

EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO¹

Mitchelle Rincón Rodríguez²

RESUMEN. El análisis del acto administrativo supone identificar y precisar sus características. Superado el estudio de la presunción de legalidad, es preciso enfocarse en otro aspecto, no relacionado directamente con la validez, sino con la eficacia. En esta oportunidad, la investigación se centra en el siguiente aspecto, es decir, la forma como la Administración obliga al cumplimiento del acto administrativo.

Introducción

La teoría general del acto administrativo profundiza el estudio de sus elementos, efectos y aspectos relacionados con su vigencia y efectos. El estudio de la materia exige centrarse en todas las características individualmente. Al superar los análisis de la presunción de legalidad, en todos sus enfoques, es preciso centrarse otro aspecto relacionado con la eficacia.

Este aspecto del acto administrativo tiene, por lo menos, dos dimensiones: la primera obliga a los destinatarios del acto frente a su contenido, y la segunda permite que la Administración exija unilateralmente el cumplimiento, sin necesidad de acudir a la jurisdicción. Ambas están intrínsecamente relacionadas con la validez, pero las sobrepasa, siendo conceptos autónomos y con repercusiones diferentes.

La importancia de estas características del acto es evidente. Justamente permite materializar lo dispuesto, obligando a los destinatarios al contenido, y hacerlo de forma particular, porque a excepción de los particulares, la Administración tiene, como regla general, la facultad de hacerlo unilateralmente, haciéndolo coercitivamente sin necesidad de acudir a la jurisdicción. Por esta razón, este texto analizará especialmente la ejecutoriedad del acto administrativo, a partir de la doctrina especializada.

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 10 de agosto de 2024, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Juan David Montoya Penagos, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo– sino también para el beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: El acto administrativo, dirigida por el Profesor-Investigador Principal Fabián G. Marín Cortés.

² Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel V básico, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

1. Eficacia del acto administrativo: ejecutividad y ejecutoriedad

Expedir el acto administrativo implica, necesariamente, la intención directa de producir efectos jurídicos. Es un elemento común a la generalidad de las definiciones propuestas por la doctrina, aunque no de toda. Marienhoff señala que el acto administrativo es proferido en ejercicio de función administrativa y produce efectos jurídicos³. Estos elementos coinciden con los incluidos por Dromi, porque también afirma que requieren el ejercicio de función administrativa y produce efectos jurídicos⁴.

Para Carlos Balvin, el acto es una declaración unilateral particular expedido por el Estado, en ejercicio de funciones administrativas, con efectos directos e inmediatos sobre terceros⁵. Esta noción profundiza en esto, y refiere a la existencia de efectos cualificados específicamente y dirigidos a «otros», es decir, terceros. El profesor Marín Cortés también incluye entre los elementos que definen el acto su producción de efectos jurídicos⁶.

Aunque parezca una obviedad, es preciso partir de este punto, que cualifica la declaración expedida por el órgano competente a partir de sus efectos. Estos son determinantes porque finalmente son el propósito, la razón de su elaboración. Sin duda no tendría sentido proferir una declaración sin la intención de materializarlos, de hacer cumplir el contenido –orden, decisión, etc.–.

Los efectos, sin embargo, están supeditados al cumplimiento o concurrencia de varias características. Marienhoff explica que, para materializarse, el acto administrativo debe ser «válido», y también «eficaz». En consecuencia, solamente cuando converjan estos elementos podrá efectuarse lo declarado: «[...] El acto administrativo, para ser “perfecto”, requiere “validez” y “eficacia”⁷.

En ese orden, el primer presupuesto necesario para pensar en la eficacia de los actos administrativos es su validez. Como se estudió en sesiones anteriores, esto no supone una revisión previa de la legalidad; por el contrario, el ordenamiento

³ MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos aires: Ed. Abeledo Perrot, 1988. p. 260.

⁴ DROMI, José Roberto. El acto administrativo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. pp. 16 a 22.

⁵ BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: La Ley, 2015. p. 462.

⁶ MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. CEDA. p. 7. Aunque el «efecto jurídico» es común a varias nociones de acto administrativo, en algunas no se incluye. Por ejemplo, las propuestas por Zanobini o García de Enterría carecen de este; sin embargo, esto no significa necesariamente que estos autores ignoren la eficacia de los actos (ZANOBINI, Guido. Curso de derecho administrativo. Parte General. Santiago de Chile: Olejnik, 2020. p. 199 y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. p. 759).

⁷ MARIENHOFF, Miguel S. Op. cit., p. 306.

prevé la denominada *presunción de legalidad*, es decir, que los actos administrativos se entienden expedidos conforme a derecho. Se presupone expedido cumpliendo la normativa sustancial y procedimental.

Santofimio Gamboa destaca que la legalidad se presume cuando el acto pasa a lo ejecutorio, considerando que la manifestación de voluntad de la Administración se encuentra conforme a derecho, mientras no se demuestre lo contrario. Continúa precisando que esta se deriva de entender que la Administración cumplió las reglas preestablecidas al expedir el acto, desprendiéndose consecuencias fundamentales: la ejecutoriedad del acto⁸.

Esa presunción tiene consecuencias directas en la eficacia, porque en ella se fundamenta que el acto produzca plenos efectos frente a la Administración y sus destinatarios. Solamente presuponiendo que se expidió atendiendo a toda la normativa es posible derivar la obligación de cumplirlo. Dotarlo de legalidad, entenderlos de esa forma, confiere justamente legitimidad.

Es necesario advertir que la doctrina matiza la comprensión de la presunción de legalidad. En algunas ocasiones no es absoluta, y por el contrario, admite que ante circunstancias «graves» se derivan una nulidad automática, sin necesidad de intervención judicial. García-Trevijano Fos y Bocanegra las denominan como «nulidad de pleno derecho» y «nulidad radical», respectivamente, y explican que corresponden al grado más importante de invalidez, eliminando los efectos sin necesidad de que un juez lo declare⁹.

Aceptar existan casos donde vicios son tan manifiestos e inadmisibles que se elimina la presunción de legalidad, implica necesariamente que el acto no produce efectos. En esas circunstancias es imposible pensar en eficacia – ejecutividad o ejecutoriedad–, porque automáticamente se entiende inválido, siendo imposible aplicarlo. Esto demuestra que es inescindible la legalidad de la ejecución del acto.

Sin embargo, esa distinción no aplica al ordenamiento jurídico colombiano. De acuerdo con la doctrina, jurisprudencia y, sobre todo, normativa local, no existe referencia a la nulidad absoluta o inexistencia del acto administrativo, en los términos explicados. Por el contrario, siempre se presenta la presunción de legalidad a la totalidad de las actuaciones, aunque sea manifestado el vicio de legalidad. Así lo establece el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, al definir que se

⁸ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto Administrativo Procedimiento, eficacia y validez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994, pp. 111 a 112.

⁹ GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas. 2ª Edición. 1986. y BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. 4 ed. Navarra: Thompson Reuters y Civitas, 2012. pp. 181 y 182.

presumen legales hasta que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo anule o suspenda¹⁰.

En esa medida, *todos* los actos administrativos gozan de esa presunción, y como lo advirtió Santofinío Gamboa, eso implica que tienen efectos jurídicos, es decir, son ejecutables. La imposibilidad de introducir diferenciaciones en la presunción de los actos significa que, en principio, todos tienen efectos, y son ejecutables, pues se cumple el presupuesto inicial: la existencia de un acto administrativo válido –por lo menos presuntamente–.

Si bien analizado en retrospectiva es posible entender que eventualmente se aplican actos ilegales, esto únicamente ocurre cuando la jurisdicción declara la nulidad *a posteriori*. Esto no significa que sea posible desligar la validez de la eficacia. Cuando ese acto administrativo se aplicó era considerado ajustado a derecho en ese momento específico, se presumía legal; sin embargo, es posteriormente que fue revisado por la jurisdicción, utilizando la herramienta para revertir los efectos: el restablecimiento del derecho.

La presunción de legalidad como supuesto permite entender que los actos son obligatorios. Así entienden, justamente, la doctrina la eficacia. Bocanegra Sierra explica que la eficacia interna del acto –o ejecutividad según la doctrina más extendida– supone la obligatoriedad de su contenido, es decir, implica la capacidad de producir los efectos queridos con su expedición¹¹.

Garrido Falla señala que *normalmente* los actos son eficaces desde su expedición; no obstante existen varias causas que rompe esa regla general: *i)* cuando el contenido así lo establece, porque sometió la eficacia a condición o término –plazo–, y aunque sea perfecto los efectos están suspendidos; *ii)* cuando todavía no está notificado o publicado y *iii)* cuando se requiera aprobación del superior¹².

Según esto, la ejecutividad es la característica que convierte en «obligatorios» los actos administrativos, y supone la existencia y ejercicio de los efectos propuestos desde la declaración unilateral. Esta vincula especialmente a los

¹⁰ La disposición establece: «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.

¹¹ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. La teoría del acto administrativo. Madrid: Iustel, 2005. p. 119.

¹² GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. Tratado de derecho administrativo. Parte general. Vol. I. 13ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2022. p. 641.

destinatarios, determinados o no, pero también a terceros, cuando se configure una especie de «efecto reflejo»¹³.

En todo caso, es necesario precisar que para considerarlos eficaces, en este ordenamiento, se requiere que el acto también cumpla con las exigencias de publicidad, es decir, que se notifiquen, comuniquen o publiquen, según sea el caso¹⁴. Una vez se entienden obligatorios los actos administrativos aparece otra dimensión de la eficacia, que se concreta realmente en una facultad de la Administración.

2. Ejecutoriedad del acto administrativo y la autotutela administrativa

La dimensión de la eficacia no se agota en la ejecutividad u obligatoriedad de los actos; por el contrario, trasciende a una adicional, que marca una diferencia sustancial con los actos jurídicos expedidos por los privados. Esta se extiende a la posibilidad particular de que la Administración ejecute unilateralmente los actos que expide.

Esto supone que existen, por lo menos, tres momentos del acto administrativo, aunque cronológicamente podrían ser concomitantes. El acto requiere expedirse, y presuponer que es válido, a continuación se entiende que está dotado de ejecutividad y, posteriormente, ejecutoriedad. En este sentido lo comprende Dromi al señalar que: «[...] La ejecutoriedad da por sobreentendida la ejecutividad y a su vez la ejecutividad presupone la presunción de legitimidad»¹⁵.

García de Enterría y Tomas Ramón-Fernández se refieren al principio de «paz jurídica». Conforme a este, las personas tienen la carga acudir a la tutela judicial para reclamar sus derechos, tanto para lo declarativo como ejecutivo; sin embargo, aclaran que no excluye el reconocimiento de autotutela en el propio

¹³ Ibid. pp. 121 a 122.

¹⁴ Así lo entiende el Consejo de Estado al señalar: «La jurisprudencia [...] ha considerado que el acto administrativo existe desde que la Administración ha manifestado su voluntad a través de una decisión, y su eficacia (efectos) está condicionada a que tal acto se publique o se notifique. En tal sentido, una vez existe el acto administrativo y se ha notificado o publicado, la Administración queda facultada para cumplirlo o hacerlo cumplir. Esto es lo que se denomina la fuerza ejecutoria del acto» (CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de marzo de 2015. Rad: 76001-23-31-000-2009-01164-01 (Exp. 19.154). C.P. Hugo Fernando bastidas Bárcenas).

¹⁵ DROMI, José Roberto. El acto administrativo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. p. 94.

ámbito de las relaciones privadas¹⁶. No obstante, al referirse a la autotutela administrativa explican que la regla es contraria: es una facultad general¹⁷.

A continuación analizan, concretamente, la «autotutela ejecutiva». Esta implica que la Administración está habilitada para utilizar su coacción sin necesidad de acudir al juez, liberándose entonces de la carga de acudir a un proceso ejecutivo¹⁸. Consecuentemente precisa que esta conlleva pasar a los hechos, derivándose operaciones materiales, e incluso, la coacción frente a terceros¹⁹.

Esta facultad de la Administración se concreta en los actos administrativos, y justamente se traduce en la existencia de la ejecutoriedad de los actos. Así mismo lo entienden estos autores, quienes explican que puede concretarse en estos, cuando los destinatarios se resisten al cumplimiento de lo dispuesto en el acto administrativo²⁰. Esta también es una característica especial que generalmente concurre con la presunción de legalidad y la ejecutividad²¹.

Dromi también explica el concepto a partir de esa facultad especial de la Administración. Asegura que es imposible negarle la fuerza o aptitud para lograr el cumplimiento de sus actos, autónomamente, sin necesidad de un reconocimiento judicial del derecho y una consecuente habilitación para ejecutarlos. Continúa precisando que este elemento es inescindible del poder, y se expresa siempre que esté presente²².

La doctrina presenta numerosos conceptos de ejecutoriedad, coincidiendo esencialmente en los elementos que la componen. Marienhoff la comprende como la oportunidad de la Administración, por sus propios medios, de hacer efectivo el acto administrativo, poniéndolo en práctica. Sin embargo, prevé que los ordenamientos jurídicos admiten excepciones²³. En sentido similar, Bocanegra

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. p. 714.

¹⁷ Ibid. En este punto es preciso señalar que, como explica Trevijano Fos, esta facultad no es común en el derecho anglosajón; por el contrario, normalmente las decisiones no puede ejecutarlas directamente por la Administración, siendo necesario que acuda a una autoridad judicial, y esta adopte la decisión respectiva (GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1986. p. 360).

¹⁸ Ibid. 721.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Este entendimiento es reiterado por la doctrina. Manuel María Díez explica que la ejecutoriedad se fundamenta en la autotutela administrativa, que implica la posibilidad de tutelarse autónomamente sin intervención de otras autoridades. También precisa que para los particulares el principio es opuesto, porque existe la prohibición de buscar justicia por sí mismo (p. 266).

²² DROMI, José Roberto. Op. cit., p. 91.

²³ MARIENHOFF, Op. Cit., p. 340.

Sierra asegura que esa ejecutoriedad se distingue por la susceptibilidad de imponer el contenido obligatorio de los actos expedidos, utilizando medios coactivos²⁴.

Cassagne también explica que es una facultad de los órganos del Estado, quienes en ejercicio de la facultad administrativa, pueden obligar al cumplimiento de un acto, sin necesidad de intervención judicial, conforme a los límites impuestos en el ordenamiento jurídico²⁵. Esta noción también es reiterada por otros autores como Carlos Balbín y Zanobini, quienes reiteran lo esencial²⁶.

El ordenamiento colombiano estableció específicamente la facultad. El artículo 89 confiere la facultad a la Administración para que, por sí mismo, puedan ejecutar inmediatamente los actos, sin necesidad de otra autoridad, cuando estén en firme:

«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».

La ejecutoriedad se supedita a la firmeza del acto administrativo. Esto lo resalta el Consejo de Estado, al explicar que, justamente esa disposición de la Ley 1437 de 2011, establece que la ejecutoriedad del acto administrativo se configura al adquirir firmeza, en los términos del artículo 87 *ibidem*²⁷. En consecuencia, adquirida esta, el acto es obligatorio, a menos que la jurisdicción lo anule o se

²⁴ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo Op. cit., p. 140.

²⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002. p. 231.

²⁶ BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: La Ley, 2015. p. 495 y ZANOBINI, Guido. Curso de derecho administrativo. Parte General. Santiago de Chile: Olejnik, 2020. p. 234.

²⁷ La disposición establece: «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».

configure una las causales de pérdida de ejecutoria indicadas taxativamente en el artículo 91²⁸.

Es una categoría que no trata directamente la doctrina extranjera, no con esa denominación, pero sí coincide con los presupuestos requeridos para la ejecutividad y ejecutoriedad, en los términos ya explicados. En el ordenamiento colombiano es la firmeza del acto aquello que marca el momento a partir del cual se empieza a entender obligatorio y, por lo tanto, exigible o ejecutable.

Sin perjuicio de lo anterior, la doctrina asegura que la facultad no es absoluta, sino que admite excepciones importantes. Balbín las concreta en dos supuestos: el primero, cuando la ley disponga específicamente lo contrario; y la segunda, cuando la naturaleza del acto exija intervención judicial²⁹. Esto último asegura que supone la afectación de derechos o garantías constitucionales, invirtiendo la regla, porque entonces ningún acto sería ejecutable.

Dromi también reconoce este aspecto, señalando que la ejecutoriedad está presente en la mayoría de los actos administrativos, sin embargo se presenta en algunas categorías, pero en otros no, dependiendo del objeto y finalidad, aunque en estos últimos está potencialmente presente³⁰. Esta distinción doctrinal no tiene un reflejo exacto en la normativa; sin embargo no desconoce que la legislación tiene la posibilidad de eliminar este principio de algunos actos administrativos, requiriéndose en esos casos acudir directamente a la jurisdicción.

Finalmente, es preciso aclarar que el ordenamiento colombiano no distingue entre ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, aunque son dos conceptos perfectamente separados por la doctrina, en los términos ya expresados anteriormente. Esas nociones que aportan, y que los diferencian, individualizan perfectamente estas características del acto, y permite cuestionarse si verdaderamente son categorías inútiles.

Sin perjuicio de esto, se considera que la división es útil, por lo menos teóricamente, y que posiblemente ofrece mayor comprensión a casos prácticos. Zanobini es claro al resaltar que la ejecutoriedad no debe confundirse con ejecutividad, «[...] aunque las dos expresiones, especialmente en los textos legislativos, son frecuentemente usadas como sinónimos». El autor asegura que la ejecutoriedad solamente es propia de actos que imponen deberes, negativos o positivos, porque permite que la autoridad obligue su cumplimiento³¹.

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de febrero de 2022. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Rad: 63001-23-33-000-2019-00224-01 (Exp. 25.508).

²⁹ BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: La Ley, 2015. p. 495.

³⁰ DROMI, José Roberto. Op. cit., 91.

³¹ ZANOBINI, Guido. P. 235.

Esa diferenciación es perfectamente coherente y parte de la imposibilidad de ejecutar algunos actos, no porque carezcan de eficacia –por el contrario, son ejecutivos–, sino debido a la naturaleza misma de su contenido u objeto. Piénsese en un acto que otorgue un permiso, su uso es facultativo del destinatario, y eso le impide a la Administración coaccionarlo a su cumplimiento. En esa medida, se considera completamente útil la distinción.

Bibliografía

Doctrina

BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: La Ley, 2015.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. 3 ed. Navarra: Thompson Civitas, 2006.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002. 662 P.

DROMI, José Roberto. El acto administrativo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. 299 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. 1160 p.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1986. 438 p.

GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. Tratado de derecho administrativo. Parte general. Vol. I. 13ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2022. 681 p.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1988.

MARÍN CORTÉS, Fabian. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. CEDA. p. 7.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto Administrativo Procedimiento, eficacia y validez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. 359 p.

ZANOBINI, Guido. Curso de derecho administrativo. Parte General. Santiago de Chile: Olejnik, 2020. 282 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de marzo de 2015. Rad: 76001-23-31-000-2009-01164-01 (Exp. 19154). M.P. Hugo Fernando bastidas Bárcenas.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de febrero de 2022. Rad: 63001-23-33-000-2019-00224-01 (Exp. 25.508). M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

