

EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL NUEVO CODIGO

**Conferencia dictada en el Colegio de Abogados de Medellín
en abril de 1984.**

JAIME ARRUBLA PAUCAR

**Profesor de la Facultad de Derecho U.P.B.
de las cátedras: "Contratos Civiles"
y "Contratos Mercantiles"**

INTRODUCCION

Quisiera comenzar mi exposición, trayendo como preámbulo un párrafo de la obra de un autor extranjero con el cual comienza su libro sobre "el acto administrativo", que a su vez es una cita de Jellinek. Dice así: "El acto administrativo, tomado en su sentido general, se anticipa, desde un punto de vista histórico, a cualquier otra manifestación estatal. Un estado podría existir sin leyes, ni jueces, pero no sin administración porque la administración es la acción viviente que completa su vida, como en el hombre la vida no consiste solamente en voluntad y en pensamiento, sino, en primerísimo lugar, en acción" (1)

Indudablemente la acción del ejecutivo no ha podido faltar en la historia de los Estados, pero es bien cierto que esta acción tiene dos maneras principales de manifestarse y presentarse ante los administrados. O bien la acción del Estado se coloca fuera de cualquier tipo de control, o por el contrario se somete a controles, subordinándose a un esquema legal. Entre estas dos alternativas ha marchado la historia de la humanidad.

Cuando esa acción del ejecutivo se sometió a los esquemas legales, fue cuando apareció el "estado de Derecho" y tomó la actividad del ejecutivo el nombre de "Acto Administrativo".

Por esto la importancia del estudio del "Acto Administrativo" en la teoría del Derecho Administrativo.

En Colombia, con la reforma constitucional y administrativa de 1968, se fortaleció la acción del ejecutivo, se dio primacía a esta rama del poder público, otorgándole atribuciones y funciones que lo colocan en un papel preponderante en el estado Colombiano.

Pero es evidente que a una mayor acción del ejecutivo, debe seguir un mayor control para éste, si se quiere mantener como realidad" el estado de Derecho". Ese mayor control solamente se logra adecuando la teoría general del acto administrativo de tal manera que logre el sometimiento del ejecutivo a los marcos legales y además depurando y agilizando los controles que se pretenden para ese acto administrativo.

Esa necesidad de adecuar el acto administrativo, quedó aplazada desde 1968 y solamente ahora, por medio del Decreto 01 de 1984, se vienen a recoger los nuevos postulados que la doctrina y jurisprudencia venían predicando para adecuar el acto administrativo hacia una finalidad más efectiva como control de la acción del estado.

Se ha criticado la facultad que podría tener el ejecutivo para adoptar normatividad sustancial con el referido Decreto 01 de 1984. Si se repara detenidamente el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, se puede observar la amplitud de facultades que se otorgaron al ejecutivo por el Congreso de la República, dentro de las cuales, muchas de ellas se refieren a materias que no son propiamente procedimentales. Tal vez, el mismo ejecutivo dio lugar a las equivocadas interpretaciones al

bautizar erradamente el Decreto, como “Código Contencioso Administrativo”, cuando en realidad la materia de que se ocupa es mucho más amplia que el aspecto procesal y en verdad, todo un libro se refiere a normas sustanciales que regulan entre otras materias, la formación, los efectos y controles del que hacer administrativo.

Por esto no nos sorprende que el tema del acto administrativo sea objeto del Decreto en estudio.

La exposición sobre el tema la realizamos desde 4 capítulos principales:

1. Innovaciones sobre la noción de función administrativa.
2. Innovaciones sobre la noción de acto administrativo.
3. Condiciones de validez de los actos administrativos.
4. Los efectos del acto administrativo.

INNOVACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

El criterio principal dentro del Derecho Colombiano para determinar y clasificar las funciones del Estado venía siendo el CRITERIO ORGANICO.

Así pues, se tomaba como norma general para conceptualizar las funciones estatales, la naturaleza del órgano, resultando como función administrativa la que compete y realiza la rama ejecutiva del poder público.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, tuvo que ponerse en la tarea, de adecuar el criterio orgánico señalado por la legislación, a otro criterio más científico y esbozado por los principales doctrinantes del Derecho administrativo, vale destacar a MIGUEL MARIENHOFF, ENRIQUE SAYAGUEZ LASSO y AGUSTIN GORDILLO, como es el criterio material, según el cual, lo que determina la función administrativa, es su propia naturaleza y sus propias características, y no el órgano que la realiza. Perfectamente puede afirmarse entonces que la función administrativa, la realiza principalmente la rama ejecutiva y también parcialmente las otras ramas del poder público.

Todo esto con el objeto de someter al control Contencioso Administrativo, ciertos actos que profieren las ramas Jurisdiccional y Legislativa; podrían citarse los nombramientos que realizan y que no son otra cosa que el ejercicio de la función Administrativa.

Es procedente transcribir una sentencia del Consejo de Estado, que desarrolla estos mismos postulados. Dice así el organismo: “En el Derecho Colombiano, en general, predomina el criterio formal para distinguir el acto administrativo del que no lo es, de tal manera que, en esa perspectiva, sólo serían actos administrativos los que proceden de la Jerarquía ejecutiva del poder público y no serían los que

proceden de otra rama del poder. Sin embargo, en derecho colombiano, es posible hacer varias aplicaciones del criterio material, bien sea porque la ley misma así lo dispone expresamente, bien sea porque el intérprete así lo deduzca. En derecho colombiano, hay ciertas actividades que la misma Constitución atribuye a las distintas ramas del poder, aunque por su naturaleza no les corresponda. Así, por ejemplo, cuando la Corte o los Tribunales hacen una elección, el acto es administrativo, no jurisdiccional. Del mismo modo, cuando el Congreso elige ciertos funcionarios, como el Contralor o el Procurador, o cuando elige sus dignatarios, o cuando éstos, a su vez, nombran el personal subalterno, celebran un contrato, ordenan un pago, decretan una destitución, los actos realizados son actos administrativos, a pesar de que emanen de las Cámaras o de sus Comisiones o de sus dignatarios (ver artículos 189 y 192 C.C.A.). En general, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es incompetente para conocer de los actos emanados de la rama legislativa del poder. Esto evidentemente es verdad en materia de leyes formales, mediante las cuales el Congreso ejerce sus funciones propias y cuyo control corresponde a la Corte Suprema de Justicia, según el artículo 214 de la Constitución. Pero cuando el Congreso o cada una de sus Cámaras o sus dignatarios o sus Comisiones, cumplen funciones de tipo administrativo, la competencia general para conocer de los litigios acerca de ellas corresponde al Consejo de Estado, aunque no le está atribuida especialmente, por las siguientes razones: 1) Una de las características del sistema constitucional colombiano es la de que no puede haber ningún acto dictado por un organismo estatal que no esté sometido al control jurisdiccional. Ahora bien, si se afirma que los actos materiales administrativos realizados por el Congreso o por una de las Cámaras, Comisiones o dignatarios no están sometidos a ningún control, se llegaría a la paradoja de que los actos más importantes del Congreso, a saber las leyes, están sometidos al control de la Corte Suprema de Justicia, mientras que los menos importantes, o sea los actos administrativos, no tendrían ningún control. 2) Además, el artículo 51 del C.C.A. consagra una cláusula general de competencia a favor del Consejo de Estado, referente a todo acto administrativo para el cual no se hubiere señalado regla particular de competencia”.

(Sentencia de Octubre 22 de 1971. Sección 1a. Consejo Ponente: Dr. Lucrecio Jaramillo Vélez (2)

La legislación Colombiana ya había consagrado algunos reconocimientos al criterio material. Por ejemplo se presentaba el artículo 189 del anterior Código Contencioso Administrativo, que señalaba: Conoce el Consejo de Estado “De los juicios que se susciten con motivo de los nombramientos hechos por el Congreso, las Cámaras, La Corte Suprema de Justicia, El Gobierno o cualquier autoridad, funcionario o corporación de orden nacional”.

El criterio orgánico era tenido como el principal para determinar y clasificar las funciones del Estado, y el criterio material pasaba a considerarse como un complemento de ese criterio.

De otro lado, para conceptualizar la función administrativa, acudía el Consejo de Estado a diferentes autores y conceptos, sin haber llegado a un criterio distin-

to, que el ya conocido por la doctrina como residual y negativo que concibe la función administrativa como aquella que no es legislativa, ni es jurisdiccional. No sin dejar de agregar que la administrativa es una actividad concreta y práctica que consiste en actos jurídicos y en operaciones materiales (3)

El Nuevo Código Contencioso Administrativo presenta una importante innovación al recoger los avances jurisprudenciales en la materia y adoptar para fines del control ese criterio material del cual hemos venido predicando.

Ahora el acto administrativo no podrá entenderse como el acto jurídico de la administración pública, noción que nos queda corta, sino como aquel acto jurídico en ejercicio de la función administrativa.

La función administrativa a su vez, va a consistir en la realización de los cometidos estatales que requieren ejecución práctica (4) y va a poder ser ejercida, o bien directamente por el Estado a través de sus diferentes ramas, o bien por particulares.

El Código Contencioso Administrativo aplica estos principios como antesala de sus dos grandes partes "De los procedimientos administrativos" y "Control jurisdiccional de la actividad administrativa", como puede observarse en las siguientes citas.

"ARTICULO 1o. Las normas de esta parte primera del Código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y Contralorías Regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de autoridades".

"Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles".

"Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas".

"Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción".

"ARTICULO 82. La Jurisdicción en lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplan funciones públicas. Se ejercerá por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos de

Conformidad con la Constitución política y la Ley”.

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en los actos políticos o de gobierno, pero sólo por vicios de forma”.

“La Jurisdicción en lo contencioso administrativo no juzgará las providencias dictadas en juicios de policía de carácter penal o civil, ni las sanciones que imponga el Tribunal Disciplinario”.

Basta leer el anterior Código Contencioso Administrativo en su artículo 62, para atender que el criterio predominante en nuestro Derecho era el orgánico como lo hemos venido expresando:

ARTICULO 62. “Podrán ser acusados ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales Administrativos, según las reglas de competencia señaladas en los anteriores capítulos, los decretos, soluciones y otros actos del Gobierno, los Ministros y demás funcionarios, empleados o personas administrativas por motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad”.

También en el mismo sentido, encontramos alguna norma complementarias del Código anterior que dice:

“D 528/64 Artículo 20. La Jurisdicción Contencioso Administrativa está instituida para definir los negocios originados en las decisiones que tome la administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades, con excepción de los casos contemplados en los numerales 2o. y 3o. del artículo 73 de la Ley 167 de 1941”.

Con relación a las personas jurídicas privadas realizando función administrativa, no es un fenómeno extraño. El estado a través de la Ley, puede delegar o habilitar entes privados para que cumplan ciertas funciones suyas (5).

La teoría general del derecho administrativo admite esta modalidad. Tanto el derecho francés como el español, se reconocen como actos administrativos, los actos de estos entes.

En nuestro sistema jurídico, observamos algunas de estas modalidades, por ejemplo es las cajas de compensación familiar, que distribuyen prestaciones sociales obligatorias; en las Cámaras de Comercio, que realizan funciones de certificación y de registro; en la Corporación Nacional de Cafeteros, que recauda recursos provenientes de impuestos; en particulares encargados de liquidar ciertos impuestos, como el nuevo y discutido impuesto al valor agregado I.V.A.

También se han discutido iniciativas en nuestro medio, como la de investir de competencia a ciertos colegios profesionales, para controlar y sancionar los actos contra la ética de los profesionales, caso concreto el de los Abogados. Sería otra delegación del Estado a personas jurídicas privadas.

El Uruguayo Sayaguez Lasso y los doctrinantes argentinos hablan en sus libros de las personas públicas no estatales, precisamente para referirse a estos particulares en ejercicio de función administrativa.

Lo más significativo es que, estas entidades privadas, a las cuales se aplica en su formación y organización el régimen jurídico de derecho privado, en el momento que el estado, por medio de un acto jurídico unilateral las habilita para ejercer funciones públicas, en lo tocante a estas funciones, los actos a través de los cuales realicen esos cometidos, la forma de los mismos, sus condiciones de validez y ejecución, así como su control, tanto ante esas mismas entidades como ante la Justicia, el régimen jurídico será el Código Contencioso Administrativo, y serán considerados para todos los efectos legales, como actos administrativos.

INNOVACIONES A LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

El nuevo Código intenta definir en su artículo 83 el acto administrativo, con lo cual atropella un tanto la conceptualización lograda en la doctrina del derecho administrativo, la que había sido también adoptada por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Señala la norma citada:

ARTICULO 83. "La actividad administrativa se cumple mediante actos o hechos y toda estará sujeta al control jurisdiccional en los términos previstos en la Constitución política, en las leyes y en este Código".

"Son actos administrativos las conductas y las abstenciones capaces de producir efectos jurídicos, y en cuya realización influyen de modo directo e inmediato la voluntad o la inteligencia".

"Son hechos administrativos los acontecimientos y las omisiones capaces de producir efectos jurídicos, y en cuya realización no influyen de modo directo e inmediato la voluntad o la inteligencia".

"Las llamadas "operaciones administrativas" y "Vías de hecho" se considerarán, en adelante y para todos los efectos, actos administrativos".

En la teoría del derecho administrativo, el acto administrativo se ha tipificado como la declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos subjetivos (6)

En este orden de ideas quedaría comprendido el acto administrativo propiamente dicho, al referirse la norma a las conductas donde influye de modo directo e inmediato la voluntad o la inteligencia.

También la abstención de esa voluntad, producirá el acto fícto, como cuando se le da tal valor al silencio administrativo.

Las operaciones administrativas, se presentan como cumplimiento de una fina-

lidad jurídica de servicio público y cuya causa inmediata es una decisión verbal o escrita de la administración.

La Operación Administrativa se ha dicho que, es la consecuencia forzosa del ordenamiento que la precede, escrito o tácito, plasmado en el acto administrativo.

La característica común al acto administrativo y a la operación administrativa es la voluntad con que aparecen en la vida jurídica. Ambos se producen por el querer de la administración enderezado a producir determinados efectos de hecho y de derecho.

Los actos unilaterales que forman la operación, son el fruto de una actividad voluntaria y del obrar de la administración.

El hecho administrativo en cambio es el acaecimiento que se produce sin la intervención de la voluntad administrativa.

Se diferencian la operación administrativa y el hecho administrativo, no en la materialidad de los actos, sino, en la intervención de la voluntad del agente.

El artículo 67 de la Ley 167 de 1941, estructuraba la noción de responsabilidad del Estado por el acto administrativo escrito o por operaciones administrativas originadas en decisión escrita, con excepción de la liquidación tributaria que tiene régimen especial. (art. 271 Código Contencioso Administrativo)

El artículo 68 consagraba la responsabilidad estatal de la operación administrativa originada en el acto administrativo tácito y por el hecho administrativo, sobre la base objetiva de la falta de servicio o del riesgo creado (7)

Como efecto jurídico adicional se señalaba por la jurisprudencia, la no posibilidad de ejercitar contra los hechos administrativos la acción de nulidad, sino que directamente se demandaba las prestaciones e indemnizaciones correspondientes (8)

Podríamos citar como ejemplo de estas categorías, las construcciones que levanta la administración, la disolución de una manifestación, etc.

Las vías de hecho se diferencian de estos conceptos, según la elaboración de la jurisprudencia francesa, aceptada por la nuestra, por presentarse ajenas a toda normatividad o sea actuaciones de la administración, que son negaciones del acto administrativo. Se presentan como abusivas en un grado de ilegalidad, mientras las otras pueden ser el cumplimiento legítimo de decisiones jurídicas.

La impropiedad más manifiesta en el Nuevo Código está en haber asimilado la operación administrativa y la vía administrativa al acto administrativo todo esto con el fin de buscar un control jurisdiccional a estas manifestaciones no ortodoxas en la tarea administrativa.

No era preciso para ello acudir a una asimilación conceptual con el acto administrativo, por el contrario era innecesario.

Para el control del acto administrativo expreso, se establece la acción de nulidad, la cual pretende la pureza del orden jurídico (artículo 84 del Decreto 01 de 1984).

Además, para responsabilizar el Estado por el perjuicio que causa el acto administrativo expreso y su consiguiente operación administrativa, se tiene la acción contenciosa subjetiva en el artículo 85, mediante la cual el particular logra la anulación del acto y su indemnización de perjuicios.

Y para responsabilizar al Estado por operaciones administrativas resultantes de actos administrativos difíciles de probar o hechos administrativos, se consagra la acción de reparación directa en el artículo 86.

Nada se hizo pues, con la asimilación a actos de las operaciones administrativas y de las vías de hecho, pues de todos modos el control sigue igual, como venía presentándose en el anterior Código Contencioso.

Para efectos del control, son objeto de la acción de nulidad, propia para el control de los actos administrativos, los conceptos y circulares que la administración quiera aplicar de modo general, así como los actos de certificación y registro cuyo control no haya sido atribuido expresamente a otra jurisdicción.

En estos puntos hay innovación, pues se consideraba tradicionalmente, que los conceptos en cuanto solo contenían una apreciación o interpretación, sobre la aplicación o el entendimiento de una disposición, no constituían acto administrativo. Piénsese en los conceptos de la Superintendencia de Sociedades o la Banca en materia de intereses o de la administración de impuestos.

Ahora estos conceptos son anulables, cuando se quieren aplicar de modo general.

Las circulares, solamente, cuando rebasaban la esfera interna de la administración y afectaban intereses de terceros, se consideraban actos administrativos.

Ahora, si se quieren aplicar de modo general, serán controlables mediante la acción de nulidad.

Es evidente que a estos conceptos podemos asimilar otras especies de actos que afectan en un momento dado a terceros, a los cuales se les dan diferentes nombres, como directivas, órdenes, etc.

CONDICIONES O REQUISITOS DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Se trata de señalar los elementos necesarios sin los cuales no puede hablarse de

acto administrativo y observar como el Nuevo Código protege y controla tales elementos.

La doctrina y la Jurisprudencia coinciden en señalar como tales: sujeto, objeto, motivo, fin y forma.

SUJETO:

El acto debe emanar de la administración, es decir del ente estatal en ejercicio de la función administrativa;

Y según la actual legislación, incluso de las entidades privadas que estén ejerciendo función administrativa.

Existe todo un marco legal que fija las atribuciones y modo de actuar de los órganos.

Para examinar este elemento subjetivo es indispensable analizar la capacidad del ente y de las personas que como funcionarios los representan para obrar. Esta noción se conoce como competencia.

La competencia, se distribuye por materias, consulta los límites territoriales y está ligada a veces al tiempo. El quebrantamiento de estas normas puede viciar de incompetencia en razón del tiempo, del lugar o de la materia.

EL OBJETO:

Es el contenido del acto, al sentir de Vidal Perdomo, es lo que el acto decide, certifica u opina, según la materia del mismo.

Se predicen los mismos atributos que deben tener el acto jurídico privado; lícito, exento de vicios, determinado y física y jurídicamente posible. Agregan los autores la razonabilidad.

Puede ser un comportamiento del gobernado, de la administración, de quien dicta el acto (hacer, no hacer, dar) un hecho (que certifica, califica) un bien (que se expropia, se transfiere) una situación jurídica, la propia organización o la mezcla de todos estos.

LOS MOTIVOS:

Las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo. Es algo similar a la causa en el acto jurídico privado.

La motivación, se refiere a que esos motivos se tengan o no que manifestar en el acto. Las legislaciones regulan diferentemente la obligación de motivación.

Antes del Código que estudiamos no habría una orientación clara y general sobre este aspecto tan trascendental para la defensa de los intereses del administra-

do, el principio general era la no obligación de motivar, solo era necesario cuando expresamente la Ley lo ordenaba.

Este principio, hoy se presenta invertido, en lo que encontramos un gran acierto en este Código.

El Consejo de Estado, haciendo una aplicación analógica del Código de procedimiento civil, venía construyendo una teoría que exigía la motivación como principio general.

Varias normas del Código se refieren a la obligación de motivación.

El ARTICULO 35, regula el contenido de las actuaciones que ponen fin al procedimiento administrativo. Si afecta a particulares la decisión tiene que ser motivada al menos en forma sumaria. Se excluyen los actos de contenido general que no afecten a particulares.

El ARTICULO 36, se refiere a los actos discrecionales y resolvió la duda que existía frente a este tipo de actos, en los cuales la administración tiene una opción entre un abanico de posibilidades, todas legítimas. Se diferencia del acto reglado, donde la administración solo tiene una vía legítima en derecho frente a los supuestos fácticos. Si la decisión es discrecional, general o particular, la administración debe tomarla en forma adecuada a los fines que la norma autoriza y debe ser proporcional a los hechos que sirven de causa. Esto solamente es posible mediante la motivación.

El ARTICULO 59, se refiere a la decisión que resuelve los recursos por la vía gubernativa, la cual debe emotivarse en los aspectos de hecho y de derecho y en la conveniencia según el caso.

No basta. La motivación sumaria, se requiere plena emotivación.

Es una diferencia de grado la que existe entre la motivación sumaria y la plena, que varía según la naturaleza del acto. Si es el que pone fin al procedimiento administrativo o a la vía gubernativa.

También sobre el Derecho de petición de informaciones, cuando se niega la solicitud para pedir copia de documentos, por tratarse de reservados según la Ley o la Constitución, esta decisión debe ser motivada (Artículo 19 del Decreto No. 01 de 1984).

El ARTICULO 30, del Nuevo Código, que se refiere a causales de recusación e impedimento de los funcionarios también advierte la necesidad de motivar.

Para que todo esto no quede en meras recomendaciones, además de la acción respectiva por la cual se atacarían el acto por falta o defecto de motivación, el artículo 76 del Nuevo Código Contencioso Administrativo establece como causal de mala conducta, la cual autoriza multas hasta de un millón de pesos, cuando se re-

suelve sin motivación, siquiera sumaria, en los casos que es obligatoria.

En conclusión, como principio general, el acto administrativo, debe ser motivado.

LA FINALIDAD:

Qué puede impulsar a la administración a obrar?

La respuesta a este requisito es precisamente la finalidad y el Nuevo Código la expresa en el ARTICULO 2o. así: "Los funcionarios tendrán en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como los señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la Ley".

Los cometidos estatales son el criterio máximo de la actuación administrativa.

"Son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al Derecho vigente" (9)

El tema toca con el problema de los fines del Estado y ha variado según la época.

LA FORMA:

En este punto podemos hacer alusión al procedimiento para expedir el acto, a la forma misma del acto y a la modificación del acto. Todo un libro trae el Código sobre el procedimiento administrativo, donde además se contemplan normas sobre la formalidad del acto y su modificación.

Aunque el principio general es la formalidad del acto, de todas maneras no se excluye el acto tácito y se dota al particular de instrumentos idóneos para el control de este acto.

El artículo 84 en su inciso segundo, convalida todos estos principios sobre las condiciones de validez del acto y sanciona con nulidad cuando se infrinjan las normas a las que deben estar sujetos.

En cuanto al sujeto, dice que procede la nulidad, cuando el acto es expedido por funcionario o funcionarios incompetentes.

En cuanto a la finalidad, si hay desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación.

- O cuando hay forma irregular
- O cuando está falsante motivado.

LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Una vez expedido el acto, cumpliendo con sus condiciones de validez, se considera válido, pero todavía no es considerado eficaz. Para que produzca sus plenos efectos es indispensable que dicho acto se exteriorice conforme a lo señalado en la Ley.

Solamente cuando se cumpla con esa exteriorización se podrá hablar de un acto eficaz, esto es obligatorio y aplicable a los administrados y a la misma administración. Antes el acto puede ser válido, pero todavía no es eficaz.

Este mismo principio lo consagra el actual Código en su artículo 48, al señalar que si no se efectúa la publicación del acto en la forma prevista, la decisión no produce los efectos legales, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga con la decisión o interponga los recursos legales.

Dentro de los principales efectos del acto administrativo, resaltamos su fuerza jurídica y en este mismo orden de ideas, el Nuevo Código se refiere a la firmeza del acto, a la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo.

El artículo 62 señala en forma expresa cuando debe entenderse que un acto administrativo queda en firma:

ARTICULO 62. "Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso;
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido;
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos;
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

A la perención se refiere el mismo Código en su artículo 52 último párrafo.

Los Artículos 54 y 13 se refieren al desistimiento.

Se distinguen en la doctrina ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo.

LA EJECUTIVIDAD:

Se dice que la decisión es ejecutiva en cuanto debe cumplirse, modifica la relación jurídica a la que se refiere el acto.

EJECUTORIA:

Se dice que es ejecutoria porque la administración la ejecuta forzosamente, promoviendo el objeto del acto, sin esperar orden judicial, incluso cuando hay resistencia del afectado, ej: demolición de un inmueble que amenaza ruina, retiro de la invasión de una vía pública, decomiso de objetos, liquidación de un contrato, disolver una manifestación o tumulto, clausurar establecimientos cuyo funcionamiento no se adecúa a las prescripciones, o cierra una sala de velación.

Anteriormente no existía una previsión expresa sobre la ejecutividad de los actos administrativos.

Ahora el ARTICULO 64, señala el carácter ejecutivo y ejecutorio del acto que está en firme, significando que la administración puede proceder a ejecutar los actos necesarios para su cumplimiento, aún contra la voluntad de los interesados.

Si el particular no cumple con la obligación impuesta, la administración puede imponerle multas sucesivas hasta por \$ 1.000.000.00.

Puede suceder que el acto administrativo pierda su fuerza ejecutoria.

El artículo 66 trae los casos en los cuales pierde el acto su fuerza ejecutoria.

Vale observar el No. 3, como al cabo de 5 años de estar en firme el acto, si la administración no ha realizado los actos que le correspondan para su ejecución, pierde su fuerza obligatoria. Piénsese en cantidad de propiedades que son declaradas de utilidad pública, sin que la administración adelante los procesos de expropiación.

También el particular por vía de excepción puede alegar la pérdida de ejecutoriedad del acto, según lo autoriza el artículo 67 del Nuevo Código, derecho que se traduce en un nuevo y efectivo control del acto administrativo.

Repasando el artículo 38 de la obra mencionada, encontramos otra causal de pérdida de la ejecutoriedad del acto.

Por la vía administrativa, también puede perder el acto su fuerza obligatoria, si prospera la solicitud de revocación directa o los recursos gubernativos.

Indudablemente, la vía judicial concluye la fuerza obligatoria del acto, cuando es anulado mediando el ejercicio de una acción Contenciosa.

Por último y desde el punto de vista de la clasificación del acto administrativo, es conveniente observar que, tradicionalmente solo los actos unilaterales se consideran actos administrativos. Los bilaterales son contratos administrativos.

Esta diferencia nos da lugar a otra categoría que son actos separables. Estos son ciertos actos, que se encuentran dentro del contexto de los actos administrativos, y se pueden impugnar directamente ante el Juez Administrativo, sin necesidad de impugnar todo el contrato en su conjunto.

El artículo 87 (Inciso 3o.) del Nuevo Código Contencioso Administrativo, se refiere a estos actos y señala que son controlables por medio de otras acciones previstas en el Código.

Son algunos actos previos a la celebración misma del contrato, pero que participan del carácter convencional porque a partir de ellos, existía un acuerdo de vo-

luntades que no ha cumplido con los requisitos de forma para el perfeccionamiento del contrato ej. adjudicación, caducidad, etc.

CONCLUSION

El Nuevo Código Contencioso Administrativo regula el acto administrativo acogiendo los criterios más preponderantes en la doctrina moderna.

En nuestra legislación se presenta la regulación del acto administrativo como un complemento para el adecuado control de la acción del ejecutivo, la cual se vio acrecentada desde la reforma constitucional y administrativa de 1968.

Perfectamente puede afirmarse que el beneficiario de esta reciente regulación, es el administrado, al cual se le dan los instrumentos claros y concretos para reclamar y controlar los actos de la administración a la vez que se obliga a la rama ejecutiva a cumplir con la normatividad que haga posible la realización del control.

Más grande aún es el beneficio para el "Estado de Derecho", al disponer con esta reforma de unos instrumentos de control claros e idóneos que permitan ponderar la acción del ejecutivo. Este Código Contencioso Administrativo afirma indiscutiblemente, la presencia del Estado de Derecho en Colombia.

CITAS

1. STNSSINOPOULUS, MICHEL, "El Acto Administrativo", Traducción Dr. FRANCISCO SIERRA JARAMILLO, 1981 — página 3
2. Ver también sentencias del Consejo de Estado de octubre 22 de 1972 y agosto 25 de 1976.
3. Ver sentencia del Consejo de Estado de agosto 25 de 1976.
4. SAYAGUEZ LASSO, ENRIQUE, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Montevideo 1959, página 46
5. VIDAL PERDOMO, JAIME, Derecho Administrativo, 7a. Edición - Banco Popular, Bogotá 1980, página 292.
6. SAYAGUEZ LASSO, ENRIQUE, Ob. cit. página 388
7. Consejo de Estado, sentencia de 14 de junio de 1961, ponente doctor CARLOS GUSTAVO ORRIETA.
8. Consejo de Estado, Sentencia de febrero de 1964
9. SAYAGUEZ LASSO, ENRIQUE, Ob. cit. página 50