

PÉRDIDA DE VIGENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO¹

Juan José Montoya Bedoya²

RESUMEN. La pérdida de vigencia es entendida por algunos autores como la causal que incluye todas las circunstancias de pérdida de ejecutoriedad que no puedan ser incorporadas en ninguno de los demás numerales del artículo 91 del CPACA. Incluso se plantea que el numeral 5 podría contener los otros, por lo cual, se define de manera demasiado amplia la pérdida de vigencia. En este texto se propone un acercamiento doctrinario y jurisprudencial a la vigencia y su pérdida, además de proponer cómo debe entenderse dentro del artículo y su relación con los demás numerales. Se busca ofrecer un acercamiento profundo a la vigencia como elemento propio de las normas estudiado con mayor profundidad en la teoría del derecho. Posteriormente, se ofrece un acercamiento a la pérdida de vigencia de los actos administrativos y su relación con otras causales de pérdida de ejecutoriedad, como la derogación, revocación e incluso la nulidad. También se estudia lo que ocurre cuando se materializa la pérdida de vigencia y se tienen derechos adquiridos, situaciones consolidadas o expectativas de derechos.

Introducción

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– continúa con su investigación sobre el acto administrativo. En esta ocasión se aborda el numeral 5 del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– que establece la *pérdida de vigencia* como una causal de pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos. El presente ensayo se propone profundizar la relación entre la pérdida de fuerza ejecutoria y la pérdida de vigencia. Lo anterior es interesante debido a que la *vigencia* es un elemento ampliamente estudiado en la teoría general del derecho, donde se suscitan debates frente a cómo entenderla.

Con el fin de exponer de manera adecuada la pérdida de vigencia y su relación, no solo con la pérdida de ejecutoriedad, sino con el acto administrativo, se propone la siguiente estructura: *i)* brindar algunas precisiones conceptuales sobre la vigencia; *ii)* resolver qué entender por pérdida de vigencia del acto administrativo; *iii)* establecer la relación entre pérdida de vigencia y otros eventos

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 21 de septiembre 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 Sebastián Ramírez Grisales, 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 Marín Cortés.

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

que se asocian con esta, como: revocación, derogación y nulidad; y *iv*) qué sucede en casos donde se tengan derechos adquiridos, situaciones consolidadas y expectativas de derecho, si ha ocurrido la pérdida de vigencia del acto administrativo. Además, se mencionará de manera breve lo que sucede con la presunción de legalidad.

1. Precisiones conceptuales sobre la vigencia

El artículo 91 del CPACA establece las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, y en el numeral 5 se refiere a: «Cuando *pierdan su vigencia*». Para analizar esta causal primero debe estudiarse qué es la *vigencia* —atributo referido en la teoría del derecho a las normas—, con el fin de entender si esta se puede predicar de los actos administrativos y, a su vez, cómo se pierde. Incluso teniendo en cuenta que hay autores que afirman que la vigencia es propia de los actos de carácter general o reglamentos³, planteamiento que vale la pena aclarar, no se comparte.

La vigencia, de acuerdo al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, es: «Período de tiempo en el que el contenido de una norma escrita es aplicable y de obligatorio cumplimiento», mientras que la pérdida es definida como: «Carencia, daño, privación de algo que se poseía». Por ahora el foco de análisis será la *vigencia* que, según la definición aportada, se entiende como elemento de las normas. Esto lleva al primer interrogante que en muchas ocasiones se obvia o pasa por alto: ¿el acto administrativo es una norma? Para responder es imprescindible establecer lo que se entiende por norma. Kelsen y Alexy relacionan su definición de norma a las modalidades deónticas básicas establecidas en el ordenamiento jurídico: permitir, obligar o prohibir⁴. Se piensa que el acto administrativo puede declarar cualquiera de las anteriores modalidades, por lo cual, cabe dentro del concepto de norma. Sin embargo, vale la pena mencionar la distinción que hace Alexy entre *norma y enunciado normativo*, siendo la primera el significado de lo que se plasma en el segundo, recalando que puede haber diversos enunciados normativos que se refieran a la misma norma⁵. Se destaca lo anterior, ya que este autor utiliza un ejemplo que directamente sitúa la discusión dentro del derecho administrativo, incluso para algunos dentro del mismo acto administrativo: «[...] las normas pueden ser expresadas también sin recurrir a enunciados, por ejemplo, a través de

³ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. 3ª ed. Bogotá: Legis S.A., 2021. p. 175.

⁴ KELSEN, Hans. Teoría pura del derecho. 14ª ed. México, DF: Editorial Porrúa, 2005. p. 19; ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 52.

⁵ ALEXY, Op. Cit., pp. 51 a 53.

las señales luminosas de un semáforo»⁶. De acuerdo con lo anterior, se asume la postura de que el acto administrativo puede entenderse dentro de esta gran categoría de la teoría del derecho llamada *norma*.

Considerando que el acto administrativo puede entenderse como norma, entonces es válido analizar la vigencia como uno de sus atributos, incluso interpretar algunas consideraciones hechas dentro de la teoría del derecho que se pueden aplicar a la teoría del acto administrativo. Martínez Marulanda define la vigencia como: «[...] una propiedad de la norma jurídica positiva, que consiste, en su exigibilidad y consecuentemente en su aplicabilidad»⁷. Es procedente relacionar de manera directa la *vigencia* con la *eficacia* y la *ejecutoriedad* del acto administrativo. Sin embargo, en la doctrina se encuentran posturas divergentes en relación con aceptar la vigencia como un atributo del acto, como sucede con García-Trevijano Fos: «*Vigencia*, se predica tan sólo de la *norma* y significa que forma parte del Ordenamiento Jurídico por haber sido publicada tal y como esté previsto en cada uno»⁸ (Resaltado por fuera del texto original). Este autor entiende que el acto administrativo no cabe dentro de categoría *norma* y atribuye la *vigencia* a aspectos más relacionados con la *validez*; en dicha argumentación también plantea que: «Cuando se está hablando de *vigencia*, se debería hablar de *perfección* y *eficacia* del acto administrativo»⁹ (Resaltado por fuera del texto original). Lo citado es bastante debatible, ya que se relacionan conceptos distintos, puesto que equipara *validez* y *vigencia* en la norma, al igual que asocia *perfección* y *eficacia* en el acto. García-Trevijano Fos entiende que todas las categorías expuestas hacen parte de la vigencia, cuando en realidad solo es la eficacia; mientras que la perfección puede ser entendida más como validez del acto. Frente a lo anterior Martínez Marulanda expone que: «*Validez* y *vigencia* son condiciones formales que se predicán de una norma. De su pertenencia al ordenamiento, la primera, y de su exigibilidad, la segunda»¹⁰. Incluso este autor señala que es propio entre los teóricos del derecho encontrar quien confunda la validez y la vigencia llegando a asimilarlas como una¹¹. Sin embargo, es un error, ya que si bien toda norma, lo que incluye al acto administrativo, debe ser válido –recogiendo los elementos del acto¹²– para ser

⁶ Ibid., p. 51.

⁷ MARTÍNEZ MARULANDA, Diego. Fundamentos para una teoría instrumental del derecho. Bogotá: Tirant Lo Blanch, 2020. p. 287.

⁸ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1986. p. 323.

⁹ GARCÍA-TREVIJANO FOS, Op. Cit., p. 324.

¹⁰ MARTÍNEZ MARULANDA, Op. Cit., p. 292.

¹¹ Ibid., p. 288.

¹² Se cita cada elemento expuesto por Marín Cortés: «sujeto o competencia, objeto o contenido, causa o motivo, forma y fin» (MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 61). Sin embargo, se destaca que debido a la presunción de legalidad, bastaría que el acto contenga los elementos de la noción para que exista. Dichos elementos, de acuerdo con Marín Cortés son: «i) una declaración de voluntad –y

posteriormente vigente¹³, esto no hace que validez y vigencia dejen de ser dos conceptos distintos.

De igual forma, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se encuentran razonamientos similares a los expuestos en este texto, donde se entiende la vigencia como un atributo distinto a la validez de la norma:

«La “vigencia” se halla íntimamente ligada a la noción de “eficacia jurídica”, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular. El verbo “regir” es utilizado por las normas para hacer referencia a su vigencia, entendida en este sentido»¹⁴.

De igual forma la Corte ha planteado, ya no en relación con la norma, sino propiamente con el acto administrativo, un razonamiento similar frente a una demanda por inconstitucionalidad del artículo 66 del entonces Código Contencioso Administrativo, cuyo contenido se replica en el actual artículo 91 del CPACA:

«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»¹⁵.

Dejando por sentado que en este ensayo se toma el acto administrativo como especie dentro del género de norma, y que la vigencia puede ser analizada como un

excepcionalmente la omisión que representa el silencio-, ii) de carácter unilateral, iii) que proviene de cualquier órgano del Estado cuando ejerce la función administrativa (a), o también cuando cumple funciones de control o electoral (b), al igual que de los particulares cuando desempeñan las anteriores funciones públicas (c); y iv) produce efectos jurídicos. (Ibid., p. 7)

¹³ MARTÍNEZ MARULANDA, Op. Cit., p. 289.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-873 del 30 de septiembre de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

elemento distinto a la validez o perfección del acto, se pasa al estudio de la pérdida de vigencia de los actos administrativos.

2. ¿Qué entender por pérdida de vigencia del acto administrativo?

En la doctrina se encuentran autores que abordan la pérdida de vigencia como sinónimo de la cesación total de eficacia del acto administrativo. Tal es el caso de Giraldo Castaño, que aborda cada escenario de pérdida de fuerza ejecutoria o pérdida de eficacia, como situaciones que llevan a la terminación de la vigencia¹⁶. Este autor plantea tres tipos de eventos para que un acto administrativo pierda su vigencia: *i)* por circunstancias contenidas en el acto mismo, es decir, un plazo o una condición, en dicho escenario se trata de la cesación de vigencia del acto; *ii)* cuando se realiza lo previsto en el acto, allí se trataría de la terminación de la vigencia y; *iii)* si surgen motivos extraños al acto, no previstos en él, y se trata de la extinción del acto¹⁷.

Por otro lado, siguiendo a Martínez Marulanda, y entendiendo que se pueden relacionar planteamientos de la norma al acto administrativo, se expone que: «En consecuencia, la vigencia de una norma puede estar determinada o definida de manera explícita o tácita, generalmente, en el mismo texto de la norma, o excepcionalmente y de manera explícita en una norma posterior que aclare y defina tal situación, en el evento en que se haga conveniente o necesario, bien sea definirla o limitarla»¹⁸. Sin embargo, en este punto se puede marcar una diferencia entre lo que dicho autor expone sobre la norma y lo que se debe entender dentro del acto administrativo, ya que se toma la pérdida de vigencia igual a la extinción, argumentando que: «De igual manera, la norma deja de existir cuando se ha dado aplicación o ejecución a la regla de exclusión y el resultado de ese ejercicio es la nulidad de la norma»¹⁹. Aunque se debe resaltar que hay autores que asemejan la pérdida de vigencia con la extinción de los actos, como Vergara Mesa: «Hablar de extinción tiene aquí el sentido de la pérdida de vigencia de los actos administrativos, bien por voluntad de la misma administración, bien por ocurrencia de causas extrañas a ella que así lo determinan»²⁰. Se considera inadecuado relacionar la extinción de los actos con la totalidad de causales de la pérdida de vigencia, ya que el hecho de que el acto administrativo pierda vigencia no significa que desaparezca en todos los casos; muestra de ello es la posibilidad de que dicho acto sea demandado en la jurisdicción, como se analizará más

¹⁶ GIRLADO CASTAÑO, Óscar Aníbal. Derecho Administrativo General. 7ª ed. Medellín: Editorial Marín Vieco Ltda., 1997. p. 118-119.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ MARTÍNEZ MARULANDA, Op. Cit., p. 306.

¹⁹ Ibid. p. 304.

²⁰ VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de Derecho Administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 354.

adelante. Desde otra perspectiva, Santofimio Gamboa define la pérdida de vigencia de los actos administrativos de la siguiente manera:

«Se trata de otra modalidad de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo enunciada en el numeral 5. del Art. 66 del C. C. A. [actualmente el artículo 91 numeral 5 del CPACA] En nuestra opinión es un concepto genérico que recoge la totalidad de eventos de esta segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria. Tanto el decaimiento como la nulidad o el cumplimiento de la condición resolutoria quedarían incorporados bajo este nombre genérico de pérdida de vigencia. Tendríamos que agregar algunas otras situaciones específicas que harían parte de la pérdida de vigencia. Estos son los eventos de derogatoria o revocación, que de configurarse podríamos, conforme al ordenamiento positivo, calificarlos como limitantes a la eficacia del acto en razón a que son verdaderos ejemplos de pérdida de fuerza ejecutoria del mismo»²¹ (aparte en corchetes por fuera del texto original).

Santofimio Gamboa propone que la causal 5ª del artículo 91 del CPACA recoge todas las anteriores, sumando otros eventos como la derogación y la revocación. En la doctrina esta idea es compartida, ya que Becorral Guerrero plantea sobre la pérdida de vigencia que: «[...] Se encuentra consagrada en el numeral 5 del artículo 91 del CPACA. La amplitud o generalidad de la expresión “vigencia” utilizada por la norma para identificar una causal distinta a las anteriores, tiene el inconveniente de que estas técnicamente implican también pérdida de vigencia, atendiendo la noción que de vigente trae el Diccionario de la Lengua Española, según la cual se puede decir que la pérdida de fuerza ejecutoria significa dejar de estar en vigor u observancia»²². Sin embargo, este mismo autor plantea que la pérdida de vigencia debe ser entendida más en relación con la extinción del acto y, por ende, puede ser separada a cabalidad de las demás causales de pérdida de fuerza ejecutoria:

«[...] para que pueda ser justificada y diferenciada de las demás habrá de entenderla como referida a situaciones distintas de las previstas en las demás causales atrás comentadas, que no encuadren en ellas, así como aquellas en las que el acto administrativo se extingue o desaparece del mundo jurídico y, como consecuencia obvia, desaparece su fuerza jurídica, como son la anulación, revocación, cancelación, derogación, retiro del acto, etc [...]. Por ello, hubiera sido más apropiado denominarla por extinción del acto administrativo, situaciones que no se dan en las anteriores causales»²³.

²¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto Administrativo Procedimiento, eficacia y validez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. p. 254.

²² BECORRAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. 7ª ed. Bogotá: Librería Ediciones del profesional Ltda, 2016. p. 507.

²³ *Ibid.* p. 508.

De igual forma, el autor señala que dentro de esta causal también deben comprenderse eventos en los cuales el acto administrativo pierda vigencia y no vea comprometida su existencia y validez, tal es el caso del acto que limita su eficacia en el tiempo, verbigracia: el decreto que emite el Gobierno para establecer ley seca el día de las elecciones. También cuando se cumpla el fin o propósito del acto, por ejemplo: cuando se ordene el desalojo de alguien quien ocupa un terreno de espacio público y en efecto la persona lo hace. Finalmente, deben incluirse los eventos donde el beneficiario de los efectos del acto administrativo no quiera aceptarlos, por lo cual pierde su vigencia, tal sería el caso de no aceptar un nombramiento, una adjudicación o una concesión²⁴. Adicionalmente, Sánchez Morón argumenta que incluso el desuso generalizado, o como lo nombra en su texto *la desuetudo* de la norma, podría llevar a la pérdida de vigencia de ésta, aclarando además que:

«Esto no significa que las normas puedan perder su vigencia por el mero incumplimiento generalizado, fenómeno que, por cierto, no es inusual (ante la pasividad incluso de las autoridades que debieran, en pura teoría, exigir su observancia). La desuetudo implica también la conciencia general de que la norma carece de vigencia, caso relativamente frecuente en Derecho administrativo, dada la proliferación de normas de todo tipo y su mutabilidad intrínseca»²⁵.

Como se dijo al inicio del texto, algunos autores relacionan más la pérdida de vigencia a los actos administrativos de carácter general y reglamentos. Sánchez Morón, cuando se refiere puntualmente a los reglamentos, expone que: «La pérdida de vigencia definitiva se produce por el transcurso del plazo de su vigencia, si lo tienen establecido, o por desaparecer las circunstancias para las que se dictaron (por ejemplo, una catástrofe natural), o bien por su derogación o anulación»²⁶. En igual sentido Arboleda Perdomo plantea: «En el caso del acto reglamentario, la pérdida de la vigencia puede darse por la derogatoria por la autoridad que los expidió, o por la abolición de la ley reglamentada, hecho que conlleva a la pérdida de vigencia de los reglamentos que la desarrollan. Cabe anotar que los reglamentos pueden tener los efectos ultractivos correspondientes a la ley reglamentada»²⁷.

Sin ahondar en lo relacionado con la distinción que se hace entre reglamento y acto administrativo en la doctrina, especialmente la extranjera, se acepta que la pérdida de vigencia opera para actos administrativos generales y particulares. Además, se cree que si el legislador creó cinco causales de pérdida de fuerza ejecutoria, estas deben ser tomadas como diferentes, pese a que en ciertos

²⁴ Ibid. p. 509.

²⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 6ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2010. p. 142.

²⁶ Ibid.

²⁷ ARBOLEDA PERDOMO, Op. Cit., p. 176.

momentos se puedan confundir. Se propone que la manera correcta de interpretar el artículo 91 del CPACA es tratar de ubicar el motivo de pérdida de fuerza ejecutoria en los cuatro primeros numerales, y que se llegue al quinto solo de forma residual, sin perjuicio de los casos de derogación o revocación. De igual forma la jurisprudencia también cae en esta confusión, ya que algunas sentencias del Consejo de Estado relacionan la pérdida de vigencia con el decaimiento del acto, argumentado que cuando se presente el decaimiento los actos administrativos pierden su vigencia, sin acudir al supuesto del artículo 91 que sería la pérdida de fuerza ejecutoria²⁸.

A continuación, se propone un acercamiento a figuras que se analizan por su cercanía con la pérdida de vigencia en los actos administrativos: revocación, derogación y nulidad. De igual manera, se mencionará de manera breve la posibilidad de la *reviviscencia* de la vigencia en los actos administrativos, particularmente, de los reglamentos.

3. Pérdida de vigencia y su relación con la revocación, derogación y nulidad

Vergara Mesa define la revocación como: «[...] una forma de dejar sin vigencia total o parcialmente los actos administrativos definitivos en virtud de la expedición de otros actos de la administración con sentido contrario. Vista de ese modo, la revocación produce el mismo efecto que la “derogación”, pues deja sin efecto una norma vigente, aunque lo usual es que el concepto derogación sea utilizado solo cuando la revocatoria se produzca frente a actos de carácter general o reglamentos»²⁹. Se destaca que pese a relacionar de manera directa la revocación con la derogación, esta última se considera bastante amplia para que ambas sean estudiadas a la par, por lo cual no se profundizará en dicha relación. Sayagués Laso también ofrece varias definiciones de la revocatoria, sin embargo, se cita la más adecuada para este ensayo: «Revocación es la extinción del acto por razones de legalidad o conveniencia; dispuesta por la administración, es decir, por un órgano actuando en función administrativa, sea el mismo órgano que lo dictó, su superior jerárquico o un órgano controlador»³⁰. De igual forma la jurisprudencia del Consejo de Estado también brinda una definición de lo que es la revocación:

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 7 de septiembre de 2023. Rad. 11001-03-26-000-2016-00174-00 (58.368). C.P. Fredy Ibarra Martínez; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Rad. 11001-03-26-000-2009-00116-00(37785) A. C.P. Danilo Rojas Betancourth (E); CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de junio de 2021. Rad. 11001-03-26-000-2002-00023-01(22611). C.P. Guillermo Sánchez Luque.

²⁹ VERGARA MESA, Op. Cit., p. 357.

³⁰ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. p. 511.

«La revocación directa es una forma de “extinción” o retiro del acto administrativo, que ocurre en sede administrativa, por parte del mismo órgano que lo profirió. El artículo 69 CCA [actualmente el artículo 93 del CPACA] dispone que el funcionario que lo expidió, o sus inmediatos superiores, deberán revocar el acto administrativo cuando: i) sea manifiesta su oposición a la Constitución o la Ley, ii) no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y iii) causen un agravio injustificado a una persona»³¹ [paréntesis por fuera del texto original].

Esta misma providencia señala de manera expresa que la revocación es una de las formas en que los actos administrativos pierden vigencia. La revocación es, entonces, entendida como una de las posibilidades de que un acto administrativo se extinga, ya que implica que el órgano que expidió el acto, o su superior jerárquico, amparándose en una causal de las contempladas en la norma, lo retire del ordenamiento jurídico. Sin embargo, según el artículo 97 del CPACA, si el acto administrativo es de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con la autorización expresa y por escrito del destinatario, la cual debe obtenerse de forma previa. En caso de que el administrado se niegue a otorgar el consentimiento, deberá demandarse el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La revocación tiene mayor relación con lo planteado por Vergara Mesa y Becorral Guerrero, esto es, sobre entender la pérdida de vigencia como aquellos escenarios que llevan a la extinción del acto administrativo. Sin embargo, es complejo esta forma de asimilar la pérdida de vigencia, ya que se ha planteado en múltiples ocasiones que la pérdida de fuerza ejecutoria no exonera al acto de ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo cual resultaría contradictorio afirmar que el acto pierde vigencia, y no se puede demandar ante el juez porque el mismo se extinguió. Se cree, entonces, que si por pérdida de vigencia se entiende la extinción de los actos, esta no debería estar contemplada en un artículo que declare las formas de pérdida de fuerza ejecutoria.

Se pasa a otro escenario de pérdida de vigencia: la derogación, asociada por algunos autores como más cercana al reglamento, tal es el caso de Dromi: «El reglamento, al crear normas generales de aplicación permanente, mantiene vigencia hasta que sea derogado por una ley o por un reglamento posterior [...]»³². De igual forma, el Consejo de Estado encuadra la derogación como una de las causales de pérdida de vigencia de los reglamentos, que en el ordenamiento jurídico colombiano se toman como actos administrativos: «Los reglamentos, además, tienen vocación de permanencia en el tiempo, aspecto que se concreta en que no se agotan con su aplicación, rigiendo un número indeterminado de casos de forma

³¹CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de julio de 2021. Rad. 11001-03-26-000-2002-00023-01(22611). C.P. Guillermo Sánchez Luque.

³² DROMI, Roberto Jose. Acto administrativo. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008. p. 292.

intemporal, y *solo pierden vigencia por derogación o declaración de nulidad*; de ahí que la aplicación constante o cotidiana que la administración hace de ellos no afecta la intensidad de lo que ordenan o regulan»³³ (cursiva por fuera del texto original).

A pesar de ser más cercana a los reglamentos y actos administrativos de carácter general, la derogación también puede ser estudiada en relación con la pérdida de vigencia de todos los actos administrativos, para lo cual es vital ofrecer una definición de la misma. La Corte Constitucional plantea que: «Se entiende entonces que se trata de una situación en la cual un enunciado legal es retirado del ordenamiento jurídico por voluntad de quien tiene la potestad para expedir tales mandatos y, opera bajo el supuesto según el cual, entre varias manifestaciones de voluntad vertida sobre el mismo asunto, ha de acogerse la última»³⁴. Esto puede ser entendido como la entrada en vigencia de otra norma o acto administrativo, que de manera expresa manifiesta que regulará la materia que contenía la norma o el acto administrativo anterior y este será retirado del ordenamiento jurídico. El anterior supuesto se entiende como derogación directa; sin embargo, también existen otros tipos de derogación: la tácita y la orgánica. En la providencia citada se definen estas clases de derogación de la siguiente manera:

«La derogación tácita encuentra su fundamento o razón de ser en que, existiendo dos leyes contradictorias de diversas épocas, tiene que entenderse que la segunda ha sido dictada por el legislador con el propósito de modificar o corregir la primera; y el de la orgánica, en que si el legislador ha redisciplinado toda la materia regulada por una norma precedente, forzoso es suponer que ha partido de otros principios directrices, los cuales, en sus variadas y posibles aplicaciones, podrían llevar a consecuencias diversas y aun opuestas a las que se pretenden si se introdujera un precepto de la ley antigua, aunque no fuere incompatible con las normas de la ley nueva»³⁵.

En este caso se encuentra que, en la misma jurisprudencia, puntualmente en el Consejo de Estado, la derogación de los actos administrativos no destruye su presunción de legalidad. Es entonces esta una causal que sí podría encajar de manera plena en el supuesto quinto del artículo 91 del CPACA, es decir, sí sería

³³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 20 de octubre de 2014. Rad. 11001-03-26-000-2008-00087-00(35853). C.P. Enrique Gil Botero. En sentido similar: CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 23 de abril de 2019. Rad. 11001-03-24-000-2015-00184-00. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-229 del 21 de abril de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Esta misma definición es retomada en: CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 29 de agosto de 2019. Rad. 11001-03-24-000-2019-00091-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-229 del 21 de abril de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

un caso de pérdida de vigencia. Se cita una providencia de la referida Corporación que aborda el punto:

«[...] opina la Sala que la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que de un acto administrativo, aun si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, lo declara ajustado a derecho. Ello, además, se ve confirmado por los efectos que se suceden en cada evento. La derogatoria surte efecto hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado; la anulación lo hace ab - initio, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad»³⁶.

De manera breve se finaliza con la nulidad, ya que con esta el acto administrativo no pierde fuerza ejecutoria, sino que se retira del ordenamiento jurídico. Sin embargo, algunos autores la relacionan con la pérdida de vigencia. Vergara Mesa expone sobre la nulidad que: «Se entiende como una sanción que imparte una autoridad sobre un acto que contiene un vicio estipulado como tal por la ley»³⁷. Sobre la nulidad se propone un interrogante: ¿qué sucede si la sentencia anulatoria fuese por algún motivo revocada o anulada?, Martínez Marulanda propone que:

«En tal circunstancia, es preciso que la nulidad sea una sentencia con efectos retroactivos, de tal suerte que la norma [...] al ser anulada, sea asumida como una norma que nunca existió y que, por lo tanto, nunca produjo efectos

»Así si la norma derogatoria nunca existió, nunca produjo efectos. Es apenas lógico y además razonable, que la norma derogada vea restablecida su vigencia. Esta situación, téngase en cuenta, es una probabilidad lógica y por lo tanto no una necesidad fáctica»³⁸.

Este punto sirve para proponer la *reviviscencia* de la vigencia del acto administrativo, ya que este recuperaría su fuerza ejecutoria si se sigue la lógica expuesta por Martínez Marulanda. Este autor también propone que debería ser una decisión que tome de manera expresa el funcionario administrativo o judicial para llenar el vacío jurídico que pueda surgir y así evitar situaciones aberrantes³⁹.

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 29 de agosto de 2019. Rad. 11001-03-24-000-2019-00091-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

³⁷ VERGARA MESA, Op. Cit., p. 354.

³⁸ MARTÍNEZ MARULANDA, Op. Cit., p. 301.

³⁹ Ibid.

En igual sentido, el Consejo de Estado lo ha analizado de la siguiente manera: «El efecto de la sentencia de nulidad de los reglamentos y actos generales frente a las normas derogadas por el propio acto o reglamento que se anula es el de, en principio, revivir la vigencia de la norma derogada siempre que haya vacío normativo, vacío que entorpecería la acción de la administración»⁴⁰.

Se concluye que, acogiendo el planteamiento de Martínez Marulanda, sería el funcionario judicial o administrativo el que debería expresar de manera clara, cuando se declare la nulidad o revocación del acto, si la norma derogada o extinta vuelve a entrar en vigencia. Lo anterior porque la reviviscencia no se debería entender de forma tácita, ya que esto pondría en vilo la seguridad jurídica, puesto que si se anula o revoca un acto y se sobreentendiera que el acto o actos derogados por este vuelven a tener vigencia en ese instante se abriría la posibilidad de un cúmulo de situaciones complejas. Un ejemplo de lo anterior es: se anula el acto derogatorio que modifica los requisitos para un subsidio o determinados beneficios en créditos del Estado y nada se dice de la entrada en vigencia del anterior acto con los requisitos previos, ¿deberían entender las personas que cumplían dichos requisitos que pueden acceder a estos beneficios? ¿Se entiende que dichos beneficios deberían quedar suspendido hasta tanto la Administración no los reglamente de nuevo? ¿O se debe entender que ya no tiene vigencia ningún acto relacionado con dichos beneficios por lo tanto ya no se puede aspirar a ellos?

Finalmente, se dará paso al último acápite de este texto, donde se abordará la presunción de legalidad de los actos administrativos y su relación con la pérdida de vigencia. Además, se mencionará lo que puede suceder con los derechos adquiridos, las situaciones consolidadas y las expectativas de derecho si ocurre la pérdida de vigencia del acto administrativo.

4. Presunción de legalidad, derechos adquiridos, situaciones consolidadas y expectativas de derecho en relación con la pérdida de vigencia

El Consejo de Estado ha expresado de manera clara que las causales de pérdida de fuerza ejecutoria, entre ellas la pérdida de vigencia, no desvirtúan la presunción de legalidad de los actos administrativos⁴¹. El argumento utilizado es que la pérdida

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADA. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de mayo de 2015. Rad. 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 29 de agosto de 2019. Rad. 11001-03-24-000-2019-00091-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad. 11001-03-26-000-2018-00061-00(61463) C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez; CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 20 de junio de 2013. Rad. 11001-03-27-000-2011-00026-00(18993). C.P. Martha Teresa Briceño De Valencia; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Rad. 11001-03-26-000-2009-00116-00(37785) A. C.P. Danilo Rojas Betancourth (E).

de vigencia, y en general la pérdida de fuerza ejecutoria en los eventos contenidos en el artículo 91 del CPACA, opera hacia el futuro, es decir *ex nunc*, por lo cual el acto conserva su validez y, por ende, los efectos que produjo se entenderían a su vez ajustados a derecho. Lo anterior justifica que si se quiere erradicar la totalidad de efectos producidos por el acto y que se retire el mismo del ordenamiento, este debe ser demandado ante la jurisdicción.

Referente a los derechos adquiridos, situaciones consolidadas y expectativas de derecho, se presenta una perspectiva en la jurisprudencia que sugiere un análisis de cada caso particular, porque se han ofrecido soluciones distintas dependiendo de las diferentes circunstancias. El Consejo de Estado ha expresado que si bien con la pérdida de vigencia el acto administrativo pierde su eficacia y obligatoriedad para los administrados, esto no debe ser tomado como un principio inquebrantable: «[...] sin embargo, no resulta menos cierto que la misma Corporación ha considerado que ello no significa que la declaratoria de nulidad afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del acto que fue declarado nulo. Dicho de otra forma, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria; por lo tanto, aquellas situaciones consolidadas deben mantenerse en aras de garantizar la seguridad jurídica y la cosa juzgada»⁴². De dicha cita se extrae que toda situación concreta e individual, que se podría entender también como derechos adquiridos debe permanecer igual; sin embargo, aquellas expectativas de derecho o situaciones no definidas se entiende que desaparecen con la pérdida de vigencia del acto administrativo.

Ahora bien, también hay casos en los cuales la situación consolidada puede cesar, esto implica que se pierda el derecho o la permisión que se tenía con la vigencia del acto administrativo. El Consejo de Estado plantea que:

«A lo anterior, debe adicionarse la hipótesis prístina de pérdida de vigencia, cual es el de la expiración del término por el cual fue expedido el acto administrativo, máxime cuando se trata de licencias urbanísticas que, como se especificó anteriormente, son actos administrativos esencialmente provisionales, y si bien pueden ser revalidados, tal como lo preveía la misma licencia que dio origen a este proceso, tal revalidación implica, justamente volver a otorgar validez, que es distinto a prorrogar, por cuanto renovar o revalidar un acto, implica proferir un nuevo acto»⁴³.

En la providencia citada se especifica que hay situaciones consolidadas, como un permiso para construir, que deben ser renovadas puesto que la pérdida de

⁴² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 15 de octubre de 2020. Rad. 73001-23-31-000-2010-00660-01(48605). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁴³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 19 de noviembre de 2012. Rad. 41001-23-31-000-1991-05927-01(22779). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

vigencia del acto administrativo hace que no tengan valor. Esto es diferente a lo expresado frente a otro tipo de situaciones individuales donde la pérdida de vigencia del acto, incluso la nulidad de este no lleva a que se pierdan dichas situaciones. Con lo anterior se concluye que los derechos adquiridos o situaciones consolidadas, no son todas respetadas o todas erradicadas una vez se declare la pérdida de vigencia del acto, sino que se requiere un análisis de la situación particular para saber si la misma se conserva o se extingue.

Bibliografía

Doctrina

ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. 607 p.

ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. 3ª ed. Bogotá: Legis S.A., 2021. 532 p.

BECORRAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. 7ª ed. Bogotá: Librería Ediciones del profesional Ltda, 2016. 659 p.

DROMI, Roberto Jose. Acto administrativo. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2008. 446 p.

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

GIRLADO CASTAÑO, Óscar Aníbal. Derecho Administrativo General. 7ª ed. Medellín: Editorial Marín Vieco Ltda., 1997. 377 p.

KELSEN, Hans. Teoría pura del derecho. 14ª ed. México, DF: Editorial Porrúa, 2005. 364 p.

MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. 76 p.

MARTÍNEZ MARULANDA, Diego. Fundamentos para una teoría instrumental del derecho. Bogotá: Tirant Lo Blanch, 2020. 432 p.

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

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 6ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2010. 942 p.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. 708 p.

VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de Derecho Administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. 383 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 7 de septiembre de 2023. Rad. 11001-03-26-000-2016-00174-00 (58.368). C.P. Fredy Ibarra Martínez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad. 11001-03-26-000-2018-00061-00(61463) C.P. José Roberto Sáchica Méndez

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de junio de 2021. Rad. 11001-03-26-000-2002-00023-01(22611). C.P. Guillermo Sánchez Luque.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 15 de octubre de 2020. Rad. 73001-23-31-000-2010-00660-01(48605). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 23 de abril de 2019. Rad. 11001-03-24-000-2015-00184-00. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 29 de agosto de 2019. Rad. 11001-03-24-000-2019-00091-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

CONSEJO DE ESTADA. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de mayo de 2015. Rad. 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 20 de junio de 2013. Rad. 11001-03-27-000-2011-00026-00(18993). C.P. Martha Teresa Briceño De Valencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 20 de octubre de 2014. Rad. 11001-03-26-000-2008-00087-00(35853). C.P. Enrique Gil Botero.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 19 de noviembre de 2012. Rad. 41001-23-31-000-1991-05927-01(22779). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Rad. 11001-03-26-000-2009-00116-00(37785) A. C.P. Danilo Rojas Betancourth (E).

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-229 del 21 de abril de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-873 del 30 de septiembre de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

