

Sentencia No. C-069/95

ACTO ADMINISTRATIVO-Existencia

La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.

ACTO ADMINISTRATIVO-Eficacia

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.

ACTO ADMINISTRATIVO-Pérdida de fuerza ejecutoria/ SUSPENSION PROVISIONAL-Pérdida de fuerza ejecutoria

La suspensión provisional del acto administrativo, en los términos del artículo 66 del decreto 01 de 1984 (C.C.A), acusado, que consagra la suspensión provisional de los actos administrativos por pérdida de su fuerza ejecutoria, está en consonancia con el precepto constitucional (artículo 238), según el cual 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”, en forma directa. Por ello, a juicio de la Corte, no aparece quebrantamiento alguno de las normas constitucionales respectivas, por lo que el precepto acusado que establece la

causal de pérdida de fuerza ejecutoria por suspensión provisional, se declarará exequible.

ACTO ADMINISTRATIVO-Decaimiento

El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico. Cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que “salvo norma expresa en contrario”, en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

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. Lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido particular, individual y concreto, que crea derechos en favor de un particular, la cual no puede dejar de aplicarse a través de la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular.

REF: EXPEDIENTE D-699

Demanda de inconstitucionalidad contra
el artículo 66 (parcial) del Decreto 01 de 1984 (Código
Contencioso Administrativo.)

MATERIA:

Pérdida de la fuerza ejecutoria de los
actos administrativos.

TEMAS:

Acto administrativo. Existencia, Eficacia
y Fuerza Ejecutoria.

Suspensión provisional.

Supremacía de la Constitución.

ACTOR:

Maximiliano Echeverri Marulanda.

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobado por Acta # cinco (5).

Santa Fe de Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a decidir la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Maximiliano Echeverry Marulanda contra el artículo 66 (parcial) del Decreto 01 de 1.984 (Código Contencioso Administrativo).

Al admitir la demanda, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días, a efecto de asegurar la intervención ciudadana; que se enviara copia de la demanda al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho, con el fin de que conceptuaran acerca de la constitucionalidad de la norma impugnada, si lo consideraban oportuno.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

El texto del artículo 66 del Decreto 01 de 1984 acusado, es el siguiente, en los apartes que se resaltan en esta providencia:

“Artículo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso

administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

- 1) Por suspensión provisional;
- 2) Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho;
- 3) Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración 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 su vigencia.”

III. LA DEMANDA.

Los motivos sobre los cuales el actor sustenta su demanda, se resumen así:

1. El acto administrativo y su fuerza ejecutoria.

Afirma el demandante que, como resultado de la función administrativa, la Administración produce actos administrativos, a los cuales se refiere expresamente la Constitución Política al consagrar la suspensión provisional; la eficacia de los actos administrativos depende de que realmente produzcan sus efectos, y ello ocurre si el acto ha sido publicado cuando es de carácter general, o notificado si es de carácter particular, con el fin de garantizar el debido proceso.

Señala el demandante que el acto administrativo existe antes de su publicidad, y que una vez publicado goza de presunción de legalidad, y que por ello mismo puede ser inmediatamente ejecutado por la Administración, salvo las excepciones legales, tales como el agotamiento previo de la vía gubernativa. Agrega que la Administración tiene la potestad de revocar o modificar sus propios actos, y que para ello, goza de los mismos poderes que para producirlos. Sin embargo, considera que la Administración no puede pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos, porque ella se presume, y mucho menos admite que aquélla sea juez de sus propios actos, porque para ello existe la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

También afirma que el derecho administrativo colombiano no se ocupa expresamente del

acto administrativo inexistente, y da a entender que la inexistencia se presenta cuando el acto administrativo aún no ha sido notificado o publicado, y que sólo en la medida en que exista, y haya sido revestido de presunción de legalidad, es perfecto o eficaz; agrega que una vez que el acto es comunicado o publicado adquiere su ejecutoriedad. Y señala, en relación con la norma demandada, que la ejecutoriedad no es un elemento accidental del acto administrativo, sino que es una propiedad.

2. En lo que constituye un segundo cargo, el demandante afirma que cuando el acto administrativo pierde su fuerza ejecutoria es ineficaz, de manera que esa ineficacia lo afecta en su integridad, y que por ello mismo “no es desprovisto de un elemento accidental”. Agrega que mediante los supuestos de pérdida de la fuerza ejecutoria contemplados en la norma demandada, se permite a las autoridades dar marcha atrás en su decisiones, de manera peculiar, actuando como juez administrativo, y que con ello se recortan de manera general los efectos de las decisiones de éstos últimos.

En su demanda, el actor se refiere a cada una de las hipótesis contempladas en el artículo 66 del Decreto 01 de 1994, señalándole a cada una un cargo específico, como se expone a continuación:

1). Pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos “por suspensión provisional”.

En relación con esta causal del artículo demandado, el actor considera que el artículo 238 de la Constitución Política permite a la ley señalar los “requisitos” y “motivos” para que proceda la suspensión provisional de “los efectos de los actos administrativos”, ya que la norma constitucional se refiere a todos aquéllos, y no sólo a los que se puedan derivar de su publicidad. Considera que la norma constitucional limita el campo de la ley a los requisitos y motivos de procedencia de la suspensión, y que tal decisión debe atacar los efectos del acto administrativo, cualesquiera que ellos sean, y no solamente la fuerza ejecutoria de los mismos, es decir, que el alcance de la suspensión provisional, como resultado de la decisión judicial, no puede ser fijado por la ley sino por la Constitución Política o por el juez en lo Contencioso Administrativo, y que por eso se viola el artículo 238 de la Constitución Nacional.

2). Pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos “cuando desaparezcan sus

fundamentos de hecho o de derecho”.

Al referirse a este numeral el demandante afirma que al distinguirse entre acto administrativo y fuerza ejecutoria, como lo hace la norma demandada, se otorga al funcionario la facultad de decidir que el acto administrativo es ilegal, o que ya no hay lugar a ejecutarlo, y que se tornaría en juez de sus propios actos. Considera además, que la presunción de legalidad no nace de la ley sino que ella deriva de la Constitución Política.

3). Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos “cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”

En relación con esta causal, el demandante considera que cuando la Administración produce actos administrativos, debe ejecutarlos, porque tal es su función y su finalidad, y afirma que el simple paso del tiempo no es excusa para que la Administración deje de actuar, y que ello atenta contra la Constitución, porque ésta no permite que las autoridades administrativas se sustraigan del cumplimiento de sus obligaciones por esta vía.

4). Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos “cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto”.

En relación con esta causal, el demandante expresa su inconformidad afirmando que si el acto administrativo está sometido a condición, es él, no su fuerza ejecutoria, lo que se resuelve por el cumplimiento de la condición.

5). Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos “cuando pierdan su vigencia”.

Al referirse a esta última causal, el demandante considera que ella es constitucional si la pérdida de la vigencia proviene de la decisión de la justicia contencioso administrativa, o por “derogación” hecha por la propia Administración, o por revocatoria directa válida, por cuanto el acto administrativo ya ni existiría. Pero si es consecuencia de una decisión de la Administración, el cargo sería el mismo que el relacionado en el numeral segundo del artículo demandado.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

De acuerdo con el informe secretarial que obra en el expediente, del 20 de septiembre de 1994, dentro del término de fijación en lista fueron presentados los escritos del Ministerio de Gobierno, por conducto de la Secretaria General, Doctora DIANA FAJARDO RIVERA, y del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del Doctor RAUL ALEJANDRO CRIALES MARTINEZ.

A. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE GOBIERNO.

El Ministerio de Gobierno defiende la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

Afirma la Secretaria General del Ministerio de Gobierno que la función administrativa se caracteriza por su naturaleza dinámica y permanente, y que la Administración está condicionada para actuar por las circunstancias de tiempo, modo y lugar que han de rodear la ejecución del acto administrativo. Señala que la función administrativa, a pesar de estar sometida al imperio de la Constitución y de la ley, requiere estar revestida de un cierto margen de discrecionalidad, que permita a la Administración evaluar la conveniencia de ejecutar o no determinado acto, según lo indiquen las circunstancias.

Señala que la doctrina reconoce varios efectos a los actos administrativos, entre ellos la presunción de legalidad, la ejecutividad o eficacia y la ejecutoriedad: que aquel que contiene una obligación se presume legítimo hasta que la autoridad judicial competente no declare lo contrario; que la ejecutividad o eficacia del acto sujeta al administrado a la observancia de una determinada situación, generalmente después de su publicación; y que su ejecutoriedad faculta a la Administración para perseguir su cumplimiento por medio de la coacción directa, sin necesidad de recurrir a mediación judicial.

Finalmente destaca que el actor llega a una equívoca conclusión al pretender dar equivalencia a la eficacia y a la fuerza ejecutoria de los actos administrativos.

B. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

A su vez, el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderado, defendió la constitucionalidad de la norma acusada con base en siguientes argumentos:

Afirma el representante del Ministerio de Justicia y del Derecho que la norma demandada, en

relación con el numeral primero, no excluye que la pérdida de la fuerza ejecutoria de un acto pueda ser declarada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando la Administración no lo quiera hacer directamente. Al referirse al ataque al numeral segundo, afirma que puede suceder que el acto administrativo, reuniendo todos los requisitos que le dan plena validez, por razones ajenas a la voluntad de la Administración, se torne inválido porque cambie el ordenamiento jurídico o las circunstancias de hecho que le sustentaban; considera que ella es una ilegitimidad sobreviniente y no un rompimiento de la presunción de legalidad. En cuanto al numeral tercero de la norma acusada, afirma que en todos los campos del derecho el transcurso del tiempo, sin que el interesado actúe, genera la caducidad de la acción o la prescripción del derecho, y que a través del citado numeral se castiga la desidia administrativa. Que la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto, al referirse a la causal del numeral cuarto, es la aplicación de la figura de la condición resolutoria, que opera de pleno derecho, y cita un ejemplo para explicar la figura. Agrega, en relación con el numeral quinto, que la Administración puede proferir actos administrativos por los plazos señalados en la ley, y que, transcurrido éstos, se extinguen sus efectos de pleno derecho, sin necesidad de declaración alguna expresa por parte de la Administración.

Finalmente afirma que la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, tal como está consagrada en el artículo 66 del Decreto 01 de 1984, “ayuda a que la función administrativa se lleve a cabo respetando los principios constitucionales de eficacia, economía y celeridad, dando cumplimiento al fin esencial del Estado, cual es la vigencia del orden justo.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad del artículo 66 del Decreto 01 de 1984 al considerar que, cuando consagra la causal de pérdida de fuerza ejecutoria por suspensión provisional, la decisión la toma el Consejo de Estado o el Tribunal Contencioso Administrativo, por lo cual se ajusta a las normas constitucionales, en la medida en que cumple el objetivo de hacer cesar en forma inmediata los efectos de un acto administrativo abiertamente contradictorio con el mandato superior.

Lo anterior, sostiene el Procurador General de la Nación, no es argumento suficiente para atacar las restantes causales, por el hecho de que la mayoría de las veces puedan ser

adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; cuando la Administración declara la pérdida de la fuerza ejecutoria de un acto administrativo, el cual a pesar de ser válido es ineficaz por mandato de la ley, no hace otra cosa que actuar con base en los principios de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, y que no cumpliría la Administración si debiera esperar la decisión judicial correspondiente. Anota además que la decisión adoptada por la Administración en la aplicación de cualquiera de las causales restantes de la norma acusada, podría dar lugar a un eventual debate judicial, pues ella es susceptible de ser recurrida ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si no se ha dado la caducidad de la acción.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. La competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir de manera definitiva la demanda que dió lugar al presente proceso, de conformidad con el artículo 241 numeral 5o. de la Constitución Política.

Segunda. Acto Administrativo. Existencia, eficacia y fuerza ejecutoria. Suspensión provisional.

El actor en su demanda ataca la constitucionalidad parcial del artículo 66, del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.), pues considera que viola los artículos 189 numeral 11, 209, 237 numeral 1o., y 238 de la Constitución, con base en la teoría del acto administrativo en cuanto a su existencia, eficacia, ejecutoriedad, presunción de legalidad, y suspensión provisional.

Para la Corporación es necesario hacer un análisis acerca de estos aspectos, con el fin de establecer si la pérdida de la fuerza ejecutoria consagrada en el artículo demandado se ajusta o no al ordenamiento constitucional.

La clasificación de los actos administrativos en aquellos de carácter general, impersonal o abstracto, y los de carácter particular, personal y concreto, fue planteada por el Profesor León Duguit¹, de acuerdo con la transcripción consignada por el profesor Libardo Rodríguez en su obra “Derecho Administrativo General y Colombiano”, en los siguientes términos:

“B) Punto de vista material. Este criterio fue planteado y dotado de una aplicación importante

en derecho público por León Duguit y por sus discípulos de la escuela de Burdeos.

Según este punto de vista los actos y las funciones se califican según su naturaleza interna, es decir, según el contenido mismo del acto en cuanto se refiere a su carácter general o individual. Para llegar a esa calificación esta teoría distingue varias clases de situaciones jurídicas y de actos jurídicos .

En este orden de ideas se parte de la base de que existen dos clases de situaciones jurídicas:

Por una parte, las situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias, que son aquellas cuyo contenido es igual para todos los individuos que sean o llegaren a ser titulares de ella. Por ejemplo, la situación de los empleados públicos, la de los comerciantes, etc.

Por otra parte, las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, que son aquellas cuyo contenido es fijado de manera individual, para personas determinadas, y pueden variar de un titular a otro”.

Los artículos 43 y 44 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.) desarrollan el principio de publicidad de la función administrativa, a través de los actos administrativos de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

El artículo 43 del citado estatuto establece que “los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto”.

Por su parte el artículo 44 ibídem, señala que “las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado”

La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí

mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.

El Consejo de Estado ha expresado su criterio en reiteradas oportunidades en cuanto que el acto administrativo existe desde que se expide, y su eficacia está condicionada a su publicación o notificación. A juicio de la Corte Constitucional es aceptable el criterio mencionado, según el cual los actos administrativos existen desde el momento en que se profieren, y su validez y eficacia están condicionadas a la publicación o notificación, según se trate de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, o de un acto de carácter particular, personal y concreto.

Asimismo, el acto administrativo puede ser inexistente, y se distingue del acto viciado de nulidad, que aunque tiene plena existencia jurídica, solamente desaparece mediante la declaración de nulidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. Cuando falta un requisito sustancial o un elemento que forma parte de la esencia del acto, necesariamente este no puede existir. Pero si sólo se trata de una violación o prohibición de la ley, el acto nace pero está viciado de nulidad. Por ejemplo, se ha dicho que no puede nacer a la vida jurídica el acto de quien no es funcionario, o no está autorizado por la ley para ejercer función administrativa.²

Sobre el particular, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

“El uso de la nomenclatura de “acto inexistente” quiere indicar que es emitido sin “sombra de competencia” es de tal modo nulo que carece de fuerza ejecutoria, y ni siquiera puede reconocérsele la presunción de legalidad que en principio los doctrinantes atribuyen a todo acto administrativo”³

“Se entiende por acto inexistente el que carece de los elementos sustanciales de fondo, como si el ministro de Defensa dicta una providencia sobre asuntos mineros, o cuando el acto no lo suscribe la autoridad que deba hacerlo, y le da dos consecuencias: los actos inexistentes no obligan, no se puede pedir su anulación porque sólo se anula lo que ha adquirido existencia, aunque la acción judicial puede enderezarse a que el juez declare que por razón de la inexistencia no hay lugar a la anulación.”

Igualmente, al comparar el tratamiento colombiano con el francés, acerca de la inexistencia del acto, el citado tratadista afirma lo siguiente:

“Es en el derecho francés donde se ha elaborado esta teoría (la de la inexistencia de los actos administrativos)... La jurisprudencia francesa la aplica con extrema prudencia en casos en que falta un elemento tan esencial al acto que no hay necesidad de anularlo: basta simplemente verificar que no existe. Así por ejemplo, cuando su existencia no puede ser materialmente establecida, o cuando el acto proviene de una autoridad manifiestamente incompetente...

En Colombia, el espíritu general del derecho administrativo no favorece la teoría de la inexistencia. En efecto: las causales de acusación son muy amplias, y en ellas caben las graves irregularidades y las incompetencias protuberantes que los franceses sancionan con la teoría de la inexistencia. Hay también una diferencia de orden procesal: la acción encaminada a mantener la legalidad no prescribe en nuestro derecho, mientras que en el francés sí; la resistencia hacia el acto abiertamente ilegal, a través del expediente de la inexistencia, parece justificarse en aquel derecho y no en el colombiano”⁴

Se ha señalado por el mencionado autor que el espíritu general del derecho administrativo en Colombia no favorece la teoría de la inexistencia, aunque la doctrina y la jurisprudencia han venido dándole cabida a la misma. Esta se configura, de acuerdo a lo expuesto, cuando la decisión es proferida sin ningún tipo de competencia, y no se le puede reconocer presunción de legalidad, ni tampoco podrá ser eficaz o tener fuerza ejecutoria. En los demás casos, el acto existe y puede ser eficaz, pero adolece de un vicio en su formación, de acuerdo con las causales legales, y puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se declare su nulidad.

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. Sobre este particular, la

Corte Constitucional ha expresado:

“La Sala considera que en el presente caso se requería que la peticionaria fuera informada realmente de la existencia de la Resolución 00024, pues el no hacerlo constituye un caso típico de un acto administrativo perfecto pero ineficaz. La doctrina ha dicho:

“Por perfección del acto administrativo entiende la doctrina el cumplimiento de todos los requisitos de procedimiento y forma que la ley le señale para su expedición. Y sólo cuando el acto está perfeccionado se producen entonces sus efectos jurídicos. Sin embargo, la ley suele exigir la publicación o notificación del acto administrativo, para que éste adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos. En tales condiciones, el acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto.” (“Derecho Administrativo” del doctor Gustavo Humberto Rodríguez. Ediciones Librería del Profesional.)”⁵

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.

“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”

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, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos.

El profesor Jorge Olivera Toro considera que las condiciones de ejecutoriedad de los actos administrativos son:

- “a) La existencia de un acto administrativo;
- b) Que ese acto sea perfecto;
- c) Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo, y
- d) Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo acate voluntariamente.

Los fundamentos de la ejecutoriedad del acto administrativo son de carácter político y jurídico.

El primero deriva de la urgencia de la satisfacción de las necesidades sociales que la administración debe atender, las cuales no permiten demora de ninguna naturaleza. Los intereses generales no pueden tener obstáculo o retraso en su satisfacción.

Así mismo, el profesor José Roberto Dromi al referirse a la ejecutoriedad de los actos administrativos, señala:

“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 medio de los órganos administrativos”⁷

Los actos administrativos, por regla general, son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello la norma demandada comienza por señalar que “Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo”. La pérdida de fuerza ejecutoria de los actos

administrativos, ocurre de manera excepcional, de conformidad con las causales establecidas por la ley, y en particular por el artículo 66 del Decreto 01 de 1984, parcialmente acusado.

De esta manera, el citado precepto consagra por una parte la obligatoriedad de los actos administrativos como regla general “salvo norma expresa en contrario”, y como excepciones la pérdida de fuerza ejecutoria, por suspensión provisional, por desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, eventos denominados por la jurisprudencia y la doctrina, el decaimiento del acto administrativo; por el transcurso del tiempo, es decir cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la Administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; por cumplimiento de la condición resolutoria a que esté sometido; y cuando pierdan su vigencia (vencimiento del plazo).

Procede entonces analizar cada una de las causales de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A., materia de la presente demanda.

1. Suspensión provisional del acto administrativo.

La suspensión provisional se encuentra consagrada en la Constitución Política de 1991 (artículo 238), en los siguientes términos:

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

El precepto mencionado tuvo como antecedente el Acto Legislativo No. 1 de 1945, artículo 42, que correspondía al artículo 193 de la Constitución derogada, según el cual “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la Administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.”

En desarrollo de dicho precepto constitucional, los artículos 152 a 154 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.) subrogados por los artículos 31 y 32 del Decreto 2304 de 1989 determinaron las reglas para la suspensión de los efectos de los actos administrativos por parte del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos.

Al respecto el artículo 31 del Decreto 2304 de 1989 dispone que el Consejo de Estado o los tribunales administrativos podrán suspender los efectos de un acto mediante las siguientes

reglas:

“1. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

2. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.

3. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.”

Así pues, la suspensión provisional es una declaración judicial atribuída por la Constitución Política a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Si al demandarse la nulidad de un acto administrativo, el actor solicita la suspensión provisional, por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico superior al cual debe sujetarse, y el juez de lo contencioso administrativo la decreta, aquel, pierde su fuerza ejecutoria en forma temporal hasta tanto haya un pronunciamiento definitivo sobre la legalidad o ilegalidad del mismo, es decir, que los efectos no rigen, en forma tal que la Administración no puede aplicarlos, ni son oponibles.

La doctrina de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, ha expresado, en cuanto a los efectos jurídicos de la suspensión provisional, lo siguiente:

“Considerada en abstracto, la suspensión provisional dice relación a la inaplicabilidad del acto, por cuanto al quedar desvirtuada su presunción de legalidad, se hizo posible la orden de no darle efectividad.

...

Es cierto que la sentencia definitiva puede absorber los efectos de la suspensión provisional, pero también hacer cesar tales efectos, en cuanto no prospere la acción de nulidad; se entiende que la inaplicabilidad del acto suspendido sólo puede ser transitoria, mientras no sea anulado o declarado válido definitivamente por la jurisdicción de lo contencioso

administrativo.

Cuando se produce la decisión definitiva cesa la situación de provisionalidad creada por el auto de suspensión, de manera que si el acto acusado no se anula recobra su eficacia temporalmente suspendida y si, por el contrario, se declara nulo, definitivamente desaparece.(subrayado fuera del texto)

...

La suspensión provisional, si no implica insubsistencia del acto, es un juzgamiento provisional del mismo, mientras se profiere sentencia que decida si infringe o no las disposiciones de jerarquía superior invocadas en la demanda. Por consiguiente, con la misma provisionalidad, esta medida cautelar tiene efectos ex tunc, desde cuando el acto tuvo vigencia, no idénticos, pero semejantes a los de la sentencia que declare su nulidad. Se diferencia en que, mientras ésta es definitiva, aquella es temporal o transitoria..."⁸

Esta Corporación considera que la suspensión provisional del acto administrativo, en los términos del artículo 66 del decreto 01 de 1984 (C.C.A), acusado, que consagra la suspensión provisional de los actos administrativos por pérdida de su fuerza ejecutoria, está en consonancia con el precepto constitucional (artículo 238), según el cual 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", en forma directa.

Igual situación se configura cuando el interesado se oponga por escrito a la ejecución del respectivo acto, alegando la pérdida de fuerza ejecutoria, pues en tal caso si quien lo produjo la suspende, es el juez contencioso administrativo el llamado a conocer de la respectiva acción, con las medidas provisionales que pueda adoptar en desarrollo de la misma disposición constitucional.

Por ello, a juicio de la Corte, no aparece quebrantamiento alguno de las normas constitucionales respectivas, por lo que el precepto acusado que establece la causal de pérdida de fuerza ejecutoria por suspensión provisional, se declarará exequible.

En cuanto hace relación al numeral 2° sobre pérdida de la fuerza ejecutoria del acto

administrativo “cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”, igualmente demandado, es decir, cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base, o cuando las normas jurídicas sobre las cuales se fundaba, han desaparecido del ordenamiento jurídico, debe observarse en primer término, que esta causal en nada contraría el artículo 238 de la Constitución Política, pues este precepto se refiere a un tema completamente distinto, como lo es el de la suspensión provisional por parte de la jurisdicción contencioso administrativa con respecto a los actos de la administración.

Lejos de contrariar las normas constitucionales en que se apoya la demanda, la Administración Pública tiene un control interno que se ejerce en los términos que señale la ley, de manera que el legislador está facultado por la Constitución (artículo 209) para consagrar causales excepcionales a través de las cuales la misma Administración puede hacer cesar los efectos de los actos administrativos, como ocurre cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho del mismo acto administrativo, sin que haya lugar a que al erigirse ésta pueda desprenderse quebrantamiento constitucional alguno, lo que da lugar a considerar que el cargo mencionado no está llamado a prosperar.

La jurisdicción contencioso administrativa se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con el decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico, como lo ha reconocido la ley, la jurisprudencia y la doctrina nacional.

El Consejo de Estado ha expresado en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, y particularmente en lo relativo al decaimiento del acto administrativo, lo siguiente:

“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 inexecutable 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.”⁹

De esta manera, cuando se declara la inexecuibilidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que “salvo norma expresa en contrario”, en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecuibilidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.

Referente a la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos “cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos” y “cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto”, de que tratan los numerales 3° y 4° del artículo 66 del Decreto 01 de 1984, materia de la demanda, estima la Corporación que dichas causales se ajustan al mandato contenido en el artículo 209 de la Carta Política, según el cual la función administrativa se desarrolla 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 la misma norma se predica que la administración pública, en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley lo cual permite consagrar causales legales de cesación de los efectos de los actos de la administración, como las anotadas anteriormente.

El criterio según el cual los casos mencionados de pérdida de fuerza ejecutoria no son adoptados la mayoría de las veces, por quien tiene la potestad de suspender o anular el acto respectivo, como lo es la jurisdicción de lo contencioso administrativa no implica que con ello

se infrinja precepto constitucional alguno, ya que por el contrario el título al cual corresponde la norma demandada se refiere a la conclusión de los procedimientos administrativos, lo que da lugar a considerar que dichas causales legales son procedentes dentro de la actuación administrativa.

A lo anterior resulta importante agregar que la decisión adoptada por la administración en aplicación de cualquiera de las causales de que trata la norma acusada, es susceptible de ser demandada ante la misma jurisdicción contencioso administrativa dentro de la oportunidad legal correspondiente, lo que garantiza la tutela del orden jurídico y el restablecimiento de los derechos de los particulares que puedan ser lesionados en virtud de la expedición del acto sobre pérdida de fuerza ejecutoria por parte de la administración, cuando este se haga necesario.

De otro lado, la Sala comparte el concepto suscrito por el Señor Procurador General de la Nación cuando expresa que la administración no cumpliría con los fines que le corresponden dentro de la función administrativa en beneficio de los intereses generales “cuando advertida objetivamente la causa por la cual el acto se ha tornado ineficaz, debiera esta acudir necesariamente e ineludiblemente, en espera de una decisión que no precisa de debate judicial alguno”... “piénsese solamente en el caso que se generaría si la administración debiera esperar que la jurisdicción contencioso administrativa decidiera, en el clásico ejemplo del tratadista Sayagues Laso, sobre el nombramiento de un funcionario que requiere necesariamente la calidad de ciudadano y con posterioridad a su nombramiento éste la pierde, caso en el cual la administración se limita a constatar que ha operado la desinvestidura sin requerir del largo ritual de un proceso contencioso administrativo.

Finalmente cabe advertir que la causal de pérdida de fuerza ejecutoria cuando no se realizan los actos que correspondan para ejecutarlos, constituye ciertamente una garantía de los particulares, frente a la desidia por parte de la administración para poner en ejecución sus propios actos.

En relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos “cuando pierdan su vigencia”, 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.

Sobre este punto también ha expresado el Consejo de Estado lo siguiente:

“Dispone precisamente el artículo 66 del decreto 01 de 1984, que los actos administrativos pierden su fuerza ejecutoria, es decir se hacen no aplicables por la administración ni sujetos de cumplimiento por los asociados, cuando entre otras taxativas razones, han perdido su vigencia. Para el caso de autos la vigencia del decreto 2263 de 1984, se ha perdido por derogatoria expresa de norma superior de similar naturaleza”.

“La jurisdicción contencioso administrativa (tratándose de actos administrativos), generalmente está llamada a conocer y juzgar la constitucionalidad y legalidad de normas administrativas que gocen de vigencia, consecuentemente se encuentren en plena ejecutoria, en otras palabras sean creadoras o modificadoras, actuales de situaciones jurídicas frente al conglomerado social o ante particulares. La norma que ha perdido su vigencia no se adecúa a estas apreciaciones doctrinales. Todo lo contrario ya no es acto jurídico administrativo. Constituye historia administrativa que cumplió los cometidos invocados en su momento, pero en la actualidad no constituye orden legal. No es legalidad vinculante”.

No se observa por parte alguna violación de los preceptos constitucionales en relación con el cargo a que hace referencia la causal mencionada, por las mismas razones expuestas anteriormente, siendo innecesario reiterar los planteamientos descritos.

Por todo lo expuesto, se considera que el artículo 66 del Decreto 01 de 1984 parcialmente acusado, expedido con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, no viola ningún precepto constitucional, sino que por el contrario los desarrolla y se ajusta a ellos, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, en la forma prevista en el artículo 209 de la Constitución Política.

Lo anterior es sin perjuicio del cumplimiento que debe darse al mandato constitucional consagrado en su artículo 4o., según el cual: “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”, en desarrollo de la supremacía de la norma constitucional y la defensa del orden jurídico superior, de acuerdo con la determinación fijada por la Carta Política de 1991.

Considera la Corte que el texto constitucional ha de hacerse valer y prevalece sobre la

preservación de normas de rango inferior. La función de la Constitución como determinante del contenido de las leyes o de cualquier otra norma jurídica, impone la consecuencia lógica de que la legislación ordinaria u otra norma jurídica de carácter general no puede de manera alguna modificar los preceptos constitucionales, pues la defensa de la Constitución resulta más importante que aquellas que no tienen la misma categoría.

Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.

Desde luego que la norma inaplicable por ser contraria a la Constitución en forma manifiesta, no queda anulada o declarada inexecutable, pues esta función corresponde a los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional asignado por la Carta Fundamental en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la norma de normas (artículos 237 y 241 C.P.).

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 -se repite- 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.

Lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido particular, individual y concreto, que crea derechos en favor de un particular, la cual no puede dejar de aplicarse a través de

la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular.

Por lo tanto, se declararán exequibles los apartes demandados del artículo 66 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), con la advertencia expresa de la observancia que debe darse al mandato constitucional contenido en el artículo 4o. del mismo ordenamiento.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARANSE EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 66 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), con la advertencia expresa de la observancia que debe darse al mandato constitucional contenido en el artículo 4°, según el cual “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Obra citada por Libardo Rodríguez en Derecho Administrativo General y Colombiano. “Traité de droit constitutionnel”, t.I, 3a. ed. Bocard, 1921.

2 Gaceta del Consejo de Estado, 1986, págs. 279 a 280.

3 CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de febrero de 1983. Consejero Ponente: Dr. Jacobo Pérez Escobar.

4 VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1994, 10a. ed. págs. 307 y ss.

5 Sentencia No. T-335 de 1993. Magistrado ponente: Dr. Jorge Arango Mejía

6 OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1976, pág. 190.

7 OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1976, pág. 190.

8 Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 24 de abril de 1981.

9 Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 1o. de agosto de 1991. Consejero Ponente: Dr. Miguel González Rodríguez.