

demandar la decisión ficta negativa de un recurso de reconsideración contra una liquidación de impuesto permitió a la DIAN confirmar el acto inicial después de que había sido demandado. El Consejo de Estado consideró que el pronunciamiento contra el acto principal no afectaría la validez de la decisión confirmatoria, no demandada (C.E., secc. IV, sent. 02/12/2004, exp. 13013). En otra oportunidad la Administración revocó el acto de caducidad de un contrato 16 días después de haber ocurrido el silencio administrativo negativo procesal. El acto fue considerado válido por el Consejo de Estado, por lo que el no demandarlo frustró las pretensiones del demandante frente a la nulidad del acto principal (C.E., secc. III, sent. 04/08/2007, exp. 16016).

Finalmente, el artículo enuncia la regla general del silencio negativo, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 52 CPACA, que regula la ca-

ducidad de la facultad sancionatoria. Este artículo prescribe que los recursos administrativos interpuestos contra un acto sancionatorio deben ser resueltos en un término menor a un (1) año, so pena de entenderlos fallados a favor del recurrente. La disposición establece así un silencio procesal positivo, especial para los procesos sancionatorios no regulados por leyes especiales (art. 47 CPACA), que tendrá aplicación preferente sobre la regla general del silencio negativo del artículo 86. La Corte declaró la exequibilidad de este silencio, al considerarlo como un plazo razonable para resolver el recurso y definir la absolución del investigado, rechazando así la argumentación de la demanda que veía en la consagración del silencio positivo una violación de los principios de la función administrativa y el derecho de los ciudadanos de solicitar sanciones (C.C., sent. C-875/2011).

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Comentarios del capítulo: José Luis Benavides

El resultado final del procedimiento administrativo es la producción de un acto administrativo de carácter particular y concreto cuyas condi-

ciones específicas y particulares son enunciadas en este capítulo, como condensación normativa de la teoría general del acto administrativo.

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

Concordancias: CPACA, arts. 56 (notificación electrónica), 65 (publicación de actos generales), 66 y ss. (notificación de actos particulares), 74 y ss. (recursos administrativos), 85 (protocolización del acto ficto por silencio administrativo positivo), 96 (solicitud de revocatoria directa no revive términos de caducidad) y 164 (cómputos de caducidad de acción contenciosa).

El artículo establece las distintas situaciones indicativas de la consolidación del acto administrativo, con todas sus consecuencias jurídicas. El fenómeno procesal de la firmeza implica, en principio, que la decisión se torna incuestionable en sede administrativa, lo que a su vez conlleva su ejecutoriedad (C.E., secc. IV, sent. 19/11/1999, exp. 9453).

El momento de ejecutoria del acto es determinante para múltiples aspectos: no solo establece la exigibilidad a favor o contra sus destinatarios, sino también determina el comienzo del cómputo de la caducidad de la acción jurisdiccional para

controlar su juridicidad (art. 164, num. 2, lit. d). Igualmente determina la condición de pérdida de ejecutoria por el transcurso del tiempo (5 años, art. 91, num. 3) (C.E., secc. IV, sent. 19/11/1999, exp. 9453).

La notificación de los actos individuales tiene por función la puesta en conocimiento a sus destinatarios y por ello este requisito de publicidad es necesario para que produzca efectos jurídicos frente a aquellos. Sin su notificación en debida forma el acto existe pero carece de los atributos de ejecutoriedad y ejecutividad (C.E., secc. IV, sents. 28/01/2010, exp. 16824, y 10/10/2007, exp. 15186).

La redacción actual es más precisa frente a la del anterior Código (art. 62 CCA), en la medida en que los distintos eventos de firmeza, previstos en los cinco numerales del artículo, incorporan la exigencia de la publicidad, comunicación o notificación del acto.

Los eventos segundo, tercero y cuarto ponen de presente la necesidad de haber resuelto los recursos administrativos interpuestos contra la decisión, lo que alude a sus condiciones y modalidades establecidas por el mismo Código (arts. 74 a 82 CPACA), como expresión del debido proceso y del derecho de defensa en sede administrativa, cuyo respeto es necesario para lograr la conclusión correcta del procedimiento administrativo y la obtención de un acto unilateral eficaz. El quinto evento previsto en el artículo no contempla la resolución de recursos por cuanto proviene del silencio administrativo sustantivo positivo.

La ejecución de un acto sin cumplir con alguna de sus condiciones para su firmeza configura una operación material, constitutiva de vía

de hecho, que abre la vía de impugnación jurisdiccional a través de la reparación directa. El acto puede ser legal pero, inoponible a su destinatario, no puede ejecutarse (C.E., secc. I, sent. 22/04/2004, exp. 5743; secc. III, sent. 26/09/1996, exp. 2431). Sin embargo, la jurisprudencia ha considerado que la disposición de un acto que consigna su vigencia a partir de su expedición goza de presunción de legalidad. Por consiguiente, el destinatario tiene la carga procesal de demandar su nulidad, so pena de considerar su ejecutoria desde el momento consignado por el acto (C.E., secc. I, sent. 26/08/1999, exp. 5254).

El Consejo de Estado ha resalado que la notificación de los actos administrativos hace relación con su eficacia, no con su validez, pues esta tiene que ver con la conformidad de los elementos del acto al ordenamiento jurídico, mientras que aquella se refiere a la oponibilidad del acto a la parte interesada o a los terceros, según la naturaleza de la situación jurídica creada (C.E., secc. I, sent. 26/08/1999, exp. 5254).

Artículo 88. *Presunción de legalidad del acto administrativo.* Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Concordancias: CPACA, art. 135 a 139 (nulidad de actos administrativos), 229 y ss. (medidas cautelares); C.P., art. 238 (suspensión de actos por la jurisdicción administrativa).

El artículo enuncia la formidable fuerza de los actos administrativos. Contrario a los actos proferidos por los particulares, cuya juridicidad puesta en duda ha de ser verificada por la jurisdicción, el acto administrativo se presume ajustado al ordenamiento jurídico, por lo que debe ser obedecido tanto por las autoridades como por los particulares, de tal suerte que quien pretenda desconocer esta condición tiene la carga de impugnarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que sea ella quien defina su ilegalidad (C.E., secc. III, sent. 29/01/1999, exp. 13206).

Esta presunción de legalidad admite prueba en contrario, pero ella debe ser establecida judicialmente y desarrollada por el actor que pretenda la declaratoria de nulidad del acto. Por esta razón, el demandante tiene la carga procesal de indicar las normas violadas y explicar el concepto de su violación (art. 162, num. 4), so pena de ver frustrada su pretensión de desvirtuar la legalidad del acto.

Los actos proferidos por funcionarios de hecho gozan de presunción de legalidad, mientras no sean anulados o suspendidos, como lo consideró el Consejo de Estado frente a los actos emitidos por la mesa directiva de una asamblea departamental, cuya elección fue anulada por el contencioso administrativo (C.E., secc. I, sent. 26/09/1991, exp. 1453). La presunción de legalidad existe igualmente con relación a los actos derogados, en la medida en que los efectos de la derogatoria son futuros, a partir de esta, mientras que las condiciones de legalidad del acto se analizan al momento de su nacimiento. La derogatoria afecta la vigencia del acto, no su legalidad (C.E., secc. I, sent. 28/01/2010, exp. 503-01; secc. IV, sent. 10/05/2007, exp. 14385).

Finalmente, el texto del artículo aclara que la medida cautelar de suspensión provisional afecta la ejecutoriedad del acto, como lo indica expresamente el artículo 91, numeral 1, mas no la validez misma del acto, decidida en la sentencia definitiva.

Artículo 89. *Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades.* Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra

autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.

Concordancias: CPACA, arts. 98 (cobro coactivo) y 99, num. 1.º (mérito ejecutivo de los actos administrativos).

El privilegio de la decisión previa otorga fuerza vinculante a los actos administrativos, lo que permite su ejecución directa, sin que sea necesario acudir al juez, para que declare la existencia de la obligación o la situación jurídica definida por el acto. Así, un acto de declaratoria de siniestro en materia de contratación estatal, consti-

tuye un título ejecutivo contra el asegurador, por consignar una obligación clara, expresa y exigible (C.E., secc. III, sent. 25/09/2003, exp. 21824).

El carácter vinculante de los actos obliga su ejecución al punto que la Administración puede asegurar su ejecución material con el concurso de la Policía Nacional.

Artículo 90. *Ejecución en caso de renuencia.* Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Concordancias: CPACA, arts. 98 (cobro coactivo), 99, num. 1.º (mérito ejecutivo de los actos administrativos), y 297 y ss. (proceso ejecutivo).

La Administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra. Los actos que imponen una obligación dineraria son ejecutables a través del cobro coactivo, previsto por el Código

(arts. 98 a 101) o las disposiciones especiales, o mediante el proceso ejecutivo (arts. 297 a 299). La ejecución efectiva de obligaciones no dinerarias se asegura en este artículo mediante la imposición de sanciones pecuniarias que buscan vencer la rebeldía del destinatario.

Artículo 91. *Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.* Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

Concordancias: CPACA, arts. 3, num. 11 (principio de eficacia), 135 a 139 (nulidad de actos administrativos) y 229 y ss. (medidas cautelares); C.P., art. 238 (suspensión de actos por la jurisdicción administrativa); Cod. Civ., art. 1536 (noción de condición resolutoria).

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de los distintos eventos de pérdida de ejecutoriedad del acto, contemplados por el artículo 66 CCA, coincidentes con los enumerados en el nuevo Código (sent. C-069/1995).

El artículo reitera la fuerza vinculante de los actos administrativos que impone el debido cumplimiento de la decisión administrativa, sin necesidad de recurrir a la jurisdicción. Como desarrollo de la presunción de legalidad (art. 88) y del carácter ejecutorio (art. 89) de los actos administrativos, el texto impone su acatamiento a partir de su firmeza (art. 87), mientras no hayan sido

anulados. No obstante, define los eventos en los que los actos pierden su fuerza obligatoria.

El primero de tales eventos se refiere a la medida cautelar de la suspensión provisional, regulada por el artículo 230 numeral 3 del Código.

Los otros eventos corresponden a lo que se conoce como el decaimiento del acto administrativo, que consiste en el advenimiento de condiciones de hecho o jurídicas que le quitan su fundamento.

La desaparición de los fundamentos de derecho de un acto origina la pérdida de su fuerza ejecutoria solo cuando el acto aún suerte efectos en el tiempo y no cuando ha

creado una situación consolidada a la luz de la legislación anterior. Las situaciones consolidadas bajo una ley no se ven alteradas por su derogatoria posterior. Así, el Consejo de Estado consideró que la destitución de un alcalde por una causal que luego es suprimida del ordenamiento jurídico por una nueva ley no dejó de tener fuerza ejecutoria (C.E., secc. IV-A, sent. 16/07/1998, exp. 14761). Por el contrario, el Consejo de Estado consideró que la declaratoria de inexecutable de las leyes de extradición de 1980 y 1986, que habían servido de fundamento para proferir un acto de extradición de un nacional, suprimieron su base jurídica y, por consiguiente, el Gobierno no podía luego ejecutar el acto que perdió así su fuerza ejecutoria (C.E., secc. I, sent. 12/09/1987, exp. 330).

La ilegalidad sobreviniente no general la nulidad del acto sino su derogatoria. La nulidad se fundamenta en las condiciones de adopción del acto, esto es, en el momento de su expedición (C.E., Sala Plena, sent. 08/02/1996, exp. S-475). La derogatoria, con efectos futuros, suprime el efecto ejecutorio del acto.

La pérdida de ejecutoria del acto no afecta su legalidad. Esta se refiere a la regularidad en el momento de la expedición del acto, mientras aquella restringe el privilegio de su ejecutoria, como uno de los atributos

propios del acto (C.E., secc. I, sents. 24/08/1995, exp. 1238, 03/08/2000, exp. 5722, 09/12/2004, exp. 14152, y 04/11/2004, exp. 13822). No obstante, ello no impide al Consejo de Estado admitir la revisión de la legalidad de actos que han perdido su ejecutoria, para analizar su juridicidad durante el período en el que surtieron efectos (C.E., Sala Plena, sent. 14/01/1991, exp. S-157; secc. I, sents. 27/03/2003, exp. 7095, y 11/05/2006, exp. 2000-1681; secc. III, sent. 11/08/2005, exp. 18345; secc. IV, sent. 15/07/2004, exp. 13088).

Los actos pierden ejecutoria cuando la ley que les servía de fundamento ha sido derogada o declarada inexecutable (C.E., Sala de Consulta, conceptos 06/12/1988, exp. 254, 23/09/1998, exp. 1132, y 09/06/1999, exp. 1188; secc. I, sent. 12/12/2002, exp. 6169; secc. II, sent. 04/12/2003, exp. 2110-01). En respaldo a esta concepción, el Consejo de Estado ha resaltado el efecto futuro de los fallos de inexecutable (C.E., secc. I, sent. 01/10/1991, exp. 949; secc. II, sent. 12/03/1999, exp. 13327). No obstante, la corporación ha considerado, de manera aislada, que el advenimiento de normas constitucionales contrarias a un acto administrativo afectan su validez. La inconstitucionalidad sobreviniente impone al juez administrativo declarar la nulidad del acto para dar

verdadera primacía a la Carta (C.E., secc. I, sent. 10/02/1995, exp. 2943).

El privilegio de la decisión ejecutoria tiene un límite temporal: si la Administración no ejecuta su acto en un lapso de cinco (5) años, la decisión pierde fuerza ejecutoria y el administrado puede alegar su decaimiento (art. 91, num. 3 CPACA). Esta modalidad de pérdida de ejecutoria desarrolla el principio de eficacia (art. 3º, num. 11 CPACA), en la medida en que sanciona la inercia, inactividad o desidia de la Administración frente a sus propios actos (C.E., Sala de Consulta, conc. 12/12/2007, exp. 1861). La Administración debe realizar las actividades que le correspondan para la ejecución del acto, pero el Consejo de Estado ha considerado que ello ocurre con el simple libramiento del mandamiento de pago en jurisdicción coactiva, sin que sea necesaria su notificación, como sí se exige para evitar la interrupción de la prescripción extintiva de la acción ejecutiva, figura distinta de la pérdida de ejecutoria del acto (C.E., secc. V, sents. 11/09/2002, exp. 1968, y 13/05/2004). En sentido similar, la doctrina administrativa ha considerado que no existe decaimiento de un acto que ordena la restitución de un bien de uso público, cuando la Administración ha realizado una serie de acciones administrativas significativas que, sin embargo, no

han permitido la efectiva restitución al cabo de los cinco (5) años previstos en el texto general (C.E., Sala de Consulta, conc. 12/12/2007, exp. 1861).

El numeral 3.º del artículo en estudio establece una regla general del término para el decaimiento de los actos por el paso del tiempo, sin perjuicio de disposiciones especiales. Así, el simple transcurso de dos (2) años sin que la Administración adquiriera un bien, declarado de utilidad pública mediante acto administrativo, permitió a su propietario disponer de él libremente por decaimiento del acto administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1/1943 con relación a las propiedades afectadas por el impuesto de valorización (C.E., secc. III, 19/06/1998, exp. 8870).

Los actos que están sujetos a una condición constitutiva o resolutoria son precarios. El beneficiario puede concretar su derecho si la condición se presenta. Pero, en otras ocasiones, el acto puede decaer por advenimiento de la condición resolutoria. La cancelación se produce por circunstancias sobrevinientes, durante la ejecución del acto, razón por la cual no afectan su validez sino que impiden que continúe su ejecución, como cuando el destinatario no cumple con las obligaciones de un permiso administrativo (C.E., secc. I,

sent. 30/08/1978, XCV-II, 459/60). La Administración profiere en estos casos un acto de cancelación administrativa, que puede ser controvertido por vía administrativa o

jurisdiccional por el afectado, quien tiene la carga procesal de demostrar la ilegalidad de dicha decisión (C.E., secc. III, sent. 19/04/2001, exp. 13411).

Artículo 92. *Excepción de pérdida de ejecutoriedad.* Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional.

Esta excepción no es declarable de oficio por el juez (C.E., secc. III, sent. 30/03/2006, exp. 30086). Al no existir una acción o pretensión autónoma para la declaratoria judicial de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos (C.E., Sala Plena, sent. 14/01/1991, exp.

S-157; secc. I, sent. 11/05/2006, exp. 2000-1681), esta debe ser objeto de una excepción alegable cuando la administración pretenda hacer efectivo el acto o cuando se pretenda su ejecución por vía judicial (C.E., secc. III, sent. 28/06/1996, exp. 12005).

CAPÍTULO IX

REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Comentarios del capítulo: Jorge Enrique Santos Rodríguez

El Título III de la Primera Parte del CPACA, sobre procedimiento administrativo general, concluye con el capítulo sobre la revocación directa de los actos administrativos. Esta circunstancia revela, en primer lugar, que se trata del establecimiento de un régimen general sobre esta particular

modalidad de extinción o desaparición de los actos administrativos, el cual es aplicable a toda clase de situaciones en las cuales no exista una norma de procedimiento especial, así como a los casos en que las normas especiales no resuelven todos los detalles sobre la respectiva revocación.