

Ratio Juris

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Vol. 21, N.º 42, Enero - Julio pp. Medellín, Colombia, 2026. ISSN 1794-6638 / ISSNe: 2619-4066

DOI: 10.24142/raju



PREPRINT

Los siguientes artículos son el preprint previo al proceso final de revisión de estilo, maquetación y versión final con todas las correcciones. Pero antes de que pasen al proceso final y luego de haber pasado por la revisión de los editores, el comité científico, el editorial, y la revisión por pares doble ciego, se procede a colocarlos a disposición del público en general, especialmente dirigido a la comunidad científica, para que haga observaciones finales a los artículos, atendiendo la puesta de la revista de mantener la ciencia abierta y, por tanto, la revisión abierta luego de pares, razón por la cual se podrán realizar observaciones, solicitudes y comentarios al correo: editor.ratiojuris@unaula.edu.co. indicando el nombre del artículo, página, y párrafo o texto que deba ser revisado.

PREPRINT

The following articles are preprints prior to the final process of style review, layout, and version with all corrections. But before they move to the final process and after having undergone review by editors, the scientific committee, the editorial board, and double-blind peer review, they are made available to the general public, especially aimed at the scientific community, for final observations on the articles, in accordance with the journal's commitment to maintaining open science and, therefore, open review after peer review. For this reason, observations, requests, and comments can be made to the email: editor.ratiojuris@unaula.edu.co. indicating the name of the article, page, and paragraph or text that needs to be reviewed.

PREPRINT

Os seguintes artigos são preprints anteriores ao processo final de revisão de estilo, diagramação e versão final com todas as correções. Mas antes de passarem para o processo final e após terem passado pela revisão dos editores, do comitê científico, do editorial e pela revisão por pares duplo-cega, eles são disponibilizados ao público em geral, especialmente direcionados à comunidade científica, para que façam observações finais aos artigos, atendendo ao compromisso da revista de manter a ciência aberta e, portanto, a revisão aberta após a revisão por pares, motivo pelo qual podem ser feitas observações, solicitações e comentários para o e-mail: editor.ratiojuris@unaula.edu.co, indicando o nome do artigo, página e parágrafo ou texto que deve ser revisado.

Actos administrativos en letargo: pérdida de fuerza ejecutoria y persistencia de la legalidad

Dormant Administrative Acts: Loss of Enforceability and Persistent Legality

Atos Administrativos em decaimiento: Perda da Força Executória e Persistência da Legalidade

Duván Stiven Díaz Bejarano¹

Daniel Rigoberto Bernal Gómez²

Recibido:14 de octubre de 2025 -Aceptado:20 de mayo de 2026 -Publicado: 30 de junio de 2026

DOI:10.24142/raju.v21n42a17

Resumen

La pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), supone que estos conservan su presunción de legalidad, pero pierden eficacia hacia el futuro. Aunque la jurisprudencia del Consejo de Estado distingue esta figura de la nulidad, persiste un problema jurídico: la ausencia de un mecanismo judicial específico para extinguir formalmente estos actos del ordenamiento. El trabajo analiza el decaimiento, sus efectos prácticos y sus límites procesales desde una metodología hermenéutico-dogmática, y examina la revocatoria directa y la derogación como posibles alternativas administrativas de depuración normativa.

Palabras clave: Acto administrativo; pérdida de fuerza ejecutoria; decaimiento del acto administrativo; presunción de legalidad; revocatoria directa.

Abstract

The loss of enforceability of administrative acts, as provided for under the Colombian Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation (CPACA), means that such acts retain

¹ Especialista en Derecho Administrativo. Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Abogado egresado e investigador externo del Grupo de Investigación Justicia Social Primo Levi de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Correo electrónico: duvan.diaz@uptc.edu.co. ORCID: 0000-0001-7004-4226

² Magíster en Derecho Administrativo, Universidad Libre de Colombia. Abogado, Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador, Grupo de Investigación Justicia Social Primo Levi de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Correo electrónico: daniel.bernal02@uptc.edu.co

their presumption of legality but cease to have prospective legal effect. Although the case law of the Colombian Council of State distinguishes this doctrine from annulment, a legal problem remains: the absence of a specific judicial mechanism for formally removing such acts from the legal order. This paper analyses the lapse of administrative acts, its practical effects and procedural limits, through a hermeneutic-dogmatic methodology, and examines direct revocation and repeal as possible administrative mechanisms for regulatory cleansing.

Keywords: Administrative act; loss of enforceability; lapse of the administrative act; presumption of legality; direct revocation.

Resumo

A perda da força executória dos atos administrativos, prevista no Código de Procedimento Administrativo e do Contencioso Administrativo (CPACA) colombiano, implica que tais atos conservam sua presunção de legalidade, mas perdem eficácia para o futuro. Embora a jurisprudência do Conselho de Estado diferencie essa figura da nulidade, persiste um problema jurídico: a ausência de um mecanismo judicial específico para extinguir formalmente esses atos do ordenamento jurídico. O trabalho analisa o decaimento do ato administrativo, seus efeitos práticos e seus limites processuais a partir de uma metodologia hermenêutico-dogmática, e examina a revogação direta e a derrogação como possíveis alternativas administrativas de depuração normativa.

Palavras-chave: Ato administrativo; perda da força executória; decaimento do ato administrativo; presunção de legalidade; revogação direta.

Metodología

El artículo desarrolla una metodología cualitativa con enfoque jurídico-dogmático -hermenéutico. Se basa en el estudio normativo de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y en la revisión de providencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, complementada con doctrina especializada. El alcance es descriptivo, analítico y propositivo.

Objetivo general

Determinar cuál es la herramienta jurídica que permite la exclusión de un acto administrativo en letargo o sea que ha perdido fuerza ejecutoria pero conserva presunción de legalidad dentro del sistema normativo colombiano.

Objetivos específicos

- (i) exponer el régimen jurídico de la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 91 del CPACA;
- (ii) distinguir entre validez, eficacia y pérdida de ejecutoria;
- (iii) desarrollar la noción jurisprudencial del decaimiento;
- (iv) examinar los medios de control de nulidad;
- (v) evaluar la revocatoria directa y la derogatoria como mecanismos administrativos.

Pregunta de investigación transversal

"¿cuál es la herramienta jurídica que permite la exclusión de un acto administrativo en letargo del sistema normativo colombiano?"

Hallazgos

1. No existe un medio de control judicial específico para solicitar la pérdida de fuerza ejecutoria, pues esta opera ipso iure.
2. La nulidad no procede por pérdida sobreviniente de eficacia.
3. La revocatoria directa del artículo 93 CPACA para actos generales, y la derogación para actos generales y particulares sin derechos consolidados son las herramientas administrativas para excluir actos en letargo, sin que ello implique declaración de ilegalidad.

1. Introducción.

Los actos administrativos, como una de las formas de actuación de la administración pública, expresan la voluntad unilateral de los agentes del Estado para crear, modificar o suprimir situaciones jurídicas generales o particulares, con el propósito de satisfacer el interés general o resolver situaciones concretas. Por ello, la Ley 1437 de 2011 —Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)— contempla en su artículo 91 la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo cuando: i) sus efectos sean suspendidos provisionalmente por el juez administrativo; ii) desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho; iii) transcurridos cinco (5) años desde su firmeza, la administración no haya realizado actos para ejecutarlo; iv) se cumpla la condición resolutoria a la que estuviere sometido; o v) pierda vigencia.

Adicional a esto la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la jurisprudencia y con apoyo de la doctrina ha creado la institución del decaimiento del acto administrativo, el cual ocurre cuando el acto pierde los fundamentos jurídicos que le dieron sustento a este y para ello el Consejo de Estado en reiteración jurisprudencial de 1991 ha desarrollado las siguientes causales:

i. por derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó el acto; ii. por declaratoria de inexecutable de la norma que le sirve de fundamento; iii. declaratoria de nulidad del acto administrativo general en que se basó el acto posterior (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Rad. 2811-2021, 2024).

Visto lo anterior, se tiene que el Consejo de Estado ha profundizado el numeral 2 del artículo 91 del CPACA, específicamente en lo relativo a la desaparición del fundamento legal o reglamentario del acto, fenómeno que ha denominado decaimiento del acto administrativo. Puede hablarse, entonces, de una clasificación o desarrollo jurisprudencial de la pérdida de fuerza ejecutoria, cuya finalidad es la misma: impedir la ejecución del acto o reconocer la inoperancia de sus efectos jurídicos hacia el futuro —*ex nunc*—. Consecuentemente, la problemática frente al acto administrativo en letargo o inactivo radica en que este puede ocasionar confusiones o controversias para los particulares y para la administración pública *lato sensu*. En efecto, un acto administrativo respecto del cual ha operado el decaimiento o alguna causal de pérdida de ejecutoriedad prevista en el artículo 91 del CPACA pierde eficacia, pero conserva su presunción de legalidad, de modo que continúa siendo considerado conforme al ordenamiento jurídico

mientras no sea anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta situación genera una tensión relevante: si el acto conserva presunción de legalidad, podría entenderse que mantiene fuerza obligatoria; sin embargo, al haber perdido fuerza ejecutoria, ya no puede ser exigido ni ejecutado hacia el futuro.

La presente investigación se desarrolla desde una metodología cualitativa, de enfoque jurídico-dogmático y hermenéutico, orientada al análisis sistemático de las categorías de validez, eficacia, fuerza ejecutoria, decaimiento, revocatoria directa, derogación y nulidad del acto administrativo. Para ello, se acude principalmente al estudio normativo de la Ley 1437 de 2011 — Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)—, especialmente de sus disposiciones sobre firmeza, ejecutoriedad, pérdida de fuerza ejecutoria, medios de control y revocatoria directa. Asimismo, se emplea un método jurisprudencial, mediante la revisión de providencias relevantes del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, con el propósito de identificar la forma en que estas corporaciones han delimitado los efectos jurídicos de los actos administrativos que pierden eficacia, pero conservan su presunción de legalidad. De manera complementaria, se incorpora doctrina especializada en derecho administrativo para precisar los alcances conceptuales de las figuras estudiadas. El trabajo tiene un alcance descriptivo, analítico y propositivo: descriptivo, porque expone el régimen jurídico aplicable; analítico, porque contrasta la pérdida de ejecutoria con la nulidad y otras formas de extinción administrativa; y propositivo, porque busca determinar cuál herramienta jurídica resulta idónea para excluir o depurar del sistema normativo colombiano los actos administrativos que, aun siendo formalmente válidos, han quedado en estado de letargo por pérdida de eficacia.

Expuesta la problemática, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la herramienta jurídica que permite la exclusión de un acto administrativo en letargo del sistema normativo colombiano?

2. Elementos de legalidad del acto administrativo: eficacia y validez

La teoría del acto administrativo ilustra que para que este pueda ser considerado como válido ante el sistema normativo debe reunir una serie de elementos para que se considere un acto como tal. Estos requisitos corresponden a:

Tabla 1

Elementos de legalidad del acto administrativo y nulidades del acto administrativo

Elemento	Descripción	Nulidad absoluta	Causal de nulidad CPACA
Órgano competente (subjetivo)	Agente del Estado con facultades para proferir actos administrativos. La competencia puede ser material, temporal y territorial	X	Falta de Competencia
Objeto (objetivo)	Es el asunto o tema que trata el acto administrativo.	X	Infracción de la norma
Causa (objetivo)	Es la situación que conduce a que la administración se deba pronunciar a través del acto administrativo.	X	Falsa motivación
Motivo (objetivo)	Es la motivación del acto administrativo comprende los fundamentos fácticos y jurídicos.	X	Falsa motivación
Finalidad (objetivo)	Lo que pretende la administración con la expedición del acto administrativo.	X	Desviación de Poder
Voluntad unilateral (objetivo-esencia)	Refiere que los actos administrativos se expiden en ejercicio de la función pública bajo la manifiesta decisión unilateral.	X	Falta de competencia
Procedimiento (formalidad)	Es el desarrollo que debe existir para proferir un acto administrativo.	X	Expedición irregular

Nota. Elaboración propia, con base en Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 28450 (2024, p. 8).

Por consiguiente, la validez implica su conformidad al ordenamiento jurídico como consecuencia del sometimiento de las exigencias legales o respeto a la legalidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Rad. 70371, 2024, p. 15). De otro lado, otra característica importante del acto administrativo es la eficacia o producción de efectos jurídicos, en breve, que la decisión allí proferida inicia a generar consecuencias jurídicas e impactar la realidad y ser de obligatorio cumplimiento. Esta eficacia solo se produce cuando el acto de la administración se publica, se comunica o se notifica según sea el caso tanto para aquellos de contenido general o particular, para este último aquella notificación debe ser efectiva so pena de no producir efectos e inoponible al interesado o terceros.

Tradicionalmente, se ha dicho que el acto administrativo solo posee las características de validez y eficacia, sin embargo, el Consejo de Estado ha ido introduciendo la existencia, a partir de los elementos de validez del órgano competente y su contenido por medio de los cuales existe la manifestación de la voluntad de la administración al adoptar una decisión (Consejo de Estado, Sección Segunda, Rad. 1563-10, 2017 & Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Rad. 70371, p. 14). Esta posición estaría enfocada a que solo la expresión unilateral de la voluntad de

la administración *lato sensu* puede crear actos administrativos y que dicha manifestación esté relacionada con la toma de decisiones en el ejercicio de la función pública *lato sensu*.

Concretamente puede decirse que el orden de estas características es la existencia, validez y la eficacia de los actos administrativos. Siendo cuestionable la postura del Consejo de Estado al mezclar los elementos de legalidad del acto de la administración con la existencia de este. Una vez dicho esto, para abordar los asuntos del decaimiento y la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es necesario tener claridad las acepciones de validez y eficacia, pues es a partir de ellas que se comienza a realizar el estudio de las herramientas legales que permitan excluir un acto administrativo letargo al haber operado alguna de estas.

3. Las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos.

El CPACA establece en su artículo 91 cinco (5) causales en las cuales los actos de la administración pierden su fuerza ejecutoria y en consecuencia no son de obligatorio cumplimiento:

a. Suspensión provisional de su eficacia por el juez de lo contencioso administrativo.

El legislador colombiano dispuso en el artículo 229 del CPACA la procedencia de las medidas cautelares en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dentro de las cuales desde la presentación de la demanda hasta antes de que se notifique el auto de admisión y en cualquier etapa del proceso a solicitud de parte se podrá solicitar al juez o magistrado ponente, debidamente sustentado la medida cautelar con el propósito de proteger, garantizar de manera provisional el objeto y efectividad de la sentencia.

Por consiguiente, el artículo 230 *ibidem* establece que las medidas cautelares pueden tener finalidades preventivas, conservativas, anticipativas y de suspensión, debiendo tener relación con las pretensiones de la demanda. De manera que el numeral 3 de este artículo establece que se puede suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, ello quiere decir que se detiene el cumplimiento de la decisión proferida hasta que se resuelva el litigio en caso de haber sido decretada, cuando se permita prestar caución a la administración o cuando no se cumplieron los requisitos para su decreto o actualmente no se cumplen o fueron superados. Al respecto las medidas cautelares no implican prejuzgamiento es una medida temporal, accesoria y supeditada a la resolución de fondo (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, Rad. 57819, 2022, p. 142).

Asimismo, se avizora que cuando el acto administrativo ha sido suspendido, el CPACA contempla que ningún acto anulado o suspendido puede ser reproducido si en esencia contiene las mismas disposiciones que fueron anuladas o suspendidas, salvo que hayan desaparecido los fundamentos legales. Esta expresión “desaparecido los fundamentos legales” contenida en el artículo 237 de la ley 1437 de 2011 causa cierta confusión, pues aquí trata la prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado, aunque, la expresión dubitada hace referencia a los fundamentos que originaron o dieron lugar a la suspensión provisional o nulidad del acto acusado. V.gr. si la administración profiere un acto administrativo sin tener competencia para ello se podrá declarar la suspensión provisional o consecuentemente la nulidad de este, pero si con posterioridad a la sentencia o auto que admite la suspensión temporal, la disposición normativa que impedía emitir dicho acto deja de existir, la administración podrá reproducir dicho acto nuevamente, pues ha desaparecido ese fundamento que limitaba.

Ahora bien, si por algún motivo la administración reprodujese el acto suspendido, mediante una solicitud motivada se podrá solicitar al juez o magistrado ponente su suspensión, la cual se decidirá de forma inmediata sin importar el estado del proceso y en la sentencia se resolverá si se declara la nulidad de estos, conforme lo expone el artículo 238 *idem*.

En conclusión, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo constituye una causal específica de pérdida de fuerza ejecutoria de naturaleza judicial, temporal y accesorio, cuya finalidad es impedir que el acto continúe produciendo efectos mientras se decide de fondo sobre su legalidad. No supone, por sí misma, la anulación del acto ni desvirtúa automáticamente su presunción de legalidad, pues opera como una medida cautelar orientada a preservar la eficacia de la sentencia y evitar que durante el trámite judicial se consoliden situaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

Esta figura revela una diferencia central entre eficacia y validez: el acto suspendido conserva formalmente su existencia jurídica, pero queda privado provisionalmente de fuerza obligatoria y de capacidad de ejecución. Por ello, la administración no puede exigir su cumplimiento ni reproducirlo materialmente bajo las mismas disposiciones suspendidas o anuladas, salvo que hayan desaparecido los fundamentos que dieron lugar a la medida o a la declaración judicial correspondiente. En ese sentido, la suspensión provisional cumple una función

preventiva dentro del control de legalidad, al neutralizar temporalmente los efectos del acto administrativo sin anticipar el sentido definitivo de la sentencia.

Así, para efectos de la tesis sobre los actos administrativos en letargo, la suspensión provisional demuestra que la pérdida de fuerza ejecutoria no siempre equivale a la expulsión del acto del ordenamiento jurídico. El acto permanece bajo presunción de legalidad, pero queda jurídicamente inactivo en cuanto a sus efectos. Esta situación confirma la tensión que atraviesa el problema investigado: existen actos administrativos que, aunque no pueden ejecutarse, continúan formalmente integrados al sistema normativo, lo que exige diferenciar con precisión entre suspensión, pérdida de eficacia, nulidad y mecanismos administrativos de depuración.

b. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho y derecho.

Esta causal es algo breve de explicar debido a que ello implica las situaciones fácticas, es decir, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que le sirvieron de fundamento para la expedición. Lo anterior conduce a que el hecho que dio origen a la expedición del acto administrativo dejó de existir, ilustración de ello es un acto administrativo amparado en la ley que otorga subsidios temporales a agricultores por el excesivo verano, cuando este fenómeno climático perezca, el fundamento de hecho del acto también lo habrá sido, razón por la cual el acto de la administración perderá fuerza ejecutoria.

Sin embargo, no debe confundirse este escenario con aquellos en los que el hecho cambia, por ejemplo, en donde la administración concede una licencia de construcción en un terreno apto, pero posteriormente mediante un nuevo estudio se establece que no lo es para construir, en ese entendido no hay pérdida de fuerza ejecutoria porque el hecho que dio lugar a expedir la licencia dejó de existir, sino lo que opera es la revocatoria del acto administrativo particular y en caso de no obtener el consentimiento del ciudadano, la administración deberá proceder a demandar su propio acto administrativo en acción de nulidad objetiva en modalidad de acción de lesividad.

Además, para que se entienda que ha perdido fuerza ejecutoria el acto por desvanecimiento del fundamento fáctico, este debe ser posterior a su expedición, porque si conjeturalmente hablando el acto administrativo se expide con conocimiento de que el hecho no existe, se estaría ante una causal de nulidad conforme lo dispone el artículo 137 del CPACA, concretamente, falsa motivación y desviación de poder. Para mejor comprensión la administración impone una sanción pecuniaria a un particular por la aparente transgresión de una medida sanitaria, empero

posteriormente se demuestra que el hecho nunca existió, podría decirse que como nunca existió habría pérdida de la fuerza ejecutoria por decaimiento del fundamento fáctico, pero lo que hay en realidad es una causal de nulidad de este acto que afecta la validez y por tanto, deberá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a solicitar la supresión de sistema normativo de este acto en acción de nulidad subjetiva. Para lograr desentrañar las dudas entre una y otra se debe tener en cuenta cuándo y cómo se identifica la ausencia del fundamento fáctico que sirve de sustento.

Seguidamente, cuando se hace referencia al desvanecimiento de los fundamentos de derecho significa aquel que le sirve de base para su expedición. Retomando el mismo ejemplo del subsidio, si la ley que posibilita entregar esos recursos es derogada o declarada inexecutable, el acto administrativo pierde el sustento normativo en que se basó para la entrega de dichos subsidios. Como consecuencia de ello, el acto entra en pérdida de fuerza ejecutoria y/o decaimiento. En este punto debe mencionarse que el sustento normativo por regla general será una disposición normativa de superior jerarquía.

En conclusión, la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho del acto administrativo constituye una causal de pérdida de fuerza ejecutoria que opera por una circunstancia sobreviniente a su expedición. Su efecto principal no es destruir la validez del acto ni expulsarlo automáticamente del ordenamiento jurídico, sino impedir que continúe produciendo efectos hacia el futuro, debido a que ha desaparecido la base fáctica o normativa que justificaba su ejecución.

Esta causal exige diferenciar cuidadosamente entre la pérdida posterior del fundamento y la inexistencia originaria de dicho fundamento. Si el hecho o la norma existían al momento de expedirse el acto, pero desaparecen después, se configura una pérdida de fuerza ejecutoria. En cambio, si el acto nació sin soporte fáctico o jurídico suficiente, el problema ya no es de eficacia, sino de validez, por lo que deberá discutirse mediante el correspondiente medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, especialmente por causales como falsa motivación, infracción de normas superiores o desviación de poder.

En ese sentido, el desvanecimiento de los fundamentos de hecho o de derecho muestra con claridad la lógica del acto administrativo en letargo: el acto puede conservar su presunción de legalidad, pero pierde capacidad de producir efectos obligatorios. Por ello, esta causal confirma

que la pérdida de fuerza ejecutoria no equivale necesariamente a nulidad, sino a una ineficacia sobreviniente que exige mecanismos administrativos o judiciales adecuados para evitar incertidumbre, confusión normativa y afectación de la seguridad jurídica.

c. Transcurridos cinco años de cobrar firmeza el acto no ha sido ejecutado.

Esta causal del artículo 91.3. del CPACA debe compaginarse con las del artículo 87 *ibidem*, puesto que a partir de ellas se tiene certeza de cuándo un acto administrativo tiene firmeza, destacando que siempre los términos se contarán desde el día siguiente. A partir de ese momento es que comienza a contabilizarse el término de cinco (5) años para que el acto administrativo pierda fuerza ejecutoria por falta de actos de ejecución (ejecutoriedad) que le corresponden a la administración. Corolario de ello pueden ser los actos administrativos definitivos que ostentan la calidad de ejecutividad, esto es, que tienen la idoneidad legal para servir de título ejecutivo, aquel que contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto para el procedimiento de jurisdicción coactiva es de cinco años (5) contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de determinación o discusión según el artículo 817.4. del Estatuto Tributario, como para el contencioso administrativo también será este lapso que trata el artículo 164 literal K) del CPACA en armonización del artículo 297.4. *ibidem*.

Como dicho acto tiene esta calidad, a la administración le corresponde los actos de ejecutoriedad para lograr el cumplimiento de estos por los medios que estime convenientes, so pena que el acto administrativo definitivo pierda fuerza ejecutoria por esta inactividad de los agentes del Estado. Con todo esto, se puede decir que esta causal requiere: i. un acto administrativo ejecutoriado; ii. que el acto tenga la calidad de ejecutividad y/o; iii. que el acto requiera de ejecutoriedad para su cumplimiento. Esta última es de importancia porque no todos los actos administrativos constituirán un título ejecutivo, pero podrán contener una decisión que requiera ejecutar por parte de esta o solicitando apoyo policivo para su cumplimiento en los términos del artículo 89 del CPACA

Consecuentemente, deben aclararse unos términos antes de continuar el desarrollo de la investigación para zanjar cualquier imprecisión frente a terminologías:

Tabla 2

Atributos del acto administrativo según la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional

Atributos del acto administrativo	Acepción	Observaciones
Firmeza	Contra el acto administrativo no procede ningún recurso en el procedimiento administrativo (Consejo de Estado, 1999).	La firmeza de los actos administrativos opera por las causales del artículo 87 del CPACA
Ejecutoria	Considera que el acto ha sido expedido con todos los elementos de legalidad y por tanto es de obligatorio cumplimiento y puede ser ejecutado (Consejo de Estado, 2022).	La ejecutoria de un acto administrativo es consecuencia de la firmeza.
Ejecutividad	Es la aptitud legal del acto administrativo para servir de título ejecutivo (Consejo de Estado, 2018).	Concretamente refiere que el título preste mérito ejecutivo. Véase artículos 99 y 297 del CPACA
Ejecutoriedad	Facultad de la administración para hacer cumplir el acto administrativo (Corte Constitucional, Sentencia T-355, 1995).	La ejecutoriedad del acto administrativo está relacionada con el artículo 89 del CPACA

Nota. Elaboración propia con base en Consejo de Estado, Rad. 22239 (2018), Rad. 25508 (2022), Rad. 9453 (1999), y Corte Constitucional, Sentencia T-355 de 1995.

Fundado en lo anterior puede decirse que cuando un acto administrativo ha perdido fuerza ejecutoria, ello implica que también ha perdido ejecutoriedad y ejecutividad. Empero, la firmeza no se ve afectada al no tener relación con el cumplimiento u obediencia de lo dispuesto en el acto administrativo.

d. El cumplimiento de la condición resolutoria.

Esta causal opera cuando para la expedición del acto administrativo se consagró de forma expresa o tácita un hecho futuro e incierto, solo a partir de estos dos elementos se está de cara a una condición, conforme lo expone la jurisprudencia y la ley civil. Frente a lo resolutorio hace referencia a que el acaecimiento de este hecho futuro e incierto se extingue una obligación o contrato mediante declaración judicial pues esta no opera *ipso iure*. En el caso del derecho administrativo sería el acto administrativo, el cual no requiere declaración judicial pues el acaecimiento de los eventos tendría la consecuencia de la pérdida de ejecutoria.

Al respecto el Consejo de Estado ha dicho que:

Si el acto que otorga un derecho está sometido a condición resolutoria expresa o tácita, es precario el beneficio cuando pende de la realización de un hecho posterior e incierto. En

ese sentido si el acto exige una conducta al beneficiario y este no la realiza en la forma solicitada por la ley o el acto, dará lugar a la pérdida de fuerza ejecutoria por el advenimiento de la condición resolutoria (Consejo de Estado, Sección Tercera. Rad. 1411, 2001).

El caso que ocupa esta sentencia es la adjudicación de una vivienda de interés social en el año 1984 el Instituto de Crédito Territorial Regional Atlántico adjudicó una vivienda al señor Vargas Borrero, el cual debía cumplir con una serie de actuaciones posteriores para conservar el derecho adjudicado como era habitar el inmueble (implícita), pagar las cuotas correspondientes y comparecer a la firma de la escritura pública conforme el manual de adjudicaciones, específicamente, en el apartado de “causales de cancelación de adjudicación”. Dicho incumplimiento dio como resultado la condición resolutoria y por tanto, la administración emitió acto administrativo de cancelación de la adjudicación. Aquí claramente se puede detallar que la condición resolutoria nace del incumplimiento de las obligaciones posteriores a la adjudicación por parte del adjudicatario.

Para encuadrar esta causal se tiene que el acto administrativo debe: i. adjudicar un derecho a un particular; ii. contener una condición resolutoria tácita o expresa; iii. exigir una conducta posterior positiva o negativa al particular beneficiario que no implique un plazo, y; iv. que el incumplimiento o cumplimiento según el caso de los términos o suceso que exige la ley o el acto dan lugar a la pérdida de ejecutoria de este.

e. Cuando pierdan vigencia.

Esta causal en su sentido literal podría referirse a los actos administrativos que contienen una fecha de expiración o de vigencia, es decir, que desde su firmeza tiene un plazo que una vez cumplido da lugar a que este pierda su fuerza ejecutoria. Normalmente, puede encontrarse al final de los decretos en los cuales estipula un lapso durante el cual estará vigente.

Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que la pérdida de vigencia ocurre cuando “se extingue o desaparece del mundo jurídico y, como consecuencia, desaparece su fuerza jurídica, como en los casos de anulación, revocación, derogación, retiro del acto, o en los eventos en los que por razones temporales deja de tener vigencia” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 2016-006, 2017, como se citó en Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2022, p. 23-24).

Con base en este argumento jurisprudencial se infiere que la pérdida de vigencia abarca todas las anteriores. En palabras del doctor Santofimio (2008) es un concepto genérico que recoge la totalidad de eventos de pérdida de ejecutoria; además de referirse a situaciones como la derogatoria, la revocatoria o cualquier otra que se pueda calificar como limitante a la eficacia del acto (p. 343).

3.1. El decaimiento del acto administrativo

Como se mencionó al principio, el desarrollo de la institución jurídica del decaimiento del acto administrativo es de índole jurisprudencial y doctrinal. El Consejo de Estado ha precisado: que el decaimiento opera cuando las disposiciones legales o reglamentarias en que se sustenta o funda su expedición desaparecen del sistema normativo (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Rad. 54.643, 2023, p. 10). Por otra parte, el Consejo de Estado dice que la extinción del acto administrativo ocurre cuando desaparecen los fundamentos jurídicos de este (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Rad. 6301-2018, 2024, p. 8).

En sí la institución del decaimiento del acto administrativo comporta un desarrollo similar a la causal segunda del artículo 91 del CPACA, pese a que algunas sentencias también hablen del desvanecimiento de los fundamentos de hecho. Sin embargo, la mayoría de las providencias judiciales hacen referencia a que es la extinción del fundamento jurídico la que conduce al decaimiento. Por ende, sobre el decaimiento se ha dicho que existen causales que corresponden a:

a. Derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó.

La Corte Constitucional ha precisado que la derogación:

es una facultad del legislador de conformidad con el artículo 150.1. Superior, la cual se divide en expresa cuando este señala de forma precisa los artículos que deroga y la tácita versa sobre incompatibilidad entre norma anterior y actual para determinar cuál rige la situación, la derogación puede ser total o parcial (Corte Constitucional, Sentencia C 159, 2004).

Mientras tanto, la modificación en palabras de Peña (2011) es el cambio de requisitos, como sucedió al establecer mayoría de edad en 18 años, cuando anteriormente era de 21 o cuando se establece una determinada cuantía como valor disputado para recurrir en casación, se reemplaza un valor por otro. En efecto, lo que se puede observar aquí es la extinción o cambio de los requisitos

en la disposición normativa en que se fundamenta para decidir o emplea para la expedición del acto administrativo, dando lugar a la pérdida de ejecutoria de este al haber desaparecido sus fundamentos legales.

b. Declaratoria de inexecutable de la norma que le sirve de fundamento.

Cuando se refiere a la declaratoria de inexecutable de una disposición normativa es a la facultad dada por el constituyente de 1991 a la Corte Constitucional en el artículo 241 numerales 4 y 5. La Corte Constitucional ha dicho que la declaración de inexecutable es una orden para que ni las autoridades ni los particulares apliquen una norma, por tanto, la decisión le resta efectos y conlleva a la expulsión del ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, Sentencia C 329, 2001). Aunque, la Corte mediante ficción jurídica puede dar efectos retroactivos o diferir sus efectos a futuro.

c. Declaratoria de nulidad del acto de carácter general que sirvió de fundamento a uno de carácter particular.

Este apartado es desarrollado a través de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad, objetiva y subjetiva contempladas en los artículos 135, 137 y 138 del CPACA en este caso de los actos administrativos de carácter general y particular que no le corresponden conocimiento a la Corte Constitucional. Estos últimos decretos corresponden a:

i. Aquellos dictados por el gobierno nacional en ejercicio de facultades constitucionales y con sujeción a leyes generales o marco; ii. dictados por el gobierno nacional en ejercicio de las leyes que le confieren autorizaciones (decretos con fuerza de ley); iii. dictados por el gobierno nacional en ejercicio de las leyes que le confieren mandatos de intervención en la economía y; iv. dictados por el gobierno nacional en ejercicio de las facultades que directamente le atribuye la constitución y sin sujeción a ley previa (artículo 189 Superior) (Corte Constitucional, Sentencia C 037, 1996).

Consecuentemente, basta que el juez administrativo declare la nulidad del acto administrativo de carácter general y si este es sustento normativo o fundamento para la expedición, el acto particular tendrá la consecuencia de la pérdida de fuerza ejecutoria. Sobre esta misma situación ha mencionado el Consejo de Estado que no existe la nulidad consecuencial o nulidad ex officio, por tanto, la nulidad del acto general no conlleva la nulidad del acto particular derivado,

sino que este último requiere cuestionamiento en sede administrativa o judicial (Consejo de Estado, Sala Novena, 2021, p. 18). Igualmente, cuando el acto administrativo ha perdido fuerza ejecutoria ha dicho el Consejo de Estado que: puede alegarse como evento que afecta la validez de los actos derivados del primero, pues el acto a demandar puede ser nulo por falsa motivación, expedición irregular o falta de competencia temporal (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 20694, 2018, p. 17).

A manera de cierre, la sentencia del 01 de agosto de 1991 es la que se ha reiterado y contiene estas causales de la institución del decaimiento del acto administrativo, incluyendo otra que es el desvanecimiento de las circunstancias fácticas o de hecho en que se fundamenta, pero por haber sido tratada con antelación no se abordara. Aunque, prácticamente se puede decir que el decaimiento es igual a la pérdida de ejecutoriedad en lo que respecta a la causal 2 del artículo 91 del CPACA, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado aparentemente han tratado de segregaras o clasificarlas. De todos modos, si algo se puede decir es que la una u otra conduce al mismo resultado, la supresión de eficacia del acto administrativo pro tempore o en forma definitiva.

4. ¿Los medios de control como mecanismos de extinción en la pérdida de ejecutoria del acto administrativo?

Llegados a este punto se debe mencionar que los únicos medios de control existentes para poder extinguir la legalidad (validez) y eficacia de un acto administrativo son los de nulidad, esto es, por inconstitucionalidad, objetiva, subjetiva o electoral. En este caso como los actos administrativos han perdido eficacia en razón a la pérdida de ejecutoria, se planteó buscar la herramienta con la que el particular o interesado logre suprimir del sistema normativo ese acto letargo al estar cobijado por la presunción de legalidad que le confiere el artículo 88 del CPACA

Para lograr encontrar esta herramienta se tiene que el Consejo de Estado ha expresado que cuando opera el decaimiento, solo produce efectos a futuro, pues la desaparición de su fundamento jurídico no afecta su validez (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Rad. 54.643, 2023, p. 10). Seguidamente, se puede inferir que los medios de control *ut supra* juzgan la legalidad del acto administrativo al momento de su expedición o nacimiento. Esa legalidad refiere a que no haya existido un vicio en su formación, de manera que se estaría estudiando la validez del acto administrativo.

Por otra parte, el Consejo de Estado da respuesta agrídice a la existencia de los actos administrativos letargos, allí señaló que la pérdida de fuerza de ejecutoria opera ipso iure y no requiere declaración judicial ni administrativa. Como lo ha señalado la sala no existe un medio de control para solicitar la pérdida de ejecutoriedad, pues no es una causal de nulidad (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 25050, 2022, p. 8). Dicho esto, no se puede demandar la nulidad de un acto administrativo letargo por los medios de control de nulidad, simplemente porque no es una causal contemplada en el artículo 137 del CPACA En concreto, una cosa es la pérdida de ejecutoria de un acto administrativo y otra muy diferente es el estudio de legalidad (validez) y la primera no condiciona que se pueda demandar en acción de nulidad por algún vicio en la formación del acto. Lo anterior debido a que la primera es una situación sobreviniente y la segunda es producto de su formación.

Con todo esto, puede decirse que hasta el momento no existe una herramienta judicial que permita excluir los actos letargos del sistema normativo, al siquiera haber medio de control que permita la supresión de este. por consiguiente, como no existe un medio judicial para ello, se debe revisar las herramientas contempladas en el procedimiento administrativo. En efecto, la única herramienta legal existente sería la revocatoria directa y la derogación del acto.

5. La revocatoria directa como mecanismo de exclusión del acto administrativo letargo del sistema normativo.

Como señala el artículo 95 del CPACA puede efectuarse aun cuando se haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre y cuando no se haya notificado el auto de admisión de la demanda a la administración. Aunque, debe iterarse que este apartado de la notificación solo será viable si se demanda el acto administrativo sobre sus elementos de legalidad no sobre la pérdida de ejecutoria como se advirtió. Por consiguiente, se debe mencionar que opera para actos administrativos de contenido general y particular, al no existir distinción alguna en el inciso primero del artículo ut supra.

De acuerdo con ese orden de ideas, la administración en los actos de carácter general podrá *per se* revocar su propio acto administrativo por cualquiera de las tres (3) causales que el legislador contemplo en el artículo 91 de la ley 1437 de 2011: i. cuando sea manifiesta su oposición a la constitución política o a la ley; ii. cuando no estén conformes con el interés público o social o

atenten contra él; cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona. Estas causales han sido desarrolladas por el Consejo de Estado, así:

i. La oposición a la Constitución o la ley refiere a que esta sea grosera, de bulto, esto es, cualitativamente similar a la que da lugar a la suspensión provisional de los actos administrativos por parte del juez; ii. no estar conforme al interés público o social se da por razones de inoportunidad o inconveniencia, vinculándose a la noción del mérito del acto administrativo; iii. el agravio injustificado a una persona [perjuicio] (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Rad. 1595-2022, 2024, pp. 15-16)

El Consejo de Estado ha señalado que las únicas formas en las que se puede suspender o impedir la ejecución obligatoria del acto son:

i. la judicial cuando el juez suspende provisionalmente o anula el acto administrativo; ii. la administrativa cuando la administración revoca directamente dejándolo sin efectos mediante actos posterior debidamente motivado y con base a las causales expuestas y; iii. automática por la pérdida de fuerza ejecutoria (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Rad. 6301-2018, 2024, pp. 8-9).

Esta misma sentencia dispone que el acto revocatorio no puede asimilarse a una sentencia de anulación, debido a la presunción de legalidad, es decir, que no representa declarar ilegalidad del acto, sino evitar materializar lo resuelto (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Rad. 6301-2018, 2024, p. 21).

Por otro lado, el Consejo de Estado dice que la revocatoria directa procede especialmente cuando la administración pretende corregir errores incurridos. Siempre que las modificaciones impliquen variación material o sustancial de la decisión en firme u objeto de corrección, procederá la revocatoria directa (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 27202, 2023, p. 13). Destáquese hasta aquí que el Consejo de Estado es insistente en manifestar que la revocatoria de los actos administrativos solo afecta la eficacia y no la validez del acto administrativo, pues el pronunciamiento sobre este último le compete al juez de lo contencioso administrativo.

De otro lado, el Consejo de Estado ha dicho que la revocatoria del acto administrativo afecta el derecho concedido o la situación jurídica creada en lo que respecta a su propia naturaleza, al punto de modificar o extinguir la prerrogativa (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección

A, Rad. 3961-2018, 2024, p. 11). Es decir, que cuando la administración busca modificar o extinguir en esencia un acto administrativo debe acudir a la revocatoria directa sin desconocer que no será el mismo procedimiento para revocar un acto de contenido general que uno particular, caso contrario si busca solo corregir errores accesorios que no sean de fondo deberá emplear lo preceptuado en el artículo 45 del CPACA

Asimismo, el Consejo de Estado ha dicho que la revocatoria de actos administrativos es una modalidad de desaparición de este, mediante el cual la administración decide, de oficio o a petición de parte eliminar un acto anterior (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Rad. 59774, 2023, p.10). Igualmente, la Corte Constitucional señaló que:

conforme las causales del artículo 69 del CCA [que es casi el mismo contenido del art. 93 del CPACA] pueden ser revocados los actos administrativos por razones de legalidad por la causal 1 y por razones de mérito o conveniencia para las causales 2 y 3. La revocatoria directa consiste en la revisión de sus propios actos para rectificar su actuación o decisión. (Corte Constitucional, Sentencia C 095, 1998).

Allí mismo consignó la Corte que: los mismos funcionarios que expidieron o sus superiores inmediatos pueden retirarlos del ordenamiento jurídico (...) en una forma de autocontrol para dejar sin efectos jurídicos sus propias decisiones en desarrollo del principio de economía de los trámites y actuaciones administrativas (Corte Constitucional, Sentencia C 095, 1998). Esta misma Corporación menciona que “el legislador dispuso la revocatoria directa, esto es, el retiro del mundo jurídico de un acto administrativo” (Corte Constitucional, Sentencia T 436, 1998).

La interpretación de la Corte en vigencia del CCA da a entender que la revocatoria directa de los actos administrativos también sirve para retirarlos del sistema normativo, principalmente por razones de economía. En ese entendido se puede concluir que la revocatoria directa es la herramienta que puede emplear el particular para solicitar el retiro de un acto administrativo letargo del sistema normativo por regla general para los de contenido general, la administración también podrá suprimir o modificar de fondo un acto administrativo de los enunciados anteriormente, sin desconocer que para ambos casos deben ajustarse a las causales del artículo 93 del CPACA al ser taxativas. Ahora bien, frente a los actos particulares, la administración no podrá revocarlos directamente sin tener la anuencia del particular, para ello deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 97 ibidem.

Seguidamente, la acepción de revocar es dejar sin efecto y es sinónimo de anular y derogar, aunque como se ha mencionado solo el juez de lo contencioso administrativo puede anular un acto administrativo, esto es, pronunciarse sobre la legalidad. Por añadidura, la derogatoria de los actos de contenido general y particular es la abolición de este por decisión unilateral y discrecional de la autoridad, aunque para el último opere no debe haber creado un derecho (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Rad. 0825-09, 2012, p. 10).

Esta sentencia itera que la **derogatoria** es la abolición del acto por decisión unilateral y discrecional, mientras que la **revocatoria** es extinción del acto por vía administrativa por razones taxativas de legalidad, conveniencia e interés público, ambas tienen efectos *ex nunc*. Expuesto esto se infiere que la derogatoria extingue la vigencia del acto administrativo y afecta su eficacia.

la derogación expresa o tácita tiene efectos *ex nunc*, implica que el acto derogado mantiene su presunción de legalidad por todo el tiempo que estuvo vigente, lo cual no impide que el juez conozca del estudio de legalidad del acto así este derogado. Aunque se hubiera derogado, perdido vigencia o cumplido su objeto debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones particulares que se crearon o modificaron que aún no se han consolidado (Consejo de Estado, Sección Primera, Rad. 2008-00455, 2024, p. 15).

Este mismo escenario es reiterado por la sección Primera del Consejo de Estado, Sección Primera de Consejo de Estado, Sección Segunda del Consejo de Estado, Sección Tercera-Subsección C del Consejo de Estado. Con esto se puede decir que el juez de lo contencioso puede estudiar la legalidad (validez) del acto administrativo así haya sido derogado o subrogado con el propósito de determinar si este nació o no a la vida jurídica. Ello quiere decir que en virtud del principio de confianza legítima y seguridad jurídica las situaciones jurídicas que se hayan consolidado en vigencia del acto administrativo no podrán ser desconocidas y tendrán efectos *ex nunc*, únicamente lo serán aquellas situaciones que aun estén en discusión en sede administrativa o judicial tendrán efectos *ex tunc*.

A manera de cierre, puede graficarse lo siguiente:

Tabla 3

Herramientas pertinentes y no pertinentes para exclusión de actos administrativos letargos

Mecanismo	Procedencia	Origen	Elementos	Efectos	Fundamento	Observación
Revocatoria directa	Actos de contenido general y de contenido particular que no reconozcan un derecho.	En el procedimiento administrativo por razones de legalidad, conveniencia interés público y en el poder de autotutela.	Se afecta su eficacia. No afecta la validez del acto.	Tiene efectos <i>ex nunc (a futuro)</i>	Se fundamenta en las causales del artículo 93 del CPACA que son taxativas.	Pese a extinguirse o modificarse sustancialmente el acto originario sigue bajo presunción de legalidad durante su vigencia.
Derogación	Actos de contenido general y de contenido concreto que no hayan reconocido un derecho.	En la decisión unilateral y discrecional de la administración y en el poder de autotutela.	Se afecta su eficacia. No afecta la validez del acto.	Tiene efectos <i>ex nunc (a futuro)</i>	Analogía del artículo 71 del Código Civil.	Aún derogado el acto continúa bajo presunción de legalidad por el tiempo de su vigencia.
Nulidad	Procede contra actos generales y particulares.	Por vicios de legalidad en la formación del acto. Nace en el control jurisdiccional.	Afecta la validez desde su expedición.	Tiene efectos <i>ex tunc (hacia el pasado)</i>	Se fundamenta en los artículos 137 y 138 del CPACA principalmente.	Busca el restablecer el orden jurídico o imperio de legalidad.

Nota. Elaboración propia con base en Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Rad. 1595-2022 (2024, p. 23).

Conclusión

El núcleo problemático de los actos administrativos en letargo se ubica en una tensión estructural entre dos planos distintos del acto administrativo: por un lado, la pérdida de fuerza ejecutoria, que impide su ejecución y priva al acto de eficacia hacia el futuro; y, por otro, la persistencia de su presunción de legalidad, que impide considerarlo automáticamente expulsado del ordenamiento jurídico. Esta dualidad produce una situación jurídicamente ambigua: el acto ya no puede ser ejecutado, pero tampoco desaparece formalmente del sistema normativo. En esa zona intermedia surge el vacío operativo que afecta la seguridad jurídica, la confianza legítima, la transparencia administrativa y la claridad que debe orientar la relación entre la administración y los particulares.

Desde una lectura dialéctica, la tesis inicial parte de la fuerza normativa del acto administrativo: mientras conserva presunción de legalidad, el acto se entiende válido y obligatorio, salvo decisión judicial que declare lo contrario. La antítesis aparece cuando sobreviene una causal de pérdida de fuerza ejecutoria: el acto, aunque formalmente subsistente, queda privado de capacidad real de producir efectos jurídicos exigibles. Así, el acto administrativo en letargo expresa una contradicción interna del sistema: es jurídicamente existente, pero funcionalmente inoperante;

permanece en el ordenamiento, pero ya no puede desplegar la eficacia que justificaba su expedición.

La síntesis exige reconocer que la pérdida de fuerza ejecutoria no equivale a nulidad. La nulidad afecta la validez del acto y corresponde exclusivamente al juez de lo contencioso administrativo, en tanto supone un juicio sobre su conformidad originaria con el ordenamiento jurídico. En cambio, la pérdida de fuerza ejecutoria se refiere a una ineficacia sobreviniente, generalmente proyectada hacia el futuro, que no destruye por sí misma la presunción de legalidad. Por ello, ni la revocatoria directa ni la derogatoria pueden entenderse como declaraciones de ilegalidad del acto, sino como mecanismos administrativos de depuración, racionalización y ordenación normativa.

En ese sentido, la revocatoria directa y la derogatoria aparecen como herramientas idóneas para enfrentar administrativamente los actos en letargo, siempre que se respeten sus presupuestos legales, sus límites materiales y, en especial, las garantías propias de los actos particulares que han creado o reconocido situaciones jurídicas subjetivas. Su función no consiste en sustituir el control judicial de legalidad, sino en evitar que actos ineficaces continúen generando incertidumbre, confusión o apariencia de obligatoriedad. De esta manera, el poder de autotutela de la administración encuentra una justificación constitucional y funcional: preservar la coherencia del ordenamiento, evitar cargas innecesarias para los ciudadanos y fortalecer la transparencia en la gestión pública.

Con todo, el uso de estas herramientas administrativas debe ser cuidadoso. Cuando el problema del acto no radica en una circunstancia sobreviniente que afecta su eficacia, sino en un vicio originario de competencia, motivación, procedimiento, finalidad u objeto, el camino adecuado no es la simple depuración administrativa, sino el control jurisdiccional de legalidad. En tales eventos, el interesado deberá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para desvirtuar la presunción de legalidad y obtener, si hay lugar a ello, la expulsión del acto del ordenamiento jurídico mediante sentencia.

En consecuencia, los actos administrativos en letargo evidencian la necesidad de diferenciar con precisión entre validez, eficacia y vigencia. La administración no debe permanecer pasiva frente a actos que han perdido fuerza ejecutoria, pues su permanencia formal puede afectar la seguridad jurídica y generar cargas interpretativas injustificadas para los particulares. Sin

embargo, tampoco puede atribuirse competencias que corresponden al juez administrativo. La solución equilibrada consiste en emplear la revocatoria directa o la derogatoria como mecanismos de depuración cuando el problema sea de eficacia sobreviniente, y reservar el medio de control judicial para los eventos en que se cuestione la legalidad originaria del acto. Solo así se armonizan la autotutela administrativa, la presunción de legalidad, el control judicial y la protección efectiva de los derechos de los administrados.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia (18 de enero 2011). Artículo 72. [título I]. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial 47956.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. (2024). Sentencia 25000 23 42 000 2017 01820 01 (2811-2021), consejero Ponente Rafael Francisco Suarez Vargas.
<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/25000234200020170182001/44062DD6B56409C9FA63A3C420102519A65EBC0FC2F273EEF59388A86655986F/2>
- Consejo de Estado, Sección Segunda. (2017). Sentencia 17001-23-31-000-2004-01043-02 (1563-10), consejero ponente Cesar Palomino Cortes.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2024). Sentencia 25000-23-36-000-2019-00867-02 (70371), consejero Ponente Fernando Alexei Pardo Flórez.
<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/25000233600020190086702/D4E4753BE56976C3858F70B8705FA305676F7848F3DF7A57EF012A6C15C69C3F/2>
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2001). Rad.14411, consejero ponente María Elena Giraldo Gómez.
https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e._no._n13411_de_2001.aspx#/

- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sala Plena. (2022). Sentencia 110010326000201600140-00 (57819), consejero Ponente José Roberto Sáchica Mendez.
<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/11001032600020160014000/D79F8A1F395EF7F5BF7BDD7585193E4655051B3924EEF97259765FB796C67F11/2>
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2022). Número Único 11001-03-06-000-2021-00160-00 (2472). Consejero Ponente María del Pilar Bahamon Falla.
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/260/11001-03-06-000-2021-00160-00\(2472\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/260/11001-03-06-000-2021-00160-00(2472).pdf)
- Consejo de Estado. Sala Novena Especial de Decisión. (2021). Sentencia 66001-33-33-001-2012-00141-01, consejero ponente Gabriel Valbuena Hernández.
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/248/66001-33-33-001-2012-00141-01.pdf>
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (1999). Sentencia 25000-23-24-000-8635- 01 (9453), consejero ponente Daniel Manrique Guzmán.
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2018). 25001-23-37-000-2012-00118-01(20694). Consejero Ponente Milton Chaves García.
<https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2018). Sentencia 66001-23-31-000-2010- 00028-01(22239), consejero ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90811>
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2022). Sentencia 05001-23-33-000-2016-00863-01 (25050), consejero ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.
<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/05001233300020160086301/0653E7CB60EED7498B46A0FB1C0D7F94D0C358A8F1F9E65015F3F586B18D25C7/2>
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2022). Sentencia 63001-23-33-000-2019-00224-01 (25508), consejero ponente Julio Roberto Piza Rodríguez.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/252/63001-23-33-000-2019-00224-01\(25508\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/252/63001-23-33-000-2019-00224-01(25508).pdf)

Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2023). Sentencia 05001-23-33-000-2016-01375-02 (27202), consejero ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/0501233300020160137502/3DC9CD72B4E9CF10EA555ADB26B296644CEB5F42276CCE7BC40C7361B23248B8/2>

Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2024). Sentencia 85001-23-33-000-2020-00386-01 (28450), consejero Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/8501233300020200038601/AD6B58EA2F9B964FDB04C9A728C9665ECC6FB23A3F849ED07F033683C3923AE8/2>

Consejo de Estado. Sección Primera. (1991). Sentencia con número de expediente 949, consejero ponente Miguel González Rodríguez.

https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_primera_e_no_n94_9_de_1991.aspx#/

Consejo de Estado. Sección Primera. (2024). Sentencia 11-001-03-24-000-2008-00455-00, consejero ponente German Eduardo Osorio Cifuentes.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/1101032400020080045500/D065A9C660BF2BA462942F50B680F8F6323AFE8305902C30A3B999C097F6DE7C/2>

Consejo de Estado. Sección Primera. (2024). Sentencia 11001-03-24-000-2010-00558-00, consejero ponente Nubia Margoth Peña Garzón.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/1101032400020100055800/CA07C056AB6FC279AB55E3EF7D0FC025A09990D8422E72ABDC300523E8A52262/2>

Consejo de Estado. Sección Primera. (2024). Sentencia 11001032400020110034900, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/1101032400020110034900>

01032400020110034900/28C44C6847A6B03E4B20B74275273FB5FEFD2A2CCA7C14BBD920E36FEF350B24/2

Consejo de Estado. Sección Segunda- Subsección A. (2024). Sentencia 76001-23-33-000-2014-00728-01 (3961-2018), consejero ponente Jorge Iván Duque Gutiérrez.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/76001233300020140072801/5F361AA78B05266B2715F6E0AA1E341569F4C03E110E4E2B14C279B39C2F4264/2>

Consejo de Estado. Sección Segunda- Subsección B. (2024). Sentencia 25000-23-42-000-2018-00853-02 (1595-2022), consejero ponente Juan Enrique Bedoya Escobar.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/25000234200020180085302/5DA1E0841772B7E2683328EB72342066A646413F971D8B193A163C97A553452D/2>

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A (2023). Sentencia 11001-03-25-000-2013-01527-00 (3917-2013), consejero ponente Rafael Francisco Suarez Vargas.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/11001032500020130152700/981D550B45433AA53FA52360A29602273C14C79C629137F7BB3F7E676ED90561/2>

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. (2023). Sentencia

110010325000201200179 00 (0755-2012), consejero ponente Jorge Iván Duque Gutiérrez.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/11001032500020120017900/FEA639DDAB49403B45926FA5BE2712FE3F0B58FECCA90B051289DA9EAB3871D7/2>

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. (2024). Sentencia 18001-23-33-000-2017-00170-01 (6301-2018), consejero ponente Jorge Iván Duque Gutiérrez.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/18001233300020170017001/20AC8D4FC12E4AB7FCE8664CBF8C8C7ED8E07596782DB43400D26D0EF19306C5/2>

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. (2012). Sentencia 68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09). Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S2/68001-23-31-000-2004-01511-01\(0825-09\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S2/68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09).pdf)

Consejo de Estado. Sección Tercera- Subsección C. (2023). Sentencia 47001 23 33 000 2013 00149 01 (59774), consejero ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/47001233300020130014901/38200C997D91EC0A49FCBDBCC61A410A33E9B32065796A74C900886C838756E5/2>

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2023). Sentencia 11-001-03-26-000-2015-00107-00 (54643), consejero ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/11001032600020150010700/FF8B1AAF92661104B4FFAFC840E01A40EEE1741164B81883D0FFF574C34ABB39/2>

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C (2023). Sentencia11001-03-26-000-2018-00164-00 (62492), consejero ponente Guillermo Sánchez Luque.

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/11001032600020180016400/CA1C5776ACC49CBE9E39BB617400B06356A6AEE539A72880C1D2A7E5BE0F72C3/2>

Corte Constitucional. Sala Plena. (1996). Sentencia C 037 de 1996, Magistrado Ponente

Vladimiro Naranjo Mesa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-037-96.htm>

Corte Constitucional. Sala Plena. (1998). Sentencia C 095 de 1998, Magistrado Ponente

Hernando Herrera Vergara. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-095-98.htm>

Corte Constitucional. Sala Plena. (1998). Sentencia T 436 de 1998, Magistrado Ponente Fabio

Morón Díaz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-436-98.htm>

Corte Constitucional. Sala Plena. (2001). Sentencia C 329 de 200391, magistrado ponente

Rodrigo Escobar Gil. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-329->

01.htm#:~:text=La%20declaratoria%20de%20inexequibilidad%20proferida,efectos%20a%20la%20disposici%C3%B3n%20inconstitucional

Corte Constitucional. Sala Plena. (2004). Sentencia C 159 de 2004, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-159-04.htm#:~:text=En%20la%20derogaci%C3%B3n%20expresa%2C%20el,as%C3%AD%20lo%20se%C3%B1ale%20el%20legislador>

Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. (1995). Sentencia T-355 de 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-355-95.htm>

Peña Peña, R. (2011). Teoría general del proceso. Ecoe Ediciones. <https://www-digitaliapublishing-com.biblio.uptc.edu.co/a/30060>

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. (2008). Tratado de Derecho Administrativo. Acto administrativo (Tomo II). Universidad Externado de Colombia.