

LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS¹

Matheo Restrepo Yepes²

RESUMEN. El texto presenta una noción de la presunción de legalidad, problematizando si se trata de una verdadera *presunción* o si se adapta mejor a una *ficción legal*. Descarta ambas alternativas y concluye que es un atributo de los actos —y solo de estos— que obliga a los operadores jurídicos a actuar bajo el supuesto de que las decisiones de la Administración son legales, salvo que una autoridad judicial competente declare lo contrario. Luego, evidencia que existen múltiples denominaciones para un mismo fenómeno, como presunción de validez, legitimidad o juridicidad. Propone que su uso es indistinto, pero que, en atención al carácter simbólico y la relevancia histórica, se prefiere la acepción clásica: *presunción de legalidad*. También plantea que, pese a que existe un fundamento legal expreso en la Ley 1437 de 2011, la presunción es una construcción teórica que proviene del sistema de nulidades y del principio de legalidad, por lo que no requiere positivización expresa. Por último, se articulan disposiciones constitucionales con la teleología de la presunción, para demostrar que esta es una herramienta en favor de la obtención del interés general a través de la estabilización de las relaciones jurídicas del Estado.

Introducción

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— continúa con el análisis del acto administrativo y, en la presente sesión, estudia uno de sus atributos característicos: la presunción de legalidad. Este tema, abundante en doctrina y jurisprudencia, contiene un amplio margen de discusiones que no pueden ser responsablemente abordadas en la extensión de esta micro investigación. De allí que en el texto resalta una preocupación: ¿Cuál es el fundamento de este concepto? ¿Es necesario? ¿Por qué es una cualidad propia de los actos de la Administración y no de los particulares? No es que, en ausencia de su aplicación, los actos jurídicos civiles se presuman *ilegales*, como tampoco las sentencias, entonces ¿por qué revestir de validez solo a los actos administrativos?

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 15 de junio 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 Richard S. 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 beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: el acto administrativo, dirigida por el Profesor —Investigador Principal— Fabián G. Marín Cortés.

² Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA—*.

1. Noción

La presunción de legalidad es una característica de los actos administrativos, según la cual, los operadores jurídicos suponen que aquellos se ajustan al ordenamiento, es decir, son válidos, siempre que una autoridad judicial no los declare nulos³. Es un atributo que suele asociarse a la autotutela declarativa de la Administración y que no se extiende a hechos, operaciones o contratos, por lo que se relaciona estrechamente con la manifestación de la voluntad de carácter unilateral. Entre los muchos efectos que esta surte, destaca el carácter rogado de la nulidad del acto administrativo, es decir, desplaza la carga de accionar a los ciudadanos que estimen o consideren la ilegalidad del acto o, de ser el caso, también a la Administración.

Lo anterior exige un deber de demostración en términos argumentativos —carga de la prueba—, que razonable y lógicamente desvirtúe la suposición de legalidad del acto. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, reiterada por el Consejo de Estado, el juez solo puede exceder los cargos planteados por los accionantes cuando evidencie una flagrante violación de derechos fundamentales de aplicación inmediata o de incompatibilidad manifiesta entre la Constitución y una norma jurídica, incluso cuando esto suponga apartarse de las normas que se indicaron transgredidas⁴.

Si bien se denomina «presunción», comúnmente catalogada *iuris tantum*⁵, o de aquellas que admiten prueba en contrario, en la doctrina se discute su naturaleza. Esto es así, por cuanto su estructura lógica no se adapta a la construcción del derecho procesal—probatorio sobre las presunciones, que constan de un *hecho base*, un *hecho presunto* y un *juicio de probabilidad*. Estas sirven para acreditar la ocurrencia de un hecho a partir de otro, pero la presunción de legalidad no supone siquiera la existencia de un hecho distinto a la

³ En palabras de Vidal Perdomo: «Presunción de legalidad significa que los actos tienen imperio mientras la autoridad judicial no los declare contrarios a derecho; ejecutividad, a su vez, es el atributo de su obligatorio cumplimiento» (VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo. 12ª ed. Bogotá: Universidad del Rosario, Legis S.A., 2004. p. 246). En la doctrina extranjera destaca la noción de Dromi: «La presunción de legitimidad es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se presumen válidos y que respetan las normas que regulan su producción» (DROMI, Roberto. Derecho administrativo. 5ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. p. 225)

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 22 de marzo de 2012. Exp. 18194. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 del 7 de abril de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. 6ª ed. Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1993. p. 490.

expedición de un acto administrativo, pues la validez de este no es propiamente un *hecho*. Tampoco es claro que se trate de una *ficción legal*, pues estas sirven para dar por sucedido algo en el mundo jurídico que fácticamente nunca sucedió, como es el caso de los actos administrativos que se originan en el silencio de la Administración⁶. Por lo anterior, se sostiene que, más que una presunción en el sentido *probatorio* del término se trata de una cualidad de validez del acto que solo puede contrariar una decisión judicial, que implica la obligación de que los operadores jurídicos actúen teniendo por supuesta la legalidad de las decisiones de la Administración. Aunque esto pareciera un privilegio excesivo en favor del Estado, lo cierto es que también lo obliga, pues, en escenarios de imposibilidad para revocar actos administrativos, este debe demandar sus propios actos en *lesividad*, como lo hacen los ciudadanos en desacuerdo.

2. Denominaciones

La presunción de *legalidad* también es denominada «de validez», «legitimidad» o «juridicidad». Lo que en principio parece una simple multiplicidad nominal sin efectos relevantes permite desarrollar, por lo menos, dos discusiones. Primero ¿existe algún tipo de diferencia entre estas categorías? o, efectivamente ¿tienen un uso indistinto? Sobre este asunto, cuestionándose por la *legalidad* más que por su presunción, Santofimio Gamboa referencia a Merkl para indicar que algunos doctrinantes diferencian entre *juridicidad* y *legalidad*. La primera como una categoría que indica sometimiento integral de la Administración al sistema de fuentes jurídicas y la segunda como un término cualificado referente a una de ellas: la ley en sentido formal. Sin embargo, el doctrinante nacional sostiene que, en el marco de una tendencia moderna, la *legalidad* de los actos administrativos se predica del bloque de legalidad, integrado por las demás fuentes del derecho administrativo, por lo que resulta innecesario formular una distinción⁷. Esta idea tiene sentido, pues lo contrario implicaría la existencia de una presunción «de constitucionalidad», «de convencionalidad», «de respeto por el reglamento», «por los principios generales de derecho», entre otros.

Por otra parte, Rebollo Puig escinde la legalidad y la validez. En su criterio, es posible que un acto administrativo sea ilegal pero válido. Esta tesis se sustenta en la idea de que existen vicios del acto administrativo que *no son invalidantes*. De modo que, aunque el acto adolezca de *ilegalidad parcial* por no ser expedido

⁶ CANO CAMPOS, Tomás. La presunción de validez de los actos administrativos. En: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 2020, núm. 14, pp. 14-15. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5764/576466541001/576466541001.pdf>

⁷ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. 2ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. pp. 98-99.

—verbigracia— conforme a la totalidad de requisitos formales que impone el ordenamiento, conserva su validez. En este sentido, un juez de lo contencioso administrativo bien podría estudiar la conformidad de un acto a derecho y reconocer que este es ilegal en algún aspecto, pero que dicho vicio no es de la entidad suficiente para anular el acto administrativo, por lo que es *ilegal*, pero lo estima *válido*⁸.

En oposición expresa a esta idea, Tomás Cano sugiere que este supuesto —y otros— «[...] puede explicarse de otro modo sin necesidad de escindir la invalidez de la ilegalidad y, por tanto, sin tener que distinguir entre una presunción de validez y otra de legalidad que no se encuentra consagrada en ningún sitio y que se aleja, además, de su uso común entre los juristas —y el propio ordenamiento— donde ambas expresiones se utilizan de forma indistinta»⁹. Sostiene que, en estos casos simplemente no se logra desvirtuar la presunción, lo que no implica una distinción conceptual necesaria. Se comparte esta postura pues, ante la amplia complejidad del derecho y las múltiples discusiones que este suscita, se opta por elaborar clasificaciones que tengan algún valor práctico, relevante para los operadores jurídicos y el sistema en sí mismo.

En segundo lugar, y sin perjuicio de lo anterior ¿existe una expresión que, quizá, sea más adecuada? o ¿mejor? A mi juicio, pese al uso indistinto, se prefiere el uso del sintagma *presunción de legalidad*, por el valor histórico que a esta se asigna. Para sostener esta idea, se trasladará la discusión, de la presunción al principio.

En reciente publicación, el profesor Fabián Marín se ocupa del principio de legalidad y sus transformaciones recientes. En la introducción del texto plantea que este concepto es «equivoco» y «problemático», precisamente porque algunos defienden el uso de la expresión *principio de juridicidad* como una medida correctiva que permita comprender el sometimiento amplio del Estado a las múltiples fuentes de derecho y no solo a la ley, como ya se explicó referenciando a Santofimio y Merkl. Sin embargo, Marín pone de presente una idea valiosa para el debate: el concepto ya era errado cuando se formuló en el derecho clásico, pues la ley no era la única fuente admisible¹⁰. En consecuencia, podría plantearse que el empleo de dicha expresión tiene un origen extrajurídico, como lo explica acertadamente Prosper Weil, en los siguientes términos:

⁸ REBOLLO PUIG, Manuel. La presunción de validez. En: Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), 2005, núm. 128, pp. 595-598.

⁹ CANO CAMPOS. Op. Cit., p. 26.

¹⁰ MARÍN CORTÉS, Fabián. Principio de legalidad: cambio de un paradigma. Medellín: Jurídica Sánchez R. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2021. p. 17.

«Formulando la noción de legalidad, los juristas del siglo XIX pensaban menos en la limitación del gobierno por el derecho, en el sentido amplio del término, que en su subordinación a la ley, es decir al Parlamento. Para ellos, el Estado de derecho debía ser ante todo un Estado legal. Se ha visto que esta concepción, característica del liberalismo político del siglo último, estaba basada en la desconfianza hacia el poder ejecutivo y la confianza en el parlamento, único capaz de expresar la voluntad general. *Esta significación originaria de la noción de legalidad no puede perderse de vista; sin ella, el derecho administrativo, privado de su soporte político e histórico, sería incomprensible.* Con el uso, el término de legalidad ha recibido una acepción más amplia y ha pasado a ser sinónimo de regularidad jurídica, de juridicidad; el “bloque de legalidad” (HAURIUO) abarca hoy día el conjunto de reglas de derecho que limitan la acción administrativa» (énfasis fuera de texto)¹¹.

Así, aunque ha quedado suficientemente expuesto que cualquiera de los usos es admisible, técnicamente válido y pragmáticamente útil, referirse al principio y la presunción de *legalidad* tiene un efecto simbólico, más que explicativo, pues reitera y conserva el sentido de la noción desde el origen histórico que a ella dio lugar. Esto, sujeto a críticas, encuentra algún valor que se pretendió destacar.

3. Fundamento legal

El artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA—, ordena: «Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar». De allí que, actualmente, los operadores jurídicos pueden invocar al legislador cada vez que aplican la presunción de legalidad. Este concepto pareciera que, en la *praxis*, se da por supuesto sin mayor consideración por parte de ciudadanos, Administración y jueces. Sin embargo, se trata de una *característica* o atributo de los actos administrativos que no siempre estuvo positivizada, sin que ello obstaculizara su reconocimiento jurisprudencial y pragmático.

Esto resulta —cuando menos— interesante, especialmente en el ejercicio del derecho administrativo donde, si bien se advierte un sólido desarrollo conceptual en la jurisprudencia, la comprensión clásica del principio de legalidad les asignó un lugar protagónico a las fuentes formales o escritas. A continuación, se presenta un breve recuento histórico que da cuenta de las razones por las que, al

¹¹ WEILL, Prosper. Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, S.A., 1986. p.138

margen de la existencia de una disposición legal o constitucional, se tiene en cuenta esta construcción teórica como fuente de derecho¹².

El antecedente directo del CPACA es el Decreto 1 de 1984, o Código Contencioso Administrativo —CCA—. Dicho estatuto no se refirió expresamente a la presunción de legalidad; no obstante, bien podría decirse que la norma más relevante para dar cuenta de esta cualidad de los actos era el artículo 66, sobre la pérdida de fuerza ejecutoria, que dispuso: «Los actos administrativos son obligatorios y pueden ser suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Pierden fuerza ejecutoria en los siguientes casos: [...]»¹³. Aunque esta redacción es, en estricto sentido, el precedente legislativo del artículo 91 del CPACA y no del 88, por lo menos pone de presente uno de los efectos que comúnmente se relacionan con la presunción de legalidad: la obligatoriedad de los actos administrativos, salvo declaratoria de nulidad o suspensión judicial de sus efectos.

A su vez, los artículos 84 y 85 del CCA permitían argumentar la presunción de legalidad. Preveían las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho que, interpretadas armónicamente con la potestad de suspensión provisional —arts. 152 y ss.—, sostenían la premisa. El razonamiento era el siguiente: una vez que se expide un acto administrativo, es de obligatorio cumplimiento —artículo 66—; no obstante, esta regla general queda en vilo cuando se impugna el acto ante el juez competente —artículos 84 y 85—, quien podrá suspender sus efectos sin que esto implique un pronunciamiento sobre su legalidad —artículos 66 y 152—. Dicho de otro modo, el acto se presume válido hasta que no sea anulado.

La misma reflexión podría extenderse al antecedente del CCA, aún más antiguo: la Ley 167 de 1941 «Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa». Si bien se expidió hace más de ochenta años, esta preceptuó que decretos, resoluciones y demás «actos del Gobierno» podrían ser acusados ante el Consejo de Estado o ante los tribunales administrativos —artículo 62—. Incluso se refirió expresamente a la acción de nulidad en el artículo 66 y autorizó a dichas

¹² El interrogante o problema propuesto adquiere mayor relevancia si se considera el artículo 230 de la Constitución de 1991, según el cual: «Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial». Este mandato constitucional califica a la doctrina como un criterio auxiliar en la actividad judicial por lo que, ante ausencia de fundamento normativo para la presunción de legalidad —como sucedía antes del CPACA—, es difícil comprender —sin alguna reflexión— el valor incuestionable de esta «institución».

¹³ Esta disposición fue modificada por el artículo 9 del Decreto 2304 de 1989, pero la redacción original era casi idéntica, pues la reforma se ocupó especialmente de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria y no del inciso inicial.

autoridades judiciales para suspender los efectos de los actos administrativos —artículo 94—¹⁴.

Al respecto, debe estimarse que para 1961 el Consejo de Estado reconocía la presunción de legalidad de los actos particulares con sustento en estas normas, en los siguientes términos:

«El principio fundamental de que el acto administrativo que reconoce y declara un derecho particular goza de la presunción de legalidad y es imperativo y obligatorio mientras no sea invalidado por los organismos jurisdiccionales competentes, domina todo el ámbito del derecho público. *Esta doctrina, aceptada universalmente, fluye de los artículos 62 y siguientes del C. C. A. que establecen las acciones que es preciso poner en movimiento para destruir la fuerza jurídica que acompaña a esta clase de ordenamientos*»¹⁵ (énfasis fuera de texto).

De lo anterior se concluye que, previo a la enunciación positiva de la presunción en el artículo 88 del CPACA, no existió fundamento legal expreso o directo; sin embargo, este se deduce propiamente del diseño y estructura lógica del sistema de nulidades en el ordenamiento, idea que comparte Vidal Perdomo y que implícitamente sostiene la Corte Constitucional¹⁶. Santofimio Gamboa propone un argumento adicional, útil para reforzar esta postura: la presunción de legalidad no es más que una extensión del principio de legalidad, por lo que, si la Administración está sometida estrictamente a procedimientos formales que

¹⁴ Se referencia la redacción del artículo 66, pues se estima un valioso antecedente legislativo de la acción de nulidad: «Toda persona puede solicitar por sí o por medio de representante la nulidad de cualquiera de los actos a que se refieren las anteriores disposiciones, por los motivos en ellas expresados.

»Esta acción se llama de nulidad y procede contra los actos administrativos, no sólo por estos motivos, sino también cuando han sido expedidos en forma irregular, o con abuso o desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiere».

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de septiembre de 1961. C.P. Carlos Gustavo Arrieta.

¹⁶ En los términos de Vidal: «Aunque tal presunción no esté enunciada por ningún texto de derecho positivo, ella se deriva de la organización de los recursos y de las acciones contra los actos, en la forma que ha quedado descrita. Por otra parte, siendo la administrativa una función eminentemente realizadora y operativa, es lógico que sus actos tengan efectos inmediatos y que solo puedan enervarse sus resultados por la interposición de los recursos legales» (VIDAL PERDOMO. Op. Cit., p. 478). Ahora bien, la Corte Constitucional sugiere esta idea al estudiar la exequibilidad del numeral 4 del artículo 137 del CCA, providencia donde estudia con somera profundidad la presunción de legalidad y, especialmente, la carga argumentativa que supone para el demandante en las acciones de nulidad, así: «Los anteriores caracteres que se predicán del acto administrativo —presunción de validez, fuerza ejecutiva y fuerza ejecutoria— tienen su fundamento constitucional en el régimen de derecho administrativo que institucionaliza nuestra Constitución [...]». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 del 7 de abril de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

racionalizan las expresiones de su voluntad, entonces debe presumirse que estas se ajustan al marco jurídico para su expedición. En su criterio, la legalidad se caracteriza por su «[...] naturaleza previa, concomitante y *subsiguiente* a la manifestación del órgano administrativo» (énfasis fuera de texto)¹⁷.

Ahora bien ¿quién discute la existencia del principio de legalidad? ¿tendría que ubicarse en una norma legal o constitucional? Es claro que esta es una construcción teórica con manifestaciones *positivas*, verbigracia, en los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución de 1991; no obstante, mal haría el administrativista en desconocer dicho *axioma* por fallar en el rastreo de una disposición hipotética del tipo «En Colombia rige el principio de legalidad». Según lo explicado, esta reflexión se extiende a la presunción de legalidad pues, como se evidencia de manera previa a la expedición del CPACA, se trata de una característica del acto administrativo de origen dogmático que se refleja en normas como las enunciadas: los sistemas o medios impugnatorios de carácter jurisdiccional. Por lo que, incluso, es lógico admitir que ante la eventual derogatoria del artículo 88 se presumiría la validez de los actos administrativos. De requerirse un fundamento legal, bastaría referenciar los artículos 137, 138, 229, 230 y 231 *ibidem*.

4. Fundamento constitucional y teleología

Ya se advirtió que la presunción en estudio no requiere un fundamento normativo expreso; sin embargo, se intentará ubicar las normas constitucionales que bien podrían soportarla, más con la intención de evidenciar la teleología de esta noción, que de asociarla o encasillarla en disposiciones de la Carta Política.

El artículo 238 prevé la facultad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean objeto de impugnación judicial. Aplicando la lógica que se expuso en el acápite anterior, se trata de una potestad ínsita en el sistema de nulidades de la cual, indirectamente, se puede concluir la presunción de legalidad como un atributo de los actos administrativos. Por otra parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado reconoce dos fundamentos constitucionales: los

¹⁷ El argumento, *in extenso*, se observa en el siguiente fragmento: «[...] Debemos agregar a lo anterior que la legalidad así entendida, no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia plena de los mismos. [...] De esta manera y partiendo del hecho de la total sumisión de la administración a las normas previas que regulen su actuación, lo mismo que la proyección de las mismas a la expedición de los actos administrativos, la doctrina moderna ha venido sosteniendo el denominado principio de la “presunción de la legalidad de los actos administrativos”, lo cual no es más que una prolongación de la legalidad al mundo de la eficacia del acto [...]». SANTOFIMIO GAMBOA. Op. Cit., p. 111.

artículos 83 y 209 superiores¹⁸. Aunque la Corporación no desarrolla esta referencia normativa, sí hace una mención sucinta que se comparte, por las siguientes razones:

El artículo 83 dispone que la *buena fe* se presume de las actuaciones de los particulares y de las autoridades. Esto se relaciona con la presunción de legalidad toda vez que, estando la Administración sujeta al ordenamiento jurídico, y presumida su buena fe, entonces se infiere que esta acata las normas que rigen la expedición de cada acto, por lo que resulta razonable presumir su adecuación jurídica. Adicionalmente, estas previsiones garantizan que la expresión de la voluntad administrativa sea producto de un proceso intelectual racional y no de un capricho¹⁹.

Por su parte, el artículo 209 ordena que «La función administrativa está al servicio de los intereses generales [...]» y establece los principios que la orientan. Al respecto, la Corte Constitucional explica que la presunción es una herramienta ante «La necesidad de hacer prevalecer los intereses públicos o sociales sobre los intereses particulares y de responder en forma inmediata a la satisfacción de las necesidades urgentes de la comunidad», pues garantiza la obligatoriedad de sus actos²⁰. De allí que se trata de una prerrogativa estatal al servicio del interés general, como lo ha propuesto Escola:

¹⁸ En el pronunciamiento se estudió la nulidad de un acto administrativo de nombramiento en un cargo de dirección y confianza en una empresa industrial y comercial del Estado prestadora de servicios públicos. Específicamente, se alegó que el servidor debió ser vinculado por medio de un contrato laboral —como trabajador oficial— y no mediante acto administrativo —como empleado público—, en atención a la naturaleza jurídica y el régimen laboral de la entidad. Se explicó brevemente la presunción de legalidad en la parte considerativa y en la resolutive se destacó que no se cumplió con la carga argumentativa para desvirtuarla. CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 21 de marzo de 2024. Exp. 76001-23-33-000-2020-00154-02 (4137-2021). C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.

¹⁹ En este sentido, Dromi expresa: «[...] Las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos, fundamentan formalmente la presunción. Este argumento se impone indiscutidamente con la sanción de las leyes de procedimiento administrativo que regulan orgánicamente los procedimientos y requisitos del acto; en suma, el origen, preparación y emisión de la voluntad administrativa» (DROMI. Op. Cit., p. 225).

²⁰ La Corporación añade: «Reitera la Corte, que si la administración debe realizar sus actividades con el propósito de satisfacer en forma inmediata y oportuna los intereses públicos o sociales, ajustada a los principios de legalidad y buena fe, dentro de los límites de su competencia, observando los criterios de igualdad, moralidad, publicidad, imparcialidad, eficiencia eficacia, economía y celeridad, y sujeta a un régimen de responsabilidad, *la consecuencia necesaria es que sus actos gozan de la presunción de legalidad y son oponibles y de obligatorio cumplimiento por sus destinatarios*» (énfasis fuera de texto). CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 del 7 de abril de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell. En un sentido similar, Raúl Bocanegra Sierra sostiene: «La regla de la presunción de validez de los actos administrativos sirve también para que la

«Por nuestra parte, pensamos que el verdadero y real fundamento de esa presunción reside en la existencia del interés público que está ínsito en todo acto administrativo y para cuya consecución éstos [sic] son dictados. *Es ese interés público el que explica satisfactoriamente y justifica la presencia de un privilegio tan especial*, que sólo cede cuando se ha demostrado, por vías legales previstas para ello, que un acto es ilegítimo.

Sin la presunción de legitimidad toda la actividad administrativa, por lo común legítima, *podría verse cuestionada, lo que llevaría a una perniciosa paralización del accionar administrativo*, impidiéndose de ese modo la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, que es el objeto propio del actuar de la administración pública» (énfasis fuera de texto)²¹.

En consecuencia, la presunción de legalidad dota de estabilidad las relaciones de la Administración en el tráfico jurídico, sin que sus decisiones puedan ser cuestionadas en su observancia, en tanto un juez no las declare nulas²². Esta característica, al servicio de la garantía de los intereses públicos, es el fundamento teleológico de la noción. Ahora bien, se reitera que, en el ordenamiento colombiano, esta idea puede acentuarse con precisión en el artículo 209 de la Constitución Política, pero esta es solo una entre muchas disposiciones que podrían referenciarse para presentar el razonamiento.

Bibliografía

Doctrina

BOCANEGRA SIERRA, Raúl. La teoría del acto administrativo. Madrid: Iustel, 2005. 213 p.

CANO CAMPOS, Tomás. La presunción de validez de los actos administrativos. En: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 2020, núm. 14, pp. 6-28. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5764/576466541001/576466541001.pdf>

Administración pueda hacer uso de sus poderes de ejecución forzosa sin necesidad de tener que probar la conformidad a Derecho de los actos que pretende ejecutar o, dicho de otro modo, permite su ejecutoriedad sin necesidad de dicha prueba de validez». BOCANEGRA SIERRA, Raúl. La teoría del acto administrativo. Madrid: Iustel, 2005. p. 124.

²¹ ESCOLA, Héctor Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1984. p. 151.

²² CANO CAMPOS. Op. Cit., p. 18.

DROMI, Roberto. Derecho administrativo. 5ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. 1069 p.

ESCOLA, Héctor Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1984. 364 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. 6ª ed. Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1993. 802 p.

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

MARÍN CORTÉS, Fabián. Principio de legalidad: cambio de un paradigma. Medellín: Jurídica Sánchez R. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo – CEDA–, 2021. 286 p.

REBOLLO PUIG, Manuel. La presunción de validez. En: Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), 2005, núm. 128, pp. 587-638.

RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho administrativo: general y colombiano. 18ª ed. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2013. 746 p.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. 2ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. 359 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo. 12ª ed. Bogotá: Universidad del Rosario, Legis S.A., 2004. 546 p.

WEILL, Prosper. Derecho Administrativo. Madrid; CIVITAS, S.A., 1986. 185 p.

Jurisprudencia

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

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 del 7 de abril de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de septiembre de 1961. C.P. Carlos Gustavo Arrieta.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 22 de marzo de 2012. Exp. 18194. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 21 de marzo de 2024. Exp. 76001-23-33-000-2020-00154-02 (4137-2021). C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.