

---

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

---

[INICIO](#)