

DECAIMIENTO Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS¹

Juan José Montoya Bedoya²

RESUMEN. La ejecutoriedad permite a la Administración materializar sus actos administrativos con los medios con que cuenta. Es una característica del acto, si se quiere de las más relevantes, pues permite a las entidades no solo expedir actos sino también aplicarlos. Sin embargo, la facultad no es absoluta, en nuestro ordenamiento el artículo 91 del CPACA contempla cinco causales de pérdida de fuerza ejecutoria. La segunda se refiere a la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho, lo que se conoce como *decaimiento*. El presente texto aborda el concepto de «*desaparición*» propio del numeral 2 del artículo 91 *ejusdem*, cómo debería entenderse, la relación entre decaimiento y eficacia —además de la ejecutoriedad— y se acerca a la relación entre presunción de legalidad y decaimiento.

Introducción

Una potestad importante con que cuenta la Administración para materializar sus actos administrativos es la ejecutoriedad, que procede de la autotutela ejecutiva. Por otro lado, se entiende que la *ejecutoriedad*, en estricto sentido, es un atributo que permite a quien expide el acto materializarlo por sus propios medios. Sin embargo, la prerrogativa no es absoluta, de tal forma que en las normas locales aplicables a la materia se señalan circunstancias que harían al acto administrativo perder su fuerza.

Este texto aborda la relación entre ejecutoriedad y decaimiento, que como se verá más adelante es una de dichas excepciones. Además, se abordan la eficacia y la motivación de los actos, que terminan teniendo relación con el decaimiento. Los anteriores elementos se estudian en virtud de lo que la doctrina y la jurisprudencia definen como *decaimiento*, que puede variar en algunos sentidos. La estructura del texto es la siguiente: *i)* noción del decaimiento y algunas apreciaciones conceptuales; *ii)* relación entre decaimiento y elementos del acto administrativo y *iii)* presunción de legalidad y decaimiento del acto administrativo.

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 7 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 Fabián G. Marín Cortés, 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 I, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA—.

1. Noción de *decaimiento* y otras apreciaciones conceptuales

El artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA— establece cuándo los actos administrativos pierden el atributo de la ejecutoriedad. Este texto se centra en la causal segunda: «Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho».

Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia este fenómeno se conoce con el nombre de *decaimiento*. Incluso, Sayagués Laso va más allá; plantea que con el decaimiento también se pierde la eficacia de los actos administrativos, no solamente la ejecutoriedad³.

Sin embargo, se propone analizar lo que debe entenderse por decaimiento, y si realmente *desaparecen* los fundamentos de hecho o de derecho. El Diccionario de la Real Academia Española define *desaparecer* como: «Dejar de estar a la vista o en un lugar. Dejar de existir». Surge entonces una pregunta: si el decaimiento, en estricto sentido, debe entenderse bajo alguna de estas acepciones.

Para Sánchez Torres «El decaimiento del Acto administrativo se produce por la *modificación* del régimen legal o reglamentario, de modo tal que exista un impedimento para mantener el acto»⁴ (Resaltado por fuera del texto original). Pese a que solo se refiere a los fundamentos jurídicos, lo que interesa es la palabra destacada, *modificación*, que permite inferir que no se está ante una desaparición de fundamentos sino ante cambios en los mismos, que producen el decaimiento.

Otros autores utilizan verbos más parecidos al de la norma, como Brewer Carías, que se refiere al decaimiento cuando «*desaparece*» alguno de los elementos que la ley considera como requisitos necesarios para la eficacia del acto⁵. Por su parte, Marienhoff, pese a no compartir el uso del término decaimiento para el fenómeno que se analiza⁶, se sitúa en un punto medio y cree que surge cuando «[...] se *modifican* o llegaren a *faltar* los presupuestos de hecho que justificaron la emisión del acto»⁷. Propone el ejemplo del nombramiento de una persona en un cargo público, que por cualquier razón pierde capacidades físicas o psíquicas,

³ SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 6ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1988. p. 527.

⁴ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1995. p. 146.

⁵ BREWER-CARÍAS, Allan R. Acto Administrativo. Estudios. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019. p. 140.

⁶ «Considero que lo que los autores agrupan bajo el rubro “decaimiento” queda involucrado en el concepto lato de acto “inoportuno” (inoportunidad sobreviniente), lo que excluye la necesidad de una consideración especial al respecto. El supuesto en cuestión queda entonces comprendido en las situaciones que hacen procedente la “revocación por razones de oportunidad”». MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. p. 513.

⁷ *Ibid.*

dejando de ser idóneo para el cargo y generando el decaimiento del acto que lo nombró.

Tanto Brewer Carías como Marienhoff se refieren a *fundamentos de hecho*, aunque también puede trasladarse el razonamiento a los fundamentos de derecho. Pero lo verdaderamente interesante son las palabras que usan para definir lo que sucede con el decaimiento, ya que en un caso sí se emplea el verbo «*desaparece*» y en otro se alude más a una «*modificación*».

El Consejo de Estado también utiliza la palabra *desaparición* para definirlo: «El decaimiento de los actos administrativos ocurre cuando pierden su fuerza ejecutoria. Esa pérdida de fuerza ejecutoria puede darse como consecuencia de la *desaparición* de los fundamentos de hecho o de derecho del acto administrativo. Así lo dispone el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativos y de lo Contencioso Administrativo»⁸. (Resaltado por fuera del texto original)

Se comparte que el decaimiento no necesariamente implica una *desaparición* de los fundamentos de hecho o derecho del acto administrativos, pese a que puede pasar, verbigracia: derogación de las normas o muerte del administrado. Se cree que también se refiere al *cambio, modificación o transformación* que ocurra en los fundamentos tanto jurídicos como fácticos, y que sean de tal grado que hagan perder ejecutoriedad al acto.

Incluso, Sánchez Morón plantea que el decaimiento puede ser temporal, es decir, que las normas que sirven de fundamento al acto administrativo señalen circunstancias futuras que implicarán la pérdida de fuerza ejecutoria. Las circunstancias deben ser transitorias, para que una vez finalicen el acto administrativo vuelva a tener eficacia y, por ende, ejecutoriedad⁹.

Otro aspecto interesante del decaimiento es que sucede por circunstancias futuras, es decir, el acto se expide válidamente, pero luego ocurren *modificaciones o desaparecen* sus fundamentos de hecho o derecho¹⁰. Lo anterior se entiende en el sentido de que, si fuesen simultáneos, expedición del acto y decaimiento, o si el último incluso fuese anterior, se estaría ante la nulidad del acto administrativo.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-26-000-2017-00832-01(66251). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 6ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2010. p. 549.

¹⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto Administrativo Procedimiento, eficacia y validez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. p. 251.

La jurisprudencia del Consejo de Estado concibe el decaimiento, y las demás causales de pérdida fuerza ejecutoria, como posteriores al acto¹¹. La misma Corte enseña que opera de pleno derecho, por lo cual una vez se materializa la modificación o desaparición no es necesario que el juez reconozca la situación¹².

De otro lado, Arboleda Perdomo considera que el decaimiento, contemplado en el numeral 2 del artículo 91 del CPACA, no opera para todos los actos:

«Esta causal ha de entenderse que se aplica exclusivamente para los actos de contenido particular, pues la del numeral 5 corresponde a los actos administrativos generales. Por *supuesto de hecho* ha de entenderse que desaparezca la situación fáctica que tiene por objeto el acto administrativo [...] Se conoce por *supuesto de derecho* al conjunto de normas que permiten la expedición del correspondiente acto administrativo que ordena la relación sustancial o de fondo que se presenta entre autoridad y el particular, es decir, que regulan el objeto jurídico o contenido de la decisión administrativa, y no las de carácter procedimental o meramente formales»¹³.

Se discrepa de la primera parte de lo expresado por el autor, ya que pueden decaer actos de carácter general o particular; muestra de esto es la abundante jurisprudencia que se encuentra de uno y otro caso. Por otro lado, se comparten las nociones de *supuestos* de hecho y de derecho, que en el presente texto se entienden como sinónimo de *fundamentos*. Lo anterior sirve para aclarar que cuando se trata de *modificaciones* no basta que sean simplemente formales o procedimentales, sino que deben afectar, de manera directa, la parte sustancial del acto.

Sayagués Laso destaca algunos eventos donde opera el decaimiento –que en nuestra legislación podría comprender la causal del artículo 91 numeral 2–: «El decaimiento de un acto administrativo puede producirse de diversas circunstancias: a) desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la validez del acto; b) derogación de la regla legal en que se fundaba el acto, cuando dicha regla era condición indispensable para su vigencia; c) modificación del régimen legal, que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto»¹⁴.

Es interesante acotar que cuando se alude a *modificación del régimen legal*, utilizando la expresión de Sayagués Laso, no debería pensarse solamente en

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 22 de septiembre de 2022. Rad. 110010325000201200179 00 (0755-2012). C.P. William Hernández Gómez.

¹² *Ibid.*

¹³ 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.

¹⁴ SAYAGUES LASO, Op. Cit., p. 528.

modificaciones que puedan tener las normas a través de otras normas, también caben los cambios de interpretación a raíz de la jurisprudencia.

La Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, en sentencia del 14 de octubre de 2021, argumentó que a raíz de la Sentencia SU-095 de 2018, de la Corte Constitucional, debía cambiarse la interpretación que se le daba a la competencia de las entidades territoriales para adelantar consultas populares en relación con el desarrollo de actividades mineras. La providencia utiliza el cambio que trajo consigo la sentencia del máximo tribunal constitucional, para declarar el decaimiento de un acto administrativo que pretendía otorgar un acuerdo para realizar explotaciones mineras, lo que condujo a que perdiera ejecutoriedad. Esta sentencia se cita como ejemplo de que la *modificación* del fundamento jurídico puede extenderse, incluso, a la jurisprudencia¹⁵.

2. Relación entre *decaimiento* y elementos del acto administrativo

En principio, la relación más visible del decaimiento, más que con alguno de los elementos de la noción de acto administrativo —sujeto, objeto, causa, forma y fin— es con la eficacia, que materializa uno de los rasgos propios del acto: los efectos jurídicos¹⁶. Esto se justifica porque la relación de mayor claridad es entre decaimiento y pérdida de eficacia, y por ende pérdida de ejecutoriedad.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández explican que: «La eficacia del acto puede cesar temporal o definitivamente. La cesación definitiva puede tener lugar por varias razones: en unos casos el acto se extingue naturalmente por su total cumplimiento; en otros, *por desaparecer los presupuestos fácticos que le servían de soporte*, por vencimiento del plazo si estaba limitado en el tiempo o por cumplirse la condición resolutoria si estaba sujeto a ella»¹⁷.

Ambos entienden el decaimiento como *desaparición* y no tanto como *cambio*, además, señalan que es una manera de cesar definitivamente la eficacia. Este planteamiento ya fue objetado en las anteriores páginas. Sin embargo, lo realmente

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-15-000-2021-06190-00(AC). C.P. César Palomino Cortés.

¹⁶ Se cita la noción de acto administrativo acogida por Marín Cortés: «i) una declaración de voluntad -y 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» (MARÍN CORTÉS, Fabián. Concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 7).

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. p. 819.

importante es que se relaciona el decaimiento con la eficacia, más que con cualquier otro elemento del acto o de su noción.

Otro autor en el cual se observa una relación clara entre decaimiento y eficacia es Brewer Carías, quien argumenta: «También puede producirse la cesación de los efectos de un acto válido por haberse estos producido y agotado; o por decaimiento, cuando acaece *la desaparición o extinción* de su objeto, de su causa o de su base legal, en cuyo caso se torna ineficaz, y no pudiendo producir más efectos, *deja de ser, incluso, acto administrativo*»¹⁸ (Subrayado por fuera del texto original).

Como se dijo antes, también acoge la postura del decaimiento más como una *desaparición* que como un *cambio*. Pero, al igual que la cita anterior, lo que se quiere destacar es la relación directa entre decaimiento y eficacia. Sin embargo, no debe dejarse de lado que la última idea expuesta, donde se sugiere que con el decaimiento el acto deja de ser administrativo, se considera errada, ya que pese a perder ejecutoriedad y eficacia este continúa amparado con la presunción de legalidad.

Finalmente, Sánchez Morón también plantea esta relación, sugiriendo que una de las causas para que el acto administrativo pierda eficacia es: «[...] que sea imposible su cumplimiento por desaparición sobrevenida de su objeto o de alguna condición necesaria. Así, el reconocimiento de una pensión a quien fallece o la declaración de impacto ambiental de una obra que decide no construirse. También puede producirse el mismo efecto por renuncia del destinatario de un acto favorable (a la devolución de una cantidad abonada en exceso a la Hacienda Pública, por ejemplo)»¹⁹.

La jurisprudencia identifica esta relación, un poco más profunda, entre decaimiento y pérdida de fuerza ejecutoria: «[...] con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución [...]»²⁰.

Por otro lado, el decaimiento puede relacionarse con un elemento de la noción de acto administrativo: la causa o motivo. Santofimio Gamboa expresa que: «El decaimiento del acto en el Derecho colombiano, está en íntima relación con la motivación del acto. Es decir, se configura por la desaparición de los elementos integrantes del concepto motivante del acto»²¹. En igual sentido, Sánchez Torres

¹⁸ BREWER-CARIÁS, Op. Cit., p. 24.

¹⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Op. Cit., p. 549.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-15-000-2021-06190-00(AC). C.P. César Palomino Cortés.

²¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Op. Cit., p. 251.

plantea que si hay decaimiento es porque la causa del acto administrativo ha desaparecido²².

Este texto comparte ambas posturas, con la salvedad expuesta de que el decaimiento no opera solo con la *desaparición* sino también con la *modificación*, pues la causa del acto administrativo es precisamente el elemento que engloba todos los fundamentos fácticos y jurídicos que lo justifican. Por lo tanto, es más que obvio que si dichos fundamentos ya no existen o varían de alguna manera, necesariamente habrá una relación directa con la causa y la motivación del acto, ya que esta dejará de ser adecuada para justificar la expedición del acto y desaparecerá la ejecutoriedad y eficacia.

Finalmente, se destacará un aspecto del decaimiento ya mencionado pero no profundizado, *que opera de pleno derecho*. Pese a lo anterior, no se abordará con exhaustividad pues no es el tema principal del trabajo. Lo primero que debe decirse es que en la doctrina hay posturas relativamente opuestas. Santofimio Gamboa es un ejemplo: «En este sentido, en la hipótesis del Art. 66 (Que hoy es el artículo 91, especialmente numeral 2), para aceptar la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto individual por desaparición de su fundamento jurídico, el Juez Administrativo, debe haber juzgado el asunto y llegado a la conclusión de que evidentemente la base desapareció, viciando en consecuencia la legalidad del acto individual»²³ (Paréntesis por fuera del texto original).

En esta cita se mezcla la *nulidad* con el *decaimiento*, pues se expresa que la consecuencia de la *desaparición* de los fundamentos jurídicos debe ser un vicio en la legalidad del acto. Como se ha dicho en múltiples ocasiones, los cambios o desaparición de las circunstancias fácticas o jurídicas no afectan la presunción de legalidad. La jurisprudencia expresa que:

«El decaimiento es una figura que opera en sede administrativa al haber perdido el acto administrativo unos de sus caracteres principales, el de ser ejecutorio, lo que implica que la administración no puede hacerlo cumplir. En este orden, el decaimiento no es procedente de ser declarado judicialmente, porque este decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria no está previsto como causal de nulidad de los actos administrativos, y, porque no existe dentro del ordenamiento contencioso administrativo una acción encaminada a tal fin»²⁴.

Se concluye que la presunción de legalidad no se afecta porque el acto administrativo haya decaído, sin embargo, esta afirmación requiere un análisis más profundo, que se hará en el siguiente acápite.

²² SÁNCHEZ TORRES, Op. Cit., p. 146

²³ SANTOFIMIO GAMBOA, Op. Cit., p. 252.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 29 de octubre de 2020. Rad. 11001-03-24-000-2015-00236-00. C.P. Oswaldo Giraldo López.

3. Presunción de legalidad y decaimiento del acto administrativo

La jurisprudencia del Consejo de Estado acepta, casi de manera unánime, que el decaimiento del acto administrativo no debe declararse en sede judicial. Sin embargo, si se presenta no exime de ninguna manera al juez contencioso administrativo de realizar un examen de legalidad de dicho acto²⁵. Uno de los argumentos más reiterativos es, justamente, la presunción de legalidad del acto administrativo, que de acuerdo con el artículo 88 del CPACA solo puede ser revisada por el juez contencioso administrativo.

Como también se ha mencionado en este texto, el decaimiento siempre será posterior a la expedición del acto administrativo, por lo cual los efectos jurídicos producidos hasta esa fecha no han sido aún objeto de debate. El Consejo de Estado, frente a este aspecto, explica: «[...] debe entenderse que estos se producen EX NUNC, esto es, hacia futuro y no hacia el pasado, lo cual habilita a la Sala para pronunciarse sobre la legalidad del acto demandado, en lo que respecta al tiempo durante el cual produjo efectos»²⁶.

En esta misma línea, otro argumento esgrimido por esta Alta Corte es que el decaimiento se relaciona con la ejecutoriedad del acto, no con su validez. Incluso en palabras del mismo Consejo de Estado: «El decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse un juicio de legalidad sobre el mismo, mediante su confrontación con las normas a que estaba obligado a sujetarse, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad del acto»²⁷.

²⁵ Algunas sentencias que avalan esta tesis son: CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 30 de julio de 2020. Rad. 11001-03-25000-2013-00499-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 29 de octubre de 2020. Rad. 11001-03-24-000-2015-00236-00. C.P. Oswaldo Giraldo López; CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 17 de marzo de 2022. Rad. 200012333000201300053 01. C.P. César Palomino Cortés; CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 22 de septiembre de 2022. Rad. 110010325000201200179 00 (0755-2012). C.P. William Hernández Gómez; CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 1 de agosto de 2024. Rad. 08001 23 31 000 2011 00041 02. C.P. Oswaldo Giraldo López; 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 Segunda. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-15-000-2021-06190-00(AC). C.P. César Palomino Cortés.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 30 de julio de 2020. Rad. 11001-03-25000-2013-00499-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

²⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-26-000-2017-00832-01(66251). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En similar sentido se puede ver: CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera.

Lo más relevante de este punto es su incidencia práctica, ya que un acto administrativo que hoy se considere válido y tenga fuerza ejecutoria, luego podría dejar de tenerla. Ejemplo de lo anterior es una decisión que reconozca estímulos educativos a jóvenes que reúnan unos requisitos, y que luego de un cambio en una circunstancia fáctica o jurídica dejen de tenerla, verbigracia, se declare que el presupuesto para solventar dicha resolución realmente no alcanzará o que el decreto de orden nacional que obligaba a expedir dicha resolución fue derogado.

A partir de ese momento, todos los jóvenes que gozaban de los estímulos quedarán en la incertidumbre, y en términos teóricos con la posibilidad de que la resolución que les permitió acceder a la educación durante un tiempo sea declarada nula por el juez contencioso administrativo. Incluso, la doctrina señala que es el paso a seguir más lógico, una vez ocurrió el decaimiento. Sánchez Torres lo plantea de la siguiente forma:

«[...] cuando el Juez del acto se encuentre que los fundamentos de derecho de éste han desaparecido, debe declararlo nulo porque sería absurdo considerar válido lo que la ley considera inválido, pues, a esto equivaldría la desaparición de la norma que lo fundamenta. En este sentido y con este efecto es como debe entenderse correctamente la denominada teoría del decaimiento. Naturalmente, que lo anterior puede predicarse de los actos de carácter general y de los de carácter particular, en cuanto no se refieran a situaciones concretas pues, de éstas no podría predicarse decaimiento, en el sentido expuesto»²⁸.

Vale la pena preguntarse hasta dónde llegan estas *situaciones concretas*, de las cuales se predica que no podría haber decaimiento, y si con estas se garantizarían beneficios adquiridos, como los del caso hipotético antes señalado. Sin embargo, también se puede pasar al otro extremo, donde, por ejemplo, un ciudadano que fue multado por incumplir una circular que le impedía transitar por determinada zona, se encuentra a la semana siguiente de la notificación que el acto administrativo que lo sancionó no tiene fuerza ejecutoria. Lo anterior a raíz de que la normas que servían de motivación al mismo fueron derogadas o la jurisprudencia cambió su interpretación. En el presente caso, siguiendo la lógica de Sánchez Torres, el ciudadano, de una manera muy diligente, debería demandar dicho acto administrativo, porque si bien el acto no puede ejecutarse, conserva la validez y eficacia que tuvo hasta la configuración del decaimiento.

Finalmente, algunas veces el Consejo de Estado ha asociado el decaimiento del acto administrativo con otras circunstancias del artículo 91 del CPACA, específicamente la contemplada en el numeral 5: pérdida de vigencia.

Sentencia del 2 de diciembre de 2021. Rad. 11001-03-24-000-2007-00356-00 (Acumulado 11001-03-24-000-2007-00357-00). C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

²⁸ SÁNCHEZ TORRES, Op. Cit., p. 146.

«[...] en este caso, es evidente que ambos actos *perdieron su vigencia* desde hace más de diez años con suspensión provisional incluida, motivo por el cual les asiste razón a las entidades demandadas en cuanto al decaimiento de los actos por pérdida de su fuerza ejecutoria; al respecto, es importante tener en cuenta que dicha consecuencia opera por ministerio de la ley cuando ocurren las hipótesis contenidas en la citada norma, razón por la cual no se trata de una decisión judicial»²⁹.

Se pregunta si ambas causales son equiparables, porque el decaimiento contenga a la pérdida de vigencia del acto administrativo. Sin embargo, esto exigiría estudiar el numeral 5 del artículo 91 del CPACA, y este no es el espacio. Por lo pronto se acude de nuevo a la jurisprudencia, para anunciar algunas características del decaimiento del acto administrativo:

«En efecto, la pérdida de fuerza ejecutoria:

»Conlleva a la inviabilidad de producir efectos hacia el futuro.

»No equivale a un juicio de invalidez del acto, de cara a la configuración de alguna de las causales que dan lugar a su nulidad.

»No destruye la presunción de legalidad del acto, la cual se mantendrá mientras este no haya sido anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

»No se opone a que proceda el análisis de su legalidad»³⁰.

Se concluye destacando que el decaimiento tiene una relación directa con la ejecutoriedad del acto administrativo, en el sentido de que la extingue hacia el futuro, sin afectar la presunción de legalidad. Además, también confluye con el decaimiento un *cambio* o incluso *desaparición* de la causa, elemento de la noción de acto administrativo. Finalmente, queda abierta la posibilidad de indagar sobre la relación que pueda tener esta causal con otras contempladas en el artículo 91 del CPACA, como el numeral 5, que regula la pérdida de vigencia.

²⁹ 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

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-26-000-2017-00832-01(66251). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-26-000-2017-00832-01(66251). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Bibliografía

Doctrina

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.

BREWER-CARIÁS, Allan R. Acto Administrativo. Estudios. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019. 241 p.

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

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

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. 735 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.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1995. 407 p.

SAYAGUES LAZO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 6ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1988. 736 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 1 de agosto de 2024. Rad. 08001 23 31 000 2011 00041 02. C.P. Oswaldo Giraldo López.

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 Segunda. Subsección A. Sentencia del 22 de septiembre de 2022. Rad. 110010325000201200179 00 (0755-2012). C.P. William Hernández Gómez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 17 de marzo de 2022. Rad. 200012333000201300053 01. C.P. César Palomino Cortés

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 2 de diciembre de 2021. Rad. 11001-03-24-000-2007-00356-00 (Acumulado 11001-03-24-000-2007-00357-00). C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad. 11001-03-15-000-2021-06190-00(AC). C.P. César Palomino Cortés.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-26-000-2017-00832-01(66251). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 29 de octubre de 2020. Rad. 11001-03-24-000-2015-00236-00. C.P. Oswaldo Giraldo López.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 30 de julio de 2020. Rad. 11001-03-25000-2013-00499-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

