

## SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: ¿PÉRDIDA DE LA EJECUTORIEDAD?<sup>1</sup>

Aura Sofía Palacio Gómez<sup>2</sup>

**RESUMEN.** La medida de «suspensión provisional» del acto administrativo supone la cesación, cuando menos temporal, de sus efectos, lo que cuestiona la afectación de atributos propios y característicos de esta institución, como la ejecutoriedad. Para tal propósito, el texto distingue la «ejecutoriedad» de la «eficacia», la «firmeza» y la «legalidad», y reflexiona si, en términos epistemológicos, es admisible sostener que cuando se *suspende* el acto administrativo se *pierde* su ejecutoriedad, se *pausa* su validez o si ocurre algún fenómeno distinto. Este análisis implica, en consecuencia, ahondar en los efectos jurídicos de la suspensión y en su correspondencia con los derivados de cada atributo.

### Introducción

En el texto se entiende por «ejecutoriedad» al atributo del acto administrativo que le permite que su cumplimiento –la producción de efectos jurídicos– no esté sujeto a la intervención de un tercero –que no ejerza función administrativa–. Como preliminar, si bien se reconoce que gran parte de la doctrina considera que la *ejecutoriedad* se materializa, incluso, cuando su cumplimiento se ordena en sede judicial, se considera que lo imperioso de su ejecución –la posibilidad de cumplirse– ya no proviene de la ejecutoriedad del acto, por sí misma, sino de la ejecutoria de la providencia judicial. Sin embargo, aunque el análisis frente a la suspensión se fundamenta en la acepción que se acoge, las conclusiones puedan serle compatibles.

Así las cosas, se cuestiona el análisis de correspondencia entre las consecuencias jurídicas de la «suspensión provisional» del acto administrativo y la pérdida de ejecutoriedad, partiendo del alcance –efectos– de cada una. Se estudian, con ese propósito, los conceptos de «ejecutoriedad», «eficacia», «firmeza» y «legalidad», para analizar, desde una perspectiva epistemológica, las repercusiones

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 24 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 de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Cristian Andrés Díaz Díez, 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 beneficio de toda la comunidad académica.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, Nivel V Avanzado, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

de la suspensión provisional del acto administrativo en cada una: ¿las elimina, las suspende, las pausa?, ¿qué afectación les supone?

## **1. Breve referencia a los antecedentes y fundamentos normativos de la «suspensión provisional»**

La «suspensión provisional» del acto administrativo es una medida de naturaleza cautelar, es decir, de prevención, que tiene como propósito evitar que los actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen generando efectos. Anteriormente, el título XVII del anterior Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, establecía el régimen.

Entre otros, los artículos 152 y 153 señalaban su procedencia, al indicar que el Consejo de Estado y los tribunales administrativos podían suspender el acto administrativo: *i)* cuando se solicitara y sustentara antes de admitirse la demanda, *ii)* cuando hubiera una infracción manifiesta de las disposiciones que se señalaba que daban lugar a la nulidad, y se probara con la confrontación directa o mediante documentos públicos y *iii)* cuando se acreditara, además, la existencia de un perjuicio si se continuara ejecutando el acto. A su vez, *iv)* cuando fueran actos preparatorios o de trámite que concluyeran con un acto definitivo, inconstitucional o ilegal, que no fuera susceptible de recurso, y *v)* cuando en el caso del acto de ejecución, el definitivo no hubiera sido notificado legalmente, los recursos interpuestos no hubieran sido resueltos o las autoridades hubieran impedido que se recurriera.

Aun cuando no es el objeto del escrito, destaca que la potestad de suspenderlo solo se les otorgaba a los tribunales y al Consejo de Estado, de manera que, conforme a la literalidad de la disposición, los juzgados administrativos no podían decretarla. Esta particularidad pareciera obedecer, a partir de lo previsto en los artículos 154 y 155 *ibidem*, cuando se sostiene que la decisión es colegiada, a la prevención por la trascendencia o implicación de la cesación, aunque sea temporal, de los efectos del acto administrativo. Ahora, en lo relativo a su reproducción, los artículos 158 y 159 del antiguo Código prohibían que un acto anulado o suspendido fuera reproducido por quien lo dictó, a no ser que los fundamentos que justificaron la anulación o la suspensión desaparecieran. Se ordenaba, en consecuencia, suspender, también, los efectos de todos los actos proferidos con violación de las disposiciones desconocidas por el anterior.

Actualmente, el origen de la «suspensión provisional» se deriva de la misma Constitución Política –que lo incorpora–, aun cuando su desarrollo se le haya encargado al legislador. De ese modo, el artículo 238, en el marco del capítulo 3, relativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, indica que los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial

podrán suspenderse provisionalmente, pero le entrega la definición de los motivos y los requisitos a la ley<sup>3</sup>. Nótese que, a diferencia del Código anterior, no se restringe a los órganos colegiados, permitiéndose, también, que resulte una decisión unitaria, o de ponente.

De forma más concisa, la Ley 1437 de 2011 desarrolló el tema. El artículo 91, que desde el proyecto de ley se denominó «pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo», contempla en el numeral 1 que no puede ser ejecutado cuando sus efectos fueran suspendidos provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>. En esa medida, reitera la facultad, de origen constitucional, pero parece enmarcarlo en una categoría particular: la ejecutoriedad. Indica que los actos administrativos en firme son obligatorios hasta antes de que se anulen por el juez, pero que eventualmente podrían *perder* obligatoriedad y *no podrán ser* ejecutados cuando, entre otros, se suspendan sus efectos.

En igual sentido, los artículos 229 y 230 *ibidem* indican que, entre otras, la «suspensión provisional» de los efectos de un acto es una medida cautelar, para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. A efectos procesales, el artículo 231 conservó los requisitos del anterior Código, cuando se refirió a su procedencia, indicando que se admitía por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud alterna, siempre que ello se concluya del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Además, si se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe probarse al menos sumariamente su existencia.

De la regulación en cuestión destacan dos asuntos: el primero, que, sin perjuicio de problematizarlo en el siguiente acápite, lo cierto es que la ley señala que la *suspensión* provisional, como medida cautelar –que no necesariamente es definitiva–, produce, al igual que otros supuestos, como la pérdida de vigencia, la «pérdida de ejecutoriedad» del acto administrativo. De este modo, en los términos del artículo 89 *ibidem*, el acto administrativo, aun cuando estuviera en firme, no podría ser ejecutado si es suspendido por un juez. Así, el mismo atributo que le otorga la ley, es restringido por el juez en determinados supuestos.

El segundo, que el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 señala que, *salvo norma expresa en contrario*, los actos administrativos en firme son obligatorios, a

---

<sup>3</sup> «Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial».

<sup>4</sup> RAMA LEGISLATIVA. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. [Consultado el 19 de agosto de 2024]. Disponible en: [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS\\_COMPLETOS/7\\_LEYES/L EYES%202011%20\(1431-1504\)/Ley%201437%20de%202011%20\(CPACA\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/L EYES%202011%20(1431-1504)/Ley%201437%20de%202011%20(CPACA).pdf)

no ser que se anulen o se suspendan provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por la expresión resaltada, se considera que la «pérdida de ejecutoriedad», en virtud de la suspensión, no es un efecto exclusivo de esta Jurisdicción, pues se permite que una disposición indique algo adicional o complementario. De ese modo, no se comprende por qué autores como Juan Ángel Palacio Hincapié, por ejemplo, afirman, de forma categórica, que la suspensión provisional procede en todos los procesos de nulidad de actos administrativos, siendo una medida que «solo puede ser aplicada, exclusivamente, en virtud de la misma Constitución Política, por los órganos que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo»<sup>5</sup>. En su consideración, otras autoridades judiciales no pueden abrogársela en sus funciones.

Pese a lo anterior, la misma ley les ha conferido esta potestad a otras autoridades. El artículo 7 del Decreto Ley 2591 de 1991 señala, como medida provisional, que se suspenda la aplicación del acto concreto que esté amenazando o vulnerando un derecho fundamental. «Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante». En esos términos, y teniendo en cuenta que todos los jueces, independientemente de su jurisdicción, pueden resolver acciones de tutela, cualquier autoridad estaría facultada para, eventualmente, suspender provisionalmente el acto administrativo y, en consecuencia, influir directamente en su ejecutoriedad.

Esta garantía tiene origen en el mismo artículo 86 de la Constitución Política que señala que la protección con la que concluya un fallo de tutela consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita actúe o se *abstenga* de hacerlo. Pero, en últimas, da cuenta de que la potestad de suspenderlo no es exclusiva del juez natural del acto administrativo. Rosember Rivadeneira, por ejemplo, reconoce esta posibilidad, cuando sostiene que la suspensión provisional, si bien es un mecanismo procesal decretado «primordialmente» por el juez contencioso administrativo, también puede serlo, excepcionalmente, por el juez constitucional<sup>6</sup>.

Efectivamente, la comprensión de esta facultad no puede entenderse solo a partir de lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, cuando se la otorga a la Jurisdicción de lo Contencioso, sino también, en conjunto, con otras disposiciones, incluyendo el artículo 86 *ibidem*, donde se admite que toda persona

<sup>5</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. 11<sup>a</sup> ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez. p. 961.

<sup>6</sup> RIVADENEIRA BERMÚDEZ, Rosember. Manual de procedimiento administrativo. Según la Ley 1437 de 2011. 3<sup>a</sup> ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. p. 266.

puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante «los jueces» –sin distinción– la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuyo resultado puede derivar, como se indicó, en la suspensión de los efectos de un acto administrativo que amenace o vulnere un derecho.

## **2. Efectos de la «suspensión provisional» en la ejecutoriedad del acto administrativo: a propósito de la legalidad y la eficacia**

«Suspensión» y «provisional» son los conceptos que integran esta medida cautelar. Comprender su alcance supone ir más allá de la literalidad, pero tampoco obviarla, porque resulta el principio, la base, para comprenderla. Así pues, «suspender» se define como «detener o diferir por algún tiempo una acción u obra»<sup>7</sup>; mientras que «provisional» se entiende como «Que se hace, se halla o se tiene temporalmente»<sup>8</sup>. Su unión, indefectiblemente, da cuenta de que por un periodo de tiempo una «acción» se pausa, se interrumpe, se contiene. No se trata, en sí misma, de una circunstancia definitiva, sino «temporal» –«Que dura por algún tiempo»<sup>9</sup>–, y que eventualmente retoma su efecto. Materialmente, entonces, la suspensión provisional del acto administrativo, al menos como concepto, supone que la orden que produce efectos jurídicos –la decisión unilateral– se detiene, o lo que es lo mismo, se suspende en el tiempo, se aplaza, condicionando su «materialización» al *levantamiento* de la medida.

No obstante, aunque no se discute que es un hecho con una duración establecida, en tanto tiene fin, se analiza su alcance, al considerarse que, aunque de formas distintas, afecta todos los atributos del acto administrativo. Así pues, en cuanto a la *legalidad*, por ejemplo, aun cuando se decreta la suspensión, se continúa presumiendo la validez del acto administrativo hasta que se profiera una decisión judicial contraria. Al respecto, en estricto sentido, podría sostenerse que la validez queda incólume, porque no se altera, difiriéndose el pronunciamiento a la sentencia; sin embargo, lo cierto es que, materialmente, la procedencia de la medida supone un juicio de validez preliminar.

Aunque de forma superficial, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 indica que la suspensión provisional de sus efectos procede por *violación* de las disposiciones invocadas en la demanda, lo que finalmente será analizado por el juez que la decreta. Se trata, sin duda, de un juicio de validez que, aunque podría pensarse que se desarrolla con menos rigor, sus implicaciones hacen que, en la

---

<sup>7</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. [Consultado el 19 de agosto de 2024]. Disponible en: <https://dle.rae.es/suspender>

<sup>8</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. [Consultado el 19 de agosto de 2024]. Disponible en: <https://dle.rae.es/provisional?m=form>

<sup>9</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. [Consultado el 19 de agosto de 2024]. Disponible en: <https://dle.rae.es/temporal>

práctica, resulte restrictivo y detallado. La validez no se altera directamente, pero se enjuicia, y en tanto se discute o debate, se altera, tanto así que, incluso, si en la sentencia se tomara una decisión contraria, entre las consideraciones deberán encontrarse las razones por las cuales se descartan los argumentos que, en principio, justificaron la medida. El Consejo de Estado ha sostenido que la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo opera con carácter restrictivo, dada la presunción de legalidad y ejecución directa del mismo, siendo indispensable que el peticionario de la medida cumpla previa y estrictamente con los requerimientos de la ley<sup>10</sup>.

En el mismo sentido ocurre con la *suspensión* que dispone el artículo 7 del Decreto Ley 2591 de 2011, cuando señala que procede si el juez observa que el acto administrativo amenaza o vulnera el derecho fundamental<sup>11</sup>. La justificación que se emita para decretar la medida ya supone un juicio de la legalidad de la decisión, esto es, de su correspondencia con el ordenamiento jurídico y, especialmente, de la posibilidad de que continúe observándose como parte de este. Se considera discutible que un acto administrativo que esté suspendido provisionalmente haga parte del ordenamiento jurídico<sup>12</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, siendo el foco esencial del análisis, pero sirviéndose de lo estudiado, se hace hincapié en la afectación de la suspensión provisional en dos categorías: la *eficacia* y la *ejecutoriedad*. Ello supone, necesariamente, adoptar –y anunciar– una postura: se considera que son conceptos diferentes, pues mientras la eficacia hace referencia a una circunstancia concreta –que el acto cumpla su propósito, es decir, que la orden se corresponda con el fin buscado–, la ejecutoriedad supone una cualidad del acto, con base en la cual la autoridad que lo expide *puede* hacerlo cumplir, de forma unilateral, esto es, sin intervención de otra que no esté ejerciendo función administrativa, y sin la aceptación del destinatario.

Así pues, de un lado, la *eficacia* hace referencia al hecho de que la decisión surta efectos o cumpla el propósito deseado. De esa manera, un acto administrativo es eficaz cuando produjo los efectos jurídicos pretendidos: es una consecuencia

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2001. Rad. 25000-23-26-000-2000-2018-01 (19777). C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>11</sup> «Artículo 7o. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

[...].».

<sup>12</sup> Autores como Rosember Rivadeneira considera que el acto administrativo sigue formando parte del ordenamiento jurídico. Sostiene que esta es precisamente una justificación para que la suspensión provisional no resulte equiparable a la declaratoria de nulidad. En su concepto, no se pretende «desaparecer la decisión administrativa», sino suspender sus efectos. (RIVADENEIRA BERMÚDEZ, Rosember. Op. Cit., p. 267).

posterior a su existencia y legalidad. De esta forma, se considera un asunto potencialmente característico del acto administrativo, pero no intrínseco, es decir, si bien el acto tiene la posibilidad de producir un efecto, de alterar el mundo jurídico, de materializar lo pretendido, puede que esto no ocurra en el instante que se profiera, ni al mes o al año siguiente, ni nunca. Puede existir, puede ser válido, puede gozar del atributo de la ejecutoriedad, en tanto la Administración tenga la competencia y facultad para hacerlo cumplir, pero no eficaz, porque nunca se materialicen sus efectos.

Hans Kelsen sostenía que la eficacia, a diferencia de la validez, supone que la norma –en este caso, el acto– es obedecido y aplicado<sup>13</sup>. Por su parte, Claudio Mignone considera que una decisión es eficaz cuando es idónea para producir los efectos que le son propios<sup>14</sup>. En el marco propuesto se considera que, en últimas, solo es posible verificar si el acto es obedecido y aplicado, o si es idóneo para producir los efectos, cuando, efectivamente, se surtieron, de ahí que, como se indicó, no se trate de una característica intrínseca al acto, sino un asunto que es potencialmente atribuible a él.

Ahora bien, de otro lado está la *ejecutoriedad*, que, como se ha referido, es un atributo del acto administrativo que supone la posibilidad de hacerse cumplir sin intermediaciones de otro sujeto, en ejercicio de una función distinta a la administrativa, o sin la aceptación de a quien se dirige. En principio, es una cualidad que acompaña al acto administrativo desde que se profiere, esto es, desde que existe, porque la Administración puede hacerlo cumplir, incluso cuando se sujeta a un plazo o a una condición: piénsese en un acto administrativo proferido en los primeros días del mes de enero, que concede un subsidio de forma mensual, pagadero en los últimos tres días de cada mes. A mitad de mes, el acto existe, se presume válido, y aunque la Administración no podría hacer la transferencia antes de la fecha prevista, la abstención misma supone la materialización de la posibilidad de cumplir lo ordenado, de ahí que goce de ejecutoriedad.

Sin embargo, es cierto que esta puede «abandonar» al acto administrativo, de forma *absoluta* o *provisional*. En el *primer supuesto* se encuentran las siguientes circunstancias: *i)* cuando la orden es imposible en términos físicos –un acto administrativo que ordena el reintegro de un bien destruido o que ordena reinstalar unos equipos en un edificio demolido–, o incluso jurídicos –un acto administrativo que ordena reorganizar la planta de personal de una entidad extinta o que autoriza

---

<sup>13</sup> KELSEN, Hans. Teoría pura del derecho. Buenos Aires: Eudeba, 2010, 4ª ed. 10º reimpresión. p. 50.

<sup>14</sup> MIGNONE, Claudio. Eficacia y validez del acto administrativo. [Consultado el 16 de agosto de 2024]. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3272/15.pdf> 1504)/Ley%201437%20de%202011%20(CPACA).pdf

la explotación en un área que fue declarada por la ley como reserva natural protegida-. El acto no goza de ejecutoriedad, en tanto posibilidad de la Administración de hacer cumplir lo ordenado, porque elementos que le son externos lo impiden.

A su vez, *ii*) como la ejecutoriedad es finita, se pierde, de forma absoluta, cuando el acto se cumple. De ese modo ocurre, por ejemplo, cuando una autoridad sanitaria ordena el cierre inmediato de un establecimiento comercial, sin consideración del sujeto titular del negocio, y esta orden se lleva a cabo –con la intervención, por ejemplo, de la fuerza pública-. El acto administrativo continuará existiendo, será el fundamento de la operación de la Administración, pero no seguirá siendo ejecutorio, porque la ejecutoriedad ya sucedió, se materializó y cesó. Por esta misma razón, la solicitud de suspensión provisional resulta inútil, siendo una postura consolidada por el Consejo de Estado, al señalar que no procede respecto de actos cuyo efecto esté agotado o consumado<sup>15</sup>; puesto que, entre otros, carece de sentido suspenderlos, en una parte porque habría una especie de sustracción de materia, y en otra porque no es posible evitar el daño<sup>16</sup>.

Por su parte, en el *segundo supuesto*, la ejecutoriedad puede desaparecer de forma *provisional*, temporal. Como se discutió, la medida cautelar que lo suspende, en sede judicial, supone que por el término en que se ordena, y solo hasta antes de que eventualmente se revoque la medida, el acto administrativo no puede hacerse cumplir por la Administración, aun cuando exista y siga presumiéndose válido. Para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, la suspensión es una medida de carácter provisional y cautelar, que busca asegurar la integridad del objeto litigioso o garantizar la imposición del criterio del ente, mientras se produce una decisión definitiva sobre su validez<sup>17</sup>. De esa manera, y en los mismos términos del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, se *pierde* la ejecutoriedad, pero de forma momentánea.

Cabe aclarar que esta pérdida no es un asunto necesariamente irreversible, categórico o total, puesto que, como en el mundo físico, las cosas pueden perderse, pero finalmente volver a encontrarse. Así, la suspensión provisional no impide que el acto administrativo que habiendo vencido el juicio de legalidad recupere la ejecutoriedad que había perdido y, en consecuencia, pueda hacerse cumplir por la Administración –u otra autoridad, en ejercicio de función administrativa–, y sin la participación del destinatario. No obstante, la pregunta que surge a continuación

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 12 de julio de 2001. Rad. 05001-23-25-000-1998-3971-01 (19214). C.P. Alier E. Hernández Enríquez.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Concepto del 1 de noviembre de 2006. Rad. 11001-03-06-000-2006-00098-00 (1.779). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

<sup>17</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Tomo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. p. 818.

radica en el origen de la misma ejecutoriedad: qué acto o norma la devuelve cuando se recupera.

En principio, los actos administrativos tienen ese carácter, en tanto el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011 señala que, a menos de que la ley disponga lo contrario, los actos que han adquirido firmeza permitirán a las autoridades que los ejecuten de manera inmediata y por su propia cuenta. De esa manera, antes de ser enjuiciados y suspendidos, los actos administrativos podían hacerse cumplir por la Administración por ministerio de la ley; sin embargo, ante la suspensión –y consecuente pérdida temporal de sus efectos, en sede judicial–, se discute si cuando se retoma, es decir, cuando se levanta la medida, la ejecutoriedad proviene de la ley o del juez.

La postura que se acoge nuevamente le atribuye la ejecutoriedad a la ley, negando que el juez la pueda asignar, puesto que más allá de estar previsto en la ley, cuando se decreta la legalidad del acto administrativo, esto es, cuando se resuelve su validez –y consecuentemente se levanta la medida de suspensión provisional–, no se ordena que el acto administrativo pueda ser cumplido, sino que se ratifica su presunción de legalidad y conformidad con el ordenamiento jurídico, sin que exista una relación necesaria entre esta y el pronunciamiento del juez.

De otro modo: cuando un acto administrativo es suspendido en sede judicial, surge la discusión sobre si, al levantarse la suspensión, la ejecutoriedad se restablece automáticamente por mandato de la ley o si es el juez quien la restituye. Se considera que la ejecutoriedad –que se había perdido, de forma provisional– se encuentra o recupera por disposición de la ley y no por decisión del juez, porque cuando este emite una sentencia sobre la legalidad del acto, el juez no ordena específicamente su cumplimiento; simplemente ratifica su presunción de legalidad y su conformidad con el ordenamiento jurídico. De lo contrario, se consideraría que la posibilidad de hacerse cumplir ya no provendría de la ejecutoriedad del acto administrativo, sino de la fuerza vinculante de la decisión judicial<sup>18</sup>.

La «pérdida» de la ejecutoriedad a causa de la suspensión provisional no sería más, entonces, que una circunstancia momentánea, que también se prevé en la ley como medida preventiva. En ese orden, «perder» supone aplacar, suspender, detener, pero no necesariamente erradicar, extinguir, desaparecer. El acto administrativo suspendido provisionalmente, entonces, podrá perder su ejecutoria ante un juicio que reproche su legalidad, pero esto puede resultar temporal.

---

<sup>18</sup> Lo que para ciertos doctrinantes se conocería como «ejecutoriedad impropia», pero que en este texto sostenemos que puede distinguirse de la ejecutoriedad ejercida por otros órganos, pero en ejercicio de función administrativa.

## Bibliografía

### *Doctrina*

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

KELSEN, Hans. Teoría pura del derecho. Buenos Aires: Eudeba, 2010, 4ª ed. 10º reimpresión. p. 50.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. 11ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez. 1070 p.

RIVADENEIRA BERMÚDEZ, Rosember. Manual de procedimiento administrativo. Según la Ley 1437 de 2011. 3ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. 311 p.

### *Jurisprudencia*

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 12 de julio de 2001. Rad. 05001-23-25-000-1998-3971-01 (19214). C.P. Alier E. Hernández Enríquez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2001. Rad. 25000-23-26-000-2000-2018-01 (19777). C.P. Ricardo Hoyos Duque.

CONSEJO DE ESTADO. Concepto del 1 de noviembre de 2006. Rad. 11001-03-06-000-2006-00098-00 (1.779). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

### *Cibergrafía*

RAMA LEGISLATIVA. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. [Consultado el 19 de agosto de 2024]. Disponible en: [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS\\_COMPLETOS/7\\_LEYES/LEYES%202011%20\(1431-1504\)/Ley%201437%20de%202011%20\(CPACA\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202011%20(1431-1504)/Ley%201437%20de%202011%20(CPACA).pdf)

MIGNONE, Claudio. Eficacia y validez del acto administrativo. [Consultado el 16 de agosto de 2024]. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3272/15.pdf>  
1504)/Ley%201437%20de%202011%20(CPACA).pdf

