

ENSAYO JURÍDICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: EL PERFECCIONAMIENTO, LA EXISTENCIA, LA VALIDEZ Y LA EFICACIA DEL ACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NULIDAD, LA REVOCATORIA Y LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS

Por:

Libardo Orlando Riascos Gómez

Doctor en Derecho

Lriascos@udenar.edu.co

2008

ABSTRACT

Esta investigación bibliográfica, basada en fuentes escritas y fuentes electrónicas, presenta el estudio de la Teoría General y Especial del Acto Administrativo en Colombia. El Acto Administrativo es el acto normativo que por regla general lo emiten los funcionarios administrativos del Estado, a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y corregimental; y por excepción, lo emiten los demás servidores del Estado pertenecientes a las otras ramas del poder público (legislativo y judicial), los “organismos de control” fiscal (Contraloría) y conductal o Disciplinario (Procuraduría y la Defensoría del Pueblo), los “organismos electorales” y las personas particulares cuando unos y otras funciones públicas. Finalmente, se analiza en la Teoría especial del Acto administrativo, las figuras de la nulidad, la suspensión y la revocatoria de actos.

Palabras claves: Acto normativo, Estado, Rama Ejecutiva, Poder Público, Nulidad, Suspensión y Revocatoria.

ABSTRACT

This bibliographical investigation, based on written sources and electronic sources, presents the study of the General and Special Theory of the Administrative Act in Colombia. The Administrative Act is the normative act that for general rule the administrative officials of the State emit it, at national, departmental level, distrital, municipal and corregimental; and for exception, they emit it the other servants of the State belonging to the other branches of the public power (legislative and judicial), those “control organisms” financial (Contraloría) and Disciplinary (Procurator of State and Defense of the Town), those “electoral organisms” and particular people when some and other public functions. Finally, it is analyzed in the special Theory of the administrative Act, the figures of the nullity, the suspension and the abrogative of acts.

Key words: normative Act, State, Executive Branch, Public Power, Nullity, Suspension and Abrogative.

PARTE CUARTA LA SUSPENSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS I

CONTENIDO

- 14. [LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO](#)
 - 14.1. [La institución jurídico-administrativa de la suspensión de actos en el derecho colombiano](#)
 - 14.2. [Conceptualización de la suspensión provisional del acto administrativo](#)
 - 14.3. [La suspensión de los efectos del acto administrativo en la Constitución de 1991 y el ordenamiento jurídico](#)
 - 14.4. [Características o atributos de la suspensión.](#)
-

DESARROLLO

14. LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURIDICOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

14.1. LA INSTITUCIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA DE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS EN EL DERECHO COLOMBIANO.

En nuestro país, la institución de la suspensión provisional de actos administrativos, como pocas instituciones jurídicas ius-administrativas desde su inicio en la vida jurídica colombiana, fue elevada a rango constitucional y mucho después de su creación desarrollada por la ley específica (Ley 130 de 1913). Esta peculiaridad hizo de la suspensión del acto administrativo una figura jurídico administrativa de excelsas regulaciones normativas tardías, y a la par, de duras críticas de los detractores a que la suspensión se aplique por funcionarios administrativos y de alabanzas por quienes defendían la institución como un fenómeno jurídico sólo aplicable por la justicia especializada.

La institución de la suspensión surge inicialmente en el ámbito de los actos administrativos de carácter departamental (Ordenanzas) expedidos por los cuerpos colegiados de elección popular denominados Asambleas. En efecto, la Constitución de 1886, estipuló en el artículo 191 que las Ordenanzas de las Asambleas departamentales eran “ejecutivas y obligatorias”, en tanto no hayan sido “suspendidas por el gobernador o por la autoridad judicial”. Se iniciaba así una *vitae iuris* de la suspensión como figura jurídico administrativa adoptable o bien por los funcionarios administrativos (en particular el Gobernador), o bien por funcionarios judiciales (jurisdicción especializada), preservando siempre el elemento esencial de todo acto administrativo, cual es, la obligatoriedad o ejecutividad (más tarde se hablaría de la ejecutoriedad), como la regla general del acto, y la suspensión administrativa o judicial, como la excepción a dicha regla.

La Constitución de 1886, igualmente dedicó una norma específica para aquellos actos administrativos de las Asambleas que causen o puedan causar “perjuicio grave” a los particulares o administrados, para que éstos puedan acudir ante el “Tribunal competente” a solicitar motivadamente la suspensión del “acto denunciado” (artículo 192). La suspensión se instituye en la Constitución como un mecanismo idóneo y ágil para “evitar un perjuicio grave” a una persona causado por “actos de las Asambleas” (Ordenanzas y Resoluciones, si fuere del caso), cuando la decreta el Tribunal competente mediante una “pronta providencia”. La razón de ser de la suspensión como medio eficaz para evitar lo excesos de la administración o abusos de las Asambleas, se constitucionaliza a partir del artículo citado y más tarde se extenderá a otros cuerpos colegiados del ámbito municipal. Con este actuar el constituyente de 1886, exalta no sólo la preservación del acto, su carácter ejecutivo u obligatorio, sino -- como otra cara de una misma moneda--, evitar que dicho acto no cause perjuicios graves a los particulares o destinatarios, a través de la suspensión judicial.

Estos planteamientos constitucionales sobre la suspensión fueron bien recibidos por el constituyente primario, al punto que el Acto legislativo Núm. 3º de 1910, reformativo de la Constitución de 1886, extendió los beneficios de la suspensión de los actos de las

Asambleas y la suspensión como mecanismo idóneo para evitar un perjuicio grave a los particulares, a los actos de los Concejos municipales, así como la constitucionalización de la suspensión de aquellos actos por vía judicial cuando causan o puedan causar perjuicios graves a los particulares.

En efecto, el artículo 63 del mentado Acto Legislativo, sostuvo: “Los Acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados por la autoridad judicial”. Se constitucionaliza uno de los elementos de la esencia del acto administrativo, como es la obligatoriedad aún sin el consentimiento de los destinatarios, así como también la revisión del acto por parte de la autoridad jurisdiccional exclusivamente. Por su parte, el artículo 64 del Acto Legislativo, sostenía: “Los particulares agraviados por actos de los Concejos Municipales podrán ocurrir al juez, y éste por pronta providencia, suspenderá el acto denunciado por causa de inconstitucionalidad o ilegalidad”. Esta norma constitucional hermana de la norma que preveía igual tratamiento contra los actos de las Asambleas, complementó en su parte final que el acto impugnado podía serlo por estar en contravía de la Constitución o por quebrantamiento de una norma de rango legal. Esta norma es quizá la primera en su género en el constitucionalismo colombiano de 1886 a nuestros días, que prevé el quebrantamiento directo de la constitución por un acto administrativo, puesto que reformas constitucionales posteriores y aún en vigencia de la Constitución de 1991, los motivos de quebrantamiento de normas jurídicas por parte de los actos administrativos se dirige al bloque de constitucionalidad normativa en género y no en forma explícita a la Constitución por un lado y por otro a la “legalidad”, como lo hizo la comentada norma. Hoy en día el quebrantamiento directo a la Constitución y a la ley es implícito dentro del bloque de constitucionalidad normativa.

Otro aspecto, digno de destacar de la reforma constitucional de 1910, sobre la institución jurídico administrativa de la suspensión de actos, es el referido a la desadministrativización de la suspensión para depositarla exclusivamente en manos de la rama judicial del poder público. A partir de aquí, la suspensión de los actos de los Concejos o de las Asambleas se convierte en una actividad jurisdiccional, pues el “Juez” o “Tribunal” competentes, por “pronta providencia” podrán suspender los actos administrativos “denunciados” o impugnados por “causa de inconstitucionalidad o ilegalidad”.

Previo al primer estatuto colombiano de la actividad jurídico administrativa y la función revisora en vía jurisdiccional (Ley 167 de 1941), se expidieron leyes varias sobre la institución de la suspensión de actos. Entre las más relevantes podemos citar: a) Ley 130 de 1913. Considerado por algunos como el primer “Código contencioso administrativo colombiano” ¹⁹⁶¹, aunque prematuro e incompleto en la legislación de principios del siglo XX. En este estatuto normativo, se institucionalizó legislativamente la facultad de adopción de la suspensión de actos con carácter judicial por la jurisdicción contencioso administrativa “cuando ello fuere necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave”. La decisión de suspensión la adoptaba en forma oficiosa el Magistrado sustanciador en el asunto respectivo, en forma “discrecional” por ser “diversas las situaciones y elementos que conciernen en cada caso”. El auto que resolvía la suspensión era apelable en el efecto suspensivo. La apelación se debía resolver en el término de diez (10) días (artículo 2º de la ley 28 de 1922); b) Ley 72 de 1920. Estableció por vez primera el término de caducidad de la suspensión, por un término de cuarenta (40) días, por inactividad del peticionario de la medida o “*si se dejaba de suministrar el papel necesario para la actuación*”; c) Ley 80 de 1935. Esta ley prohibió la suspensión de las Ordenanzas o Acuerdos después de vencidos ciento veinte (120) días siguientes a la sanción de los mismos. “*Pero esta medida era posible aún corrido ese término, si se probaba siquiera fuera sumariamente el agravio que sufría el particular demandante*”.

La Ley 167 de 1941, fue el primer estatuto jurídico colombiano que reguló integralmente casi toda la actividad y la gestión jurídico-administrativa unilateral de la administración estatal o pública en todos los niveles de jerarquía y ámbito competencial –nacional, seccional y local--

(sobre actos, hechos y operaciones administrativas y las denominadas “vías de hecho”); así mismo, refundió varias normas existentes sobre actividad y función de la jurisdicción contencioso administrativa en cabeza de los Tribunales Administrativos Seccionales y el Consejo de Estado. En particular, sobre la suspensión provisional de actos administrativos, el estatuto ratificó la génesis, el trámite y los efectos jurídicos de la misma, como de naturaleza jurisdiccional y su condición de institución excepcional al principio de legalidad de los actos y como medida cautelar en los procedimientos judiciales de nulidad y “de plena jurisdicción”. Los artículos 94 a 101 de la concitada ley, reguló integralmente la suspensión de actos en desarrollo de los artículos 192 y 193 de la Constitución Política de 1886, que facultaba a la jurisdicción contencioso administrativa para suspender los actos administrativos nacionales, seccionales y locales, según el ámbito competencial del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos respectivamente.

El Acto Legislativo Núm. 1º de 1945, reformatorio de la Constitución de 1886, tiene la virtud de haber extendido el control jurisdiccional de los actos administrativos seccionales y locales, a los actos de carácter nacional, por cuanto es a partir de esta época que genéricamente se hace mención al control de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos de la administración, “por los motivos y con los requisitos que establezca la ley” (artículo 193, versión de 1945). El Acto reformatorio de la Constitución, de otra parte, ratifica el carácter ejecutorio u obligatorio de los actos administrativos colegiados de la Asamblea Departamental (Ordenanzas) y de los Concejos Municipales (Acuerdos), en tanto “no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (artículo 190, versión de 1945). Este carácter de ejecutoriedad o atributo de todo acto administrativo, en la reforma constitucional de 1945 venía a ratificar la vocación del constituyente colombiano por elevar a rango constitucional uno de los elementos esenciales del acto cual es la obligatoriedad y aplicabilidad del acto, aún sin el consentimiento de los particulares o destinatarios, lo cual suponía que todo acto había sido expedido conforme al ordenamiento jurídico vigente y era obligante por todos su observancia y respeto (“principio de legalidad”).

Esta reforma constitucional dictada a escasos cuatro años de expedida la Ley 167 de 1941, significó una puesta a tono y actualización remozada de la institución de la suspensión provisional de los actos, porque extendió el control a todos los actos de la administración pública, con lo cual, el control jurisdiccional dejaba de ser exclusivo de los actos seccionales (desde 1886) y locales (desde 1910) y a la par se abría más el compás de la judicialización de la actividad administrativa concretada en actos de la administración nacional (a partir de 1945). Esto completó el cuadro funcional y estructural de la facultad de control jurisdiccional especializada para todos los actos de la administración pública o estatal, sea cual fuere el nivel jerárquico o autoridad individual o colegiada que la expida.

En el transcurso de tiempo en que permaneció vigente la Ley 167 de 1941 y hasta cuando se expidió el Decreto-ley 01 de 1984, la jurisprudencia del Consejo de Estado fue fructífera, no solo en la aclaración y potenciación de la hermenéutica sobre la institución de la suspensión provisional, como figura jurídico procesal administrativa sino en la profundización de la suspensión como medida cautelar arbitrada en el proceso contencioso administrativo de nulidad y de “plena jurisdicción” (hoy, de restablecimiento del derecho). Sobre estos dos tópicos nos referiremos en detalle más adelante, para demostrar como fue de decisiva la jurisprudencia de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado colombiano, en el avance de la ciencia jurídica ius-administrativa y como irradió luces efectivas en la expedición del Código Contencioso administrativo de 1984 y en leyes administrativas especiales, como el Decreto-Ley 222 de 1983 (Estatuto de contratación administrativo), Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación Estatal); Ley 3ª y Decretos-ley 1222 de 1986 (Estatuto de Régimen Departamental, Ley 11 y Decreto-Ley 1333 de 1986 (Estatuto de Régimen Municipal. Hoy, derogados por la Ley 136 de 1994 y otras normas que la desarrollan o complementan), entre muchísimos otros que regularon la administración nacional, departamental, “intendencial y comisarial” (hoy, formas de división político-administrativa

desparecidas, a partir de la Constitución de 1991), en el ámbito funcional, competencial, estructural y organizativo.

El Decreto 01 de Enero 2 de 1984, conocido como “Código Contencioso administrativo” Colombiano (C.C.A.), reformó el anterior Código sobre la materia (Ley 167 de 1941), el cual había regido en nuestro territorio por término de 43 años y lapso de tiempo en el cual se produjeron innumerables pronunciamientos del Consejo de Estado y Tribunales Administrativos sobre la suspensión de actos administrativos. La mayoría de dichos fallos judiciales y la jurisprudencia por estos generada, fueron ratificados por el Alto Tribunal Administrativo colombiano, con las correspondientes matizaciones. A partir de 1984, la institución de la suspensión de actos siguió siendo legislada, pero con un ancestro constitucional previsto en los artículos 192 y 193 de la Constitución de 1886, para los actos administrativos colegiados (Acuerdos y Ordenanzas) y de carácter subjetivo (Resoluciones y Ordenes) del Concejo Municipal y las Asambleas Departamentales.

El C.C.A., en ocho artículos reguló la “suspensión provisional” de los actos administrativos enfatizándose que esta sólo procede en vía contencioso administrativa en procesos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, previa solicitud en forma expresa y debidamente sustentada en la demanda o en escrito separado, indicando detallada y motivadamente cuales son las normas superiores transgredidas con el acto impugnado y su concepto de violación (artículo 152). Así mismo, se reguló por vez primera, la “suspensión provisional en prevención” contra actos de trámite o ejecutivos o contra actos preparatorios de actos inconstitucionales o ilegales que carezcan de recurso (artículo 153). Se instituyó, en términos de MORA OSEJO ¹⁹⁷¹, *“una especie de situación indiciaria...muy rara porque el acto de trámite por ser de trámite es inocuo y él por si mismo casi siempre no anuncia el contenido de la decisión principal. Deducir de ese acto de trámite la posibilidad de un acto principal que sea inconstitucional o ilegal, es poco menos que imposible... e inferir que ese acto definitivo, supuestamente inconstitucional o ilegal, no va a tener recurso,...parece muy difícil”*.

Se estableció el trámite procedimental de la suspensión ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos en procesos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho en única, primera y segunda instancia (artículos 154 y 155). De igual forma, se estableció un término de vigencia de la medida suspensoria de treinta (30) días, una vez se adopta por el Magistrado Ponente o Sustanciador en el respectivo proceso y en tanto el solicitante de la medida haya dejado transcurrir dicho tiempo sin provocar trámite judicial alguno (perención por el transcurso breve de tiempo). En dicho término la medida cautelar se levanta y deja de producir sus efectos suspensorios (artículo 157).

Finalmente, se regula la suspensión de los actos que reproducen actos anulados o suspendidos previamente por la jurisdicción contencioso administrativa, tanto de los actos administrativos nacionales (artículos 158) como la de los actos seccionales (departamentales, intendenciales y comisariales) y locales (municipales) producidos por Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcaldes, Asambleas y Concejos (artículo 159).

El Decreto Extraordinario (D.E.) 2304 de 1989, hizo profundas reformas a las instituciones jurídico administrativas colombianas, en particular institución de la suspensión de actos, en los siguientes aspectos: a) Solicitud a instancia de parte de la suspensión de los efectos del acto: Aspectos de forma y de fondo (artículo 152 C.C.A.); b) Eliminación de la llamada “suspensión provisional en prevención” de actos administrativos de trámite, ejecución o de actos que se encaminen a producir “actos administrativos” inconstitucionales o ilegales (artículo 153 id.); c) Reforma el procedimiento de suspensión de actos adelantado ante el Consejo de Estado que será resuelto por la Sala, Sección o Subsección y no por el Magistrado Ponente o Sustanciador, el recurso que procede y la forma de cumplimiento (artículo 154 id). Igualmente, reforma el procedimiento de suspensión de actos adelantado ante los Tribunales Administrativos o Seccionales, especialmente referido a la resolución de

suspensión, a la Sala, Sección o Subsección que debe adoptarla que no será únicamente el Magistrado Ponente o Sustanciador; los recursos jurisdiccionales contra dicha providencia y el efecto jurídico en el que se admite y concede la apelación ante el Consejo de Estado (artículo 155 id); d) Se elimina la “extinción de la suspensión” estipulada en el artículo 156 id., como una especie de “perención menor si la parte favorecida no continuaba las gestiones propias del proceso transcurridos treinta (30) días hábiles, a partir de la notificación del auto que decretó la suspensión provisional” ¹⁹⁸¹; e) Se eliminan las excepciones a la suspensión de actos prevista en el artículo 157 id., para actos en juicios electorales, referentes a cambios, remociones, suspensión o retiro en el personal militar o en ramo educativo; en acciones sobre el monto, atribución o pago de impuestos, contribuciones o tasas, cuando no se trate de un acto objetivo o regulador de tributo; cuando la acción principal este prescrita; y cuando la ley expresamente así lo disponga. La regla general vigente es que la suspensión procede contra todo acto administrativo definitivo; y, f) Se detalla en mejor forma técnica y jurídica, no sin discusión jurídica como veremos, la reproducción de la suspensión del acto suspendido o anulado previamente por la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 158 y 159 ibídem), conocida como “suspensión automática” de actos (C.E., Sección Primera, Diciembre 7 de 1976).

Por su parte, la más reciente reforma legislativa producida al C.C.A., y más concretamente la Ley 446 de 1998, abordó puntualmente el tema de la suspensión provisional de actos administrativos para clarificar los siguientes aspectos: a) En cuanto a los recursos que proceden contra el auto de suspensión del acto (inmerso en el auto de admisión de la demanda), así: Recurso de apelación en aquellos procesos de primera instancia que dicten los jueces administrativos (creados por la Ley 270/96, pero sin funcionamiento aún), o las Salas, secciones o subsecciones de los Tribunales administrativos; o, el recurso de reposición contra los autos de suspensión de actos en aquellos procesos de única instancia adelantados por las Salas, secciones o subsecciones de los Tribunales Administrativos Seccionales o del Consejo de Estado (Artículo 143 del C.C.A., modificado por el artículo 45 de la Ley citada); b) La intervención de terceros (impugnadores o coadyuvantes de la acción contenciosa de nulidad, resarcitoria o contractual cuando se demande actos) en el procedimiento contencioso administrativo y su capacidad para solicitar la medida cautelar suspensoria de actos impugnados y el momento procesal para hacerlo (Artículo 207 del C.C.A., modificado por el artículo 58 de la Ley citada); c) La facultad de solicitud de la medida cautelar suspensoria de acto por parte de “entidades públicas y las personas privadas que cumplan funciones públicas ... (para) incoar todas las acciones previstas en” el C.C.A., (artículo 149, modificado por el artículo 49 de la citada Ley) e inmersas en ellas, especialmente en la de nulidad, resarcitoria o contractual cuando se demanda actos, solicitar la suspensión provisional del acto.

14.2. CONCEPTUALIZACION DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En nuestro criterio son tres las fases de conceptualización por las que ha atravesado la institución de la suspensión en el derecho colombiano: La primera, a partir de la Constitución de 1886 hasta la reforma constitucional de 1910. La segunda, desde la expedición del acto legislativo Núm. 3º de 1910, la expedición de varias normas jurídicas especiales que reglamentaron la Constitución, tales como la Ley 130 de 1913 y la Ley 167 de 1941; entre muchas otras, hasta la expedición del Acto Legislativo Núm. 3º de 1945. La Tercera, surge a partir de la vigencia del Código Contencioso administrativo (Decreto-Ley 01 de Enero 2 de 1984), las normas especiales que lo reforman, tales como el Decreto-Extraordinario –D.E.– Núm. 2304 de 1989 y la Ley 446 de 1998 y culmina con la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la medida cautelar de la suspensión de la eficacia o de los efectos del acto administrativo. Cada una de estas fases de conceptualización, suministra elementos de juicio para poder entrar a conceptualizar de una forma más jurídica, real y aplicable a cada momento histórico del nacimiento, desarrollo y evolución de la figura jurídico-administrativa

de la suspensión. En cada fase la suspensión irradia connotaciones y peculiaridades que las destacaremos puntualmente.

A. PRIMERA FASE

Sea lo primero destacar, como antes se dijo, que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en nuestro derecho, es una institución jurídico administrativa que tiene un origen constitucional inocultable, a raíz de que se arbitró como fenómeno jurídico idóneo y eficaz para auto-limitar uno de los rasgos característicos de los actos administrativos, cual es la ejecutividad u obligatoriedad aún sin el consentimiento de los particulares o destinatarios y, a la vez, de servirles a éstos como mecanismo judicial y/o administrativo (pues inicialmente estaba facultado para suspender actos tanto el “Gobernador” como la “autoridad judicial”, según el artículo 191 de la Constitución de 1886) ágil y sumario (“pronta providencia”) para suspender “actos de las Asambleas” (Ordenanzas y resoluciones, se deduce del plural), cuando quiera que estas causen o puedan causar “perjuicio grave” a los particulares (artículo 192 id.).

La institución de la suspensión de actos desde su origen tuvo unos claros y benéficos propósitos no sólo para preservar el orden jurídico a través de la protección constitucional de uno de los elementos característicos del acto administrativo (la ejecutividad u obligatoriedad), sino para salvaguardar la propia integridad de los destinatarios o particulares al buscar que no se les cause perjuicios graves con la expedición de actos contrarios a la Constitución y la leyes. Pese a ello, en lo que muchos no vieron como beneficioso de la institución fue el que pueda ser adoptada por un funcionario administrativo (El Gobernador). En torno a esto se produjeron debates extremos sobre la conveniencia e inconveniencia de la facultad administrativa para poder suspender actos pero más pudo, *“cierto temor que fueran los funcionarios administrativos los que tuvieran la facultad de suspender provisionalmente actos administrativos”* ¹⁹⁹¹, que en verdad razones jurídicas de peso e inconveniencia, pues no olvidemos que desde aquél entonces como hasta ahora, todos las autoridades estatales con funciones administrativas pueden revocar (extinguir o deshacer) sus propios actos como mayor sanción jurídica que suspenderlos provisionalmente, que tiene menores implicaciones (puede lo más, pero no puede lo menos).

Quizá las razones para oponerse a la inconveniencia de la adopción de la cautela suspensoria en vía administrativa (que en otros países como España, aún hoy es viable y jurídico hacerlo) pudo deberse a los posibles excesos y continuos abusos de la facultad discrecional con la que contaban los funcionarios administrativos e incluso los judiciales, solo limitada por la Constitución, las leyes y por el posible agravio a los particulares. Temor o excesos de poder, hicieron que el constituyente de 1910, al reformar parcialmente la Constitución de 1886, eliminaran la competencia de las autoridades administrativas para adoptar la suspensión de actos, cuando se estipuló que los “Acuerdos de los Concejos Municipales, podrán suspenderse “por causa de inconstitucionalidad o ilegalidad”, bien sean generales o bien causen agravio a los particulares, por “el juez” competente y mediante “pronta providencia” (artículo 63 y 64 del Acto Legislativo No. 3 de 1910).

A partir de aquí podemos afirmar como primera premisa, que la suspensión es una institución jurídico administrativa de naturaleza jurídica jurisdiccional de rango constitucional y aun para aquellos tiempos no legislada que perseguía frenar los excesos de poder de la administración pública y plantear por vez primera, la suspensión como la excepción al principio universal de la “ejecutividad u obligatoriedad” de los actos administrativos.

B. SEGUNDA FASE

Una segunda fase conceptual de la suspensión de actos, se inicia desde cuando se comienza a desarrollar legislativamente la institución de la suspensión de actos en la Ley 130 de 1913, que estaba prevista constitucionalmente en los artículos 191 y 192 de la

Constitución de 1886, para los “actos de las Asambleas”, como los artículos 63 y 64 del Acto Legislativo Núm. 3 de 1910, aplicables a los “actos de los Concejos” municipales, hasta cuando se produce la segunda y gran reforma constitucional al fenómeno jurídico administrativo de la suspensión de actos, es decir, hasta cuando se expide el Acto Legislativo Núm. 1º de 1945 y se constitucionaliza la función de la jurisdicción contencioso administrativa para suspender actos administrativos colegiados de los Concejos Municipales (Acuerdos) y las Asambleas Departamentales (Ordenanzas), y se extiende dicho control jurisdiccional para todos los actos de la “Administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley” (artículos 85 y 42, reformatorios de los artículos 190 y 193 de la Constitución de 1886).

En este lapso constitucional, la suspensión de actos se regula legislativamente como una facultad exclusiva en la adopción por parte de la jurisdicción contencioso administrativa que perseguía “evitar un perjuicio notoriamente grave” para el titular de un acto impugnado, según la Ley 130 de 1913, pero al fin al cabo una “facultad discrecional del juez administrativo, a cuya estimación quedan los perjuicios que deben estimarse con la suspensión de un determinado acto” ^[100]. Otros textos normativos prosiguieron moldeando e incluso extralimitando los textos constitucionales de la institución de la suspensión en aspectos puntuales, tales como, sobre la facultad de decretar en forma “oficiosa la suspensión” por parte del Magistrado sustanciador y el “efecto suspensivo” de la apelación del auto que resolvía la suspensión (Ley 28 de 1922, artículo 2º). La ley 72 de 1920, planteaba una especie de perención o extinción del derecho para el interesado con la medida cuando este dejaba transcurrir cuarenta días sin hacer alguna gestión en el proceso donde se había decretado la suspensión del acto. Contrario sensu, la Ley 80 de 1935, planteaba una prohibición a la adopción de la suspensión de Ordenanzas y Acuerdos, transcurridos ciento veinte (120) días siguientes a su Sanción, salvo que se pruebe que existe un agravio a los particulares. Estas normas extralimitaban con formas y términos no previstos en los textos constitucionales y por que dichos textos buscaban como fines altruistas: el de preservar la constitucionalidad y la legalidad de la actividad administrativa (patentizada en actos) siempre ajustada a derecho y el de evitar perjuicios graves a los destinatarios de un acto.

La excepción normativa en esta fase es la Ley 167 de 1941, que constituyó un estatuto normativo coherente en materia de derecho administrativo sustantivo y procesal, porque recogió la normativa dispersa en materia de suspensión de actos y los condensó válidamente en los artículos 94 a 101. Quizá fue a partir de este Codex administrativo cuando surgieron los mayores pronunciamientos del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos colombianos, sobre la institución de la suspensión de actos. Se comenzó a hablar de la suspensión como una medida cautelar eficaz en el procedimiento administrativo de anulación y de “plena jurisdicción” (hoy, de restablecimiento del derecho) y se abrió una gran puerta a la jurisprudencia ius-administrativa sobre la materia, que aún hoy son de cita obligada, tal como veremos más adelante.

La suspensión en esta fase de conceptualización se caracteriza al ser legislada por una alta dosis de incoherencia e inconstitucionalidad al no apegarse a los textos constitucionales que dieron origen al fenómeno jurídico administrativo. Esto trajo consigo el que se expidieran múltiples normas jurídicas especiales, no sólo de ámbito nacional (leyes, como las vistas), sino de ámbito seccional y local (Códigos departamentales o municipales de Policía. Reglamentos de Asambleas y Concejos, etc.) que regulaban aspectos ius-administrativos e inmersos en ellos, los referidos a la suspensión de actos seccionales y locales. En la mayoría de ellos se observaba una diversidad normativa que lindaba el quebrantamiento de los textos constitucionales. Sin embargo, la institución de la suspensión siguió su curso ascendente por el origen constitucional ahora desarrollado en la legislación y en las varias normas jurídicas de rango inferior y por la extensión del control jurisdiccional de todos los actos de las “autoridades” estatales con funciones administrativas en cabeza exclusivamente de la jurisdicción contencioso administrativa, fundamentalmente por la expedición del

estatuto ius-administrativo (Ley 167 de 1941) y la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativa vertida en los varios fallos del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativas.

La conceptualización de la suspensión a partir de esta segunda fase se caracteriza por ser una institución de origen constitucional y desarrollo normativo disperso, a veces incoherente e inconstitucional, solo compendiado y estructurado como estatuto ius-administrativo sustantivo y procesal, a partir de 1941 con la Ley 167. Surge en este ambiente constitucional y legislativo, la suspensión como medida cautelar, delineada y potenciada por la jurisprudencia de los Tribunales administrativos y Consejo de Estado. La medida cautelar se ubica en el ámbito de la suspensión de la eficacia del acto administrativo, pendiente en un procedimiento contencioso administrativo de anulación y de “plena jurisdicción” y aplicable a todos los actos de la administración pública, sean ellos de carácter objetivo o de carácter subjetivo, pero para cada uno de ellos la ley exige unos requisitos generales y especiales para la adopción de la cautela en el proceso contencioso objetivo o contencioso subjetivo respectivamente. Pese a que la medida cautelar desde aquella época esta bien dibujada jurídicamente hablando, tendrá que venir la tercera fase de conceptualización de la suspensión para que aquella alcance su mayor perfección y funcionamiento.

C. TERCERA FASE

Precisamente, a partir de la expedición del Decreto 01 de Enero 2 de 1984, o Código Contencioso Administrativo se inicia la tercera fase de conceptualización de la institución de la suspensión de actos administrativos. Prosigue con las reformas legislativas al C.C.A., en 1989 y 1998, y culmina con los pronunciamientos del Consejo de Estado sobre la suspensión como medida cautelar, “suspensoria de los efectos del acto” (C.E., Sección Tercera, Sentencia de Enero 30 de 1997), institución arbitrada exclusivamente en los procesos judiciales administrativos (C.E., Sección Tercera, Sentencia Abril 7 de 1995) de anulación y de restablecimiento del derecho e incluso en los “contractuales cuando se demanda actos administrativos” que hacen parte de la contratación estatal (C.E., Sección Tercera, Auto de Junio 25 de 1999) y con una clara finalidad de “inaplicar temporalmente un acto flagrantemente violatorio” del ordenamiento jurídico y de “evitar que se cause o se prolongue un perjuicio injustamente” irrogado a una persona (C.E., Sección Segunda, Auto de Junio 3 de 1992).

El C.C.A. de 1984, surgido a raíz de la autorización legislativa que le diera el Congreso de la República al Presidente de la República, mediante la Ley 58 de 1982 (lo cual era normal y corriente, en aquella época, pero altamente criticable por la “pereza” legislativa del Congreso al delegar o “entregar” al ejecutivo su función primigenia de expedir leyes. Hoy, esta posibilidad esta abolida de la Constitución de 1991, artículo 150-10), que conformó una Comisión redactora de ilustres juristas (Jaime Vidal Perdomo, entre ellos ^[101]), que revisaron la normativa vigente desde 1941, las reformas constitucionales que afectaban al ámbito ius-administrativo, y sobre todo, la jurisprudencia vertida por los Tribunales Administrativos y Consejo de Estado en dicho lapso de tiempo, nutrida a su vez en la jurisprudencia francesa y española, para expedir finalmente el Código de 1984, modificado parcialmente en 1989 y últimamente en 1998, que es el que rige en derecho sustantivo y procesal administrativo colombiano.

En particular, la suspensión de actos fue una de las instituciones jurídico-administrativa a la que se le dedicó especial interés por la Comisión redactora del Código, siguiendo para ello el decurso legislativo de la ley 167 de 1941 que le había dedicado ocho artículos al desarrollo de la institución, la jurisprudencia extranjera (francesa y española, principalmente) y nacional y los aportes de la doctrina especializada (Vidal Perdomo, Libardo Rodríguez, Betancur Jaramillo, entre muchos otros). La institución de la suspensión se erigió definitivamente como una medida cautelar de la eficacia o de los efectos del acto administrativo, solo posible en el curso de un procedimiento contencioso administrativo de anulación o de

restablecimiento o de nulidad (o resarcitoria), primigénicamente --por interpretación jurisprudencial reciente se extendería a los procesos contractuales cuando en ellos se controvierten actos administrativos de la contratación, mal llamados antes de la ley 80 de 1993, "actos separables". Vid. C.E., Sección Tercera, Auto de Junio 25 de 1999--, y previo a la presentación y sustentación por escrito conjuntamente con la demanda o en escrito separado por la persona interesada o terceros intervinientes y por motivos y con los requisitos previstos en la ley (artículos 152 y 207 del C.C.A.).

Esta fase de conceptualización de la suspensión se consolida a ésta, como medida cautelar de la eficacia del acto en los procesos judiciales ius-administrativos, se potencia la estructura, requisitos de forma y fondo para su solicitud y decreto judicial, sus efectos jurídicos inmediatos y mediatos, los recursos que proceden por su adopción o no, el trámite ante los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado y crea unas formas atípicas de suspensión: la denominada "suspensión automática" (artículo 158 y 159 C.C.A.) y la "suspensión provisional en prevención" (artículo 153 id), "procedente del derecho anglosajón" ^[102]. Esta última fue dura y acerbamente criticada por la doctrina y jurisprudencia colombiana, a tal punto que mediante el D.E., 2304 de 1989, se eliminó del panorama legislativo, pues esta pretendía suspender actos de trámites, preparatorios o de ejecución que tiendan a crear un acto definitivo que pudiera ser inconstitucional o ilegal, cuando contra éstos no proceda recurso alguno. Todo dentro de un plano hipotético, poco práctico y sustituible por otros mecanismos idóneos como la suspensión de actos administrativos definitivos cuando ya lo eran en forma real (artículo 152 id).

El D.E., 2304 de 1989 y la Ley 446 de 1998, reformativos del C.C.A., se ocuparon de la suspensión como medida cautelar de un procedimiento contencioso administrativo en el mismo camino legislativo trazado desde 1941, continuado en 1984 y últimamente potenciado integralmente por estas dos últimas normas de 1989 y 1998, que se han preocupado por los derechos y deberes de los sujetos intervinientes en la cautela (el actor, los terceros intervinientes y la misma administración pública o personas privadas cuando una y otras cumplen funciones administrativas y actúan como demandantes. Artículos 152, 149 y 207-5 ibidem); los requisitos de forma y fondo de la solicitud de suspensión y decreto de la medida por la jurisdicción mediante el auto de suspensión inmerso en el auto admisorio de la demanda, aun cuando haya operado su corrección o aclaración y siempre que no se haya pronunciado éste (artículos 152, 154, 155, 208 ibidem); los efectos y los recursos que proceden contra el auto que resuelve la suspensión en los procesos de única y primera instancia ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, respectivamente (artículos 143 Inciso 6º, 154, 155 ibidem); entre otros aspectos relevantes que más adelante veremos.

14.3. LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE.

La Constitución de 1991, constitucionalmente vino a reformar toda la materia de la suspensión de los actos administrativos, luego que el Acto Legislativo Núm. 1º de 1945, modificadorio de la Constitución de 1886, había reformado a su vez, lo atinente a la materia y previsto en el Acto Legislativo Núm. 3 de 1910. Tal como se comentó anteriormente, cada época de reforma constitucional hasta llegar a la Constitución de 1991, demarcó una etapa de conceptualización de la institución de la suspensión de actos administrativos con sus propias caracterizaciones, pero prácticamente todas las etapas, a excepción de la inicial prevista en la Constitución de 1886 (desde 1886 a 1910), tienen un común denominador: la facultad exclusiva de suspender actos administrativos por la jurisdicción contencioso administrativa.

El artículo 238 de la Constitución de 1991, sostiene:

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”

Esta es la única norma que regula todo lo atinente a la suspensión de actos administrativos en el derecho público colombiano, luego que la Constitución de 1886 en la versión reformada de 1945, estipulaba en dos normas dicha institución jurídico administrativa: La primera, el artículo 192 predisponía la obligatoriedad o ejecutoriedad de las Ordenanzas de las Asambleas y los Acuerdos de los Consejos, en tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción contencioso administrativa. Esta norma se mantuvo en la Constitución más con carácter histórico que con criterio normativo-constituyente, puesto que al mencionar el “acto administrativo” en forma genérica se entiende tanto los nacionales, seccionales o locales y dentro de estas dos últimas especies los actos de entidades colegiadas departamentales y municipales, respectivamente para referirse a las Asambleas y Consejos. La segunda, el artículo 193, que estipulaba que la jurisdicción contencioso administrativa “podrá suspender provisionalmente los actos de la administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley”. Se instituye así que todo acto impugnado ante la jurisdicción administrativa es susceptible de suspensión con fundamento en los motivos y requisitos previstos en el ordenamiento jurídico pre-existente. No se prevé requisitos constitucionales adicionales para suspender, como es lo lógico y de técnica constitucional moderna, salvo el de la competencia exclusiva de la jurisdicción contenciosa para hacerlo.

Si bien la Constitución de 1991, prevé en una sola norma la institución de la suspensión, creemos que es suficiente a los efectos constitucionales, pues la norma más histórica que constituyente que constitucionalizaba uno de los elementos caracterizadores de todo acto administrativo, cual es, la ejecutoriedad u obligatoriedad y particularizaba dos actos de entidades colegiadas departamentales y municipales, sobra si se tiene en cuenta que el artículo 238, constitucional, habla genéricamente de “los actos administrativos”, incluyendo en dicha denominación a todos los emanados de la administración pública, las “autoridades” nacionales, departamentales o municipales individuales y colegiadas y las personas privadas con función pública (artículos 1,82 y 83 C.C.A.). La misma Constitución de 1991 en normas varias, expone que “autoridades” individuales o colegiadas, la administración pública y los particulares con función pública (artículos 209 y 210 *ab initio*, constitucionales), pueden en cumplimiento de sus funciones ordinarias o excepcionales emitir actos administrativos, con lo cual, excluye dedicar normas específicas a constitucionalizar toda la actividad concretada en actos administrativos de cada una de dichas entidades que sería absurdo y de falta de técnica constitucional alguna.

De otra parte, el artículo 238, constitucional retoma en su integridad el artículo 193 de la Constitución de 1886, en la versión de la reforma de 1945. El artículo 238, adiciona al artículo 193, la parte correspondiente al siguiente enunciado: “a los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”. Dicha anexión plantea dos aspectos que analizaremos brevemente por separado: El primero, lo constituye la inauguración de una nueva etapa de constitucionalización de la suspensión, al indicar que la institución jurídico administrativa de la suspensión es de “los efectos de los actos administrativos”. Esto indica que la suspensión es una institución que se concreta en la inaplicabilidad temporal del acto, por hallarse provisionalmente cesados sus efectos jurídicos mediante una providencia judicial de la jurisdicción contencioso administrativas. La cesación temporal de los efectos administrativos en el derecho público colombiano se constitucionalizan de tal modo que hoy por hoy no queda duda que la suspensión apunta a cesar provisoriamente los efectos jurídicos del acto en tanto dure la medida decretada judicialmente dentro de un procedimiento judicial previo y al cual se halla pendiente para garantizar su terminación normal y efectiva y evitar que si es un acto de naturaleza subjetiva, no siga causando daños o perjuicios a las personas (directa o indirectamente afectadas) que el acto involucra, o si es de naturaleza objetiva no prosiga sus efectos contrarios al ordenamiento jurídico vigente para las personas indeterminadas.

La eficacia jurídica del acto al encontrarse suspendido los efectos jurídicos del acto, por esta razón se halla provisionalmente cesada, y por tanto, no podrá aplicarse directa o indirectamente por los actores del mismo ni tampoco podrá ser obligatorio para los destinatarios determinados o determinables, y por su puesto, no podrá ser reproducido por quien lo expidió si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas previamente por la jurisdicción administrativa. Sin embargo, la presunción de constitucionalidad o de legalidad o “principio de legalidad” que presupone todo acto administrativo por estar suspendido sus efectos, no se desvirtúa plenamente sino que se halla latente, en suspenso en tanto no se haya producido la sentencia judicial definitiva que decreta la nulidad del acto administrativo. Quizá por ello, en una fase de la conceptualización de la suspensión, se sostuvo que la suspensión constituyó en una excepción al principio de legalidad del acto que no implicaba de suyo su cuestionamiento de fondo sobre su conformidad o no con el ordenamiento jurídico, pues la suspensión no prejuzga dicho cuestionamiento sino que lo avizora o lo plantea en forma previa, *de visu* a tal punto que lo inaplica temporalmente pero su vida jurídica definitiva solo la decidirá la sentencia judicial de nulidad, en tanto que el auto judicial que decreta la suspensión hace cesar temporalmente su *vitae iuris*.

“La suspensión provisional es una medida cautelar que constituye una excepción al principio según el cual los actos administrativos se reputan válidos mientras no se demuestre lo contrario” (C.E., Sección Primera, Auto de 30 de abril de 1979).

En una posterior providencia del Consejo de Estado, ratificó el criterio de la suspensión como excepción al principio de legalidad de los actos, así:

“El instituto de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como excepción que constituye al principio de la legalidad de actos, se contempla para el caso excepcional de que infrinjan normas superiores de derecho...” (C.E., Sección Primera, Auto de Abril 21 de 1986).

En consecuencia, la figura jurídico administrativa de la suspensión en términos de la Constitución de 1991, se plantea como una institución adoptable en forma exclusiva y excluyente de la jurisdicción contencioso administrativa, previo un procedimiento judicial, con naturaleza jurídica de medida cautelar por estar pendiente a un proceso jurisdiccional y con la virtualidad de cesar temporalmente los efectos jurídicos del acto, en tanto dure el procedimiento y se decrete mediante sentencia si se declara o no definitivamente la nulidad del mismo. El Ordenamiento jurídico vigente, en especial, el Código contencioso administrativo –C.C.A.– (Decreto 01 de 1984, modificado por el D.E. 2304 de 1989 y la Ley 446 de 1998), constituye la ley vigente, a la cual se refiere la norma constitucional para poder saber cuales son “*los motivos y los requisitos*” previstos en ésta para poder adoptar la institución de la suspensión dentro de un proceso judicial.

El C.C.A., en los artículos 152 a 159 establece los motivos y requisitos legales para adoptar la institución jurídico administrativa de la suspensión de los efectos del acto o de la cesación temporal de la eficacia del acto. En forma suscita, ya que tendremos oportunidad más adelante de comentarlos en detalle, son:

a) Los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado (y en un futuro cercano los jueces administrativos creados por Ley Estatutaria de la Justicia o Ley 270 de 1996, pero sin funcionamiento real en la vida jurídica del país), son los organismos competentes para adoptar en forma exclusiva la suspensión de los actos administrativos, según las reglas de la competencia y la jurisdicción vigentes, en procesos judiciales previstos en el C.C.A., en el momento procesal oportuno y con efectos jurídicos precisos, temporales y supeditados a la vida jurídica de un procedimiento judicial.

b) La suspensión calificada por ley y no por la Constitución como “medida cautelar”, sólo subsiste y tiene reconocimiento legal si se halla pendiente a un procedimiento contencioso administrativo de nulidad y de nulidad y restablecimiento (artículos 84 y 85 C.C.A.), o incluso en un procedimiento contencioso contractual donde se controviertan actos administrativos pre, con o post-contractuales (antes de la ley 80 de 1993, mal llamados “actos separatorios” de la contratación administrativa), según lo ha sostenido el Consejo de Estado Colombiano (C.E., Sección Tercera, Auto de Junio 25 de 1999).

Sin embargo, como precisaremos más adelante, existe una excepción a estos predicamentos, con la que la doctrina (Enrique TASCON), como la jurisprudencia colombiana ha llamado eufemísticamente “suspensión automática” (C.E., Sección Primera, Sentencia de Diciembre 7 de 1976), porque se solicita, admite y decreta en cualquier momento procesal en el mismo proceso que ha decretado una suspensión previa o en proceso diferente si se trata de un acto que reproduce en esencia otro que anteriormente se hallaba suspendido o anulado por la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 158 C.C.A.)

c) La medida cautelar de suspensión del acto, se solicita y sustenta de modo expreso en la demanda de nulidad, nulidad y restablecimiento o contractual (solo si se demanda actos inmersos en la contratación), o en escrito separado, presentado antes de que sea admitida (artículo 152-2 id.). Se establece que la persona interesada en la medida no solo debe presentar la petición expresa, relatando pormenorizadamente las normas superiores de derecho (ordenamiento jurídico) que estima vulneradas, sino que debe exponer brevemente el concepto de la violación de dichas normas, pues en nuestro derecho la jurisdicción administrativa es rogada, a instancia de parte y por lo tanto la “carga procesal” de la alegación, prueba y demostración de la flagrante y “manifiesta” vulneración del ordenamiento jurídico por el acto impugnado le corresponde a la persona interesada con la medida. En este sentido, C.E., Auto de Abril 21 de 1986, Auto de Julio 18 de 1990, Auto de Abril 27 de 1984, Auto de Octubre 11 de 1996, Auto de Junio 25 de 1999. Si la petición de suspensión del acto se realiza, luego de admitida la demanda, “se desestimaré por extemporánea”, a no ser que la “corrección de la demanda se propone antes de la admisión de la demanda y en ella se solicita la medida cautelar en mención, habrá de resolverse en el auto ” admisorio de la demanda (C.E., Sección Quinta, Julio 24 de 1992).

Aquí vale nuevamente la excepción propuesta en el aparte anterior, sobre la llamada “suspensión automática”, puesto que el momento procesal en el que debe solicitarse, no es hasta “antes de la admisión de la demanda”, como reza el artículo 152-2 id., sino que se extiende a “cualquier estado del proceso” (artículo 158 id).

d) Si se trata de solicitar la medida cautelar suspensoria de los efectos del acto en un procedimiento de nulidad, “basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma”, es decir, que la violación del ordenamiento jurídico sea palmaria, *prima facie*, a primera vista o de *visu*, que se “pueda percibir a través de la comparación sencilla de la norma acusada y la norma superior de derecho que se alega como desconocida” (C.E., Sección Cuarta, Auto de Octubre 11 de 1996) y se exprese pormenorizadamente “el concepto de la violación” (C.E., Sección Quinta, Auto Julio 18 de 1990), como una manifestación de lo que significa solicitud “sustentada” de la petición de suspensión (C.E., Sección Primera, Auto de Abril 27 de 1984).

Si se trata de una acción distinta a la de simple nulidad, es decir, que se trate de la acción contencioso administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 85 id.), llamada también “acción resarcitoria” o indemnizatoria previa a la anulación de un acto administrativo, además del fundamento para solicitar la suspensión de todo acto y visto anteriormente, se “deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor” (artículo 152-3 id.). En estos casos la solicitud de suspensión por parte del actor o persona interesada debe conllevar

la demostración breve y sucinta del perjuicio que se le ha irrogado con el acto impugnado o *“que podría sufrir el actor y la prueba, aunque sea sumaria de ese perjuicio ... (que) debe ser real, verdaderamente efectivo nada hipotético. Y el perjuicio debe...asumir características de importancia, de consideración, casi de enormidad o de exceso, puesto que en verdad no es suficiente el simple menoscabo económico transitorio”* (C.E., Sección Primera, Auto de Noviembre 17 de 1988)

En la segunda parte del texto final del artículo 238, constitucional, que dispone: *“que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”*, se establece en nuestro criterio un requisito constitucional pleonástico para poder suspender los efectos de los actos administrativos (expresos o tácitos), cual es, el de exigir que sólo son susceptibles de suspensión aquellos actos que puedan ser impugnados por la “vía judicial”, cuando es lo lógico que sólo serán objeto de impugnación aquellos actos que se demanden ante la jurisdicción contencioso administrativa, según lo establezca el ordenamiento jurídico vigente, o la “ley” como dice el mismo artículo en la parte intermedia y no ninguno otro. Si se omite la última parte del artículo mencionado no sucede nada, pues los requisitos para suspender el acto estarán previstos en el Código Contencioso Administrativo o en leyes especiales y por su puesto, la jurisdicción podrá suspender los actos que previamente hayan sido impugnados ante dicha jurisdicción, tal como lo dispone en el mismo artículo 238 en su parte inicial.

En efecto, el Código Contencioso Administrativo, por vía legislativa establece la regla general de que todo “acto administrativo”, como producto primario de la gestión y actividad de la administración pública de cualquier nivel y ámbito jerárquico y competencial; así como las denominadas “autoridades” y las personas privadas con función pública, cuando unas y otras desempeñen funciones públicas, serán objeto de control de constitucionalidad y de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa (artículos 1,82 y 83 C.C.A.).

La excepción a la regla anterior, lo constituyen los actos que también por vía legislativa, no son impugnables ante la mentada jurisdicción. En principio, no son acusables ante la jurisdicción contenciosa los actos de la gestión militar o de policía que constituyen decisiones de “aplicación inmediata” y persiguen “evitar o remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas” (ámbito del llamado “derecho de policía” o *ius civitas* del derecho romano). Igualmente, no son acusables los actos que son producto de la “facultad de libre nombramiento y remoción”, es decir, aquellos actos originarios de la facultad discrecional de la administración que *ab initio* se excluye del control contencioso administrativo, según el artículo 1º del C.C.A., pero como antes se vio al analizar las causales de nulidad pueden llegar a ser impugnados ante la jurisdicción si la decisión involucra el desconocimiento, quebrantamiento o violación del ordenamiento jurídico o una de los elementos esenciales del acto administrativo, como es la finalidad o elemento teleológico (desviación de poder), entre otras posibilidades.

No son acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa, las “decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la judicatura” (artículo 82, in fine id.). En nuestro país, la actividad administrativa disciplinaria de jueces, funcionarios judiciales y abogados en ejercicio, se ha considerado por la misma constitución (artículos 254 a 257), como de naturaleza jurídica jurisdiccional y por tanto, se excluye de control jurisdiccional administrativo. Un ensayo que cuestiona esta postura se encuentra en el trabajo: *“Desjudicialización del proceso administrativo disciplinario de los empleados y funcionarios judiciales”*.

Finalmente, no serán acusables ante la jurisdicción administrativa por deducción normativa, los actos de trámite, preparatorios, “o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa” (artículo 49 C.C.A.). En efecto, si contra estos actos no procede los recursos por la vía administrativa, esta no quedará agotada y por tanto no podrá acudir a la jurisdicción en

vía de reclamo judicial. Sin embargo, no siempre se exige agotamiento de la vía gubernativa para acudir a la vía judicial en nuestro derecho, “*ni es condición indispensable de acceso al procedimiento...contencioso administrativo*” (C.E., Sección Cuarta, Sentencia Abril 18 de 1987), pues sin agotar dicha vía se puede impugnar actos administrativos generales (artículo 49 *ab initio* C.C.A.), o aquellos actos que “*las autoridades administrativas no hubieren dado oportunidad de interponer los recursos procedentes*” (artículo 135 *in fine* C.C.A.).

Hemos dicho que la legislación principal que desarrolló el artículo 238, constitucional esta plasmada en el C.C.A., pero en materia de derecho administrativo departamental y municipal, donde se aplica en forma subsidiaria o supletoria el Código Contencioso administrativo (artículo 81 C.C.A.), las normas especiales preconstitucionales aplicables son: La Ley 136 de Junio 2 de 1994, para el ámbito municipal y la Ley 3ª y el Decreto-ley 1222 de 1986, en materia administrativa departamental.

La Ley 11 y el Decreto 1333 de 1986, constitutivos del anterior Código de Régimen Municipal colombiano –C.R.M.–, mantuvo en varias normas, la vigencia histórica de la norma constitucional sobre la suspensión de actos administrativos por parte de la jurisdicción contencioso administrativa como una excepción al principio de legalidad y la ejecutoriedad del acto, prevista en forma separada (para actos administrativos colegiados de Asambleas y Consejos Municipales) en el Acto Legislativo Núm. 3º de 1910, luego fue refundida en uno solo en el Acto Legislativo Núm. 1º de 1945, quedando como artículo 192 en la Constitución de 1886.

En efecto, el artículo 122 del C.R.M., reproduce en su integridad el artículo 192 de la Constitución de 1886, que prevé que “*las ordenanzas de las Asambleas y los Acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”. En el artículo 123, *id.*, se enfatiza que “*son nulos los acuerdos expedidos en contravención a las disposiciones de la constitución, de las leyes o de las ordenanzas. Los demás son válidos, aunque puedan ser tachados, con justicia de inconvenientes*”. Y, finalmente el artículo 124, dispone: “*Los acuerdos u otros actos de los concejos municipales anulados definitivamente por los Tribunales de lo contencioso administrativo...no podrán ser reproducidos...a menos que una disposición legal, posterior a la sentencia autorice expresamente a los Concejos para ocuparse de tales asuntos*”. Ninguno de estos textos normativos fue retomado por la Ley 136 de 1994, nuevo Código de Régimen Municipal, por creer fundadamente que no era necesario, pues el texto normativo primero, era objeto de regulación constitucional en su integridad por el artículo 238; en tanto que los dos restantes se hallaban inmersos en las previsiones normativas del artículo 158 del C.C.A.

Quizá por ello, el nuevo C.R.M., de 1994, solo en forma deductiva dejó previsto en el artículo 82, la posibilidad que los actos administrativos sólo podrán suspender o anularse por la jurisdicción contencioso administrativa, los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes, que “*por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad*” (artículo 305-11, constitucional), tenga que enviar el Alcalde al Gobernador para que éste ejerza la atribución de “*revisión*” y si encuentra que los actos violan el ordenamiento jurídico, remitirá al Tribunal Administrativo competente para que se pronuncie sobre su constitucionalidad o legalidad. En el transcurso de la acción de nulidad del acto administrativo colegiado del Concejo o subjetivo o general del Alcalde Municipal, solicitado por el Gobernador, podrá este pedir la medida cautelar de suspensión del acto, si hay mérito, fundamento jurídico y de hecho y se reúne los requisitos de forma y de fondo para hacerlo (artículos 84,85,149-1 y 152 C.C.A.)

En el Código de Régimen Departamental –C.R.D.–Ley 3ª y Decreto-ley 1333 de 1986, se regula la suspensión provisional de actos en los artículos 85 y 86, en las mismas condiciones que lo hacía el C.R.M., es decir, retomando la norma histórica constitucional del artículo 193 y la norma legal sobre la prohibición de reproducción de actos suspendidos (“*Suspensión automática*”) o anulados previamente por la jurisdicción administrativa. Aunque

a la vista del artículo 238, constitucional, resulta superfluo el artículo 85 del C.R.D., por hallarse inmerso en el texto constitucional, y el artículo 86 en el artículo 158 del C.C.A., no olvidemos que el C.R.M., es una norma preconstitucional que no ha sido puesta a tono con los nuevos predicamentos de la Constitución de 1991, aunque no por ello se diga que es inconstitucional, pues ya a pasado varios exámenes de constitucionalidad de donde ha salido bien librado. Falta eso sí actualizarse y temporizarse con la normativa constitucional de 1991.

14.4. CARACTERÍSTICAS O ATRIBUTOS DE LA SUSPENSION

Las características o atributos de la institución de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, se originan en la calificación y regulación constitucional histórica (Constitución de 1886 y sus reformas constitucionales o Actos legislativos) como constitucional vigente (Constitución de 1991); así como también en la regulación normativa legal general (Código Contencioso Administrativo), como en la normativa especial (Código de Régimen Municipal y Departamental), leyes específicas donde se aplica subsidiariamente el C.C.A.

Las principales, aunque no las únicas, características de la suspensión son:

a) Históricamente la suspensión en los inicios de la Constitución de 1886, surgió como una institución adoptable por los funcionarios administrativos (El Gobernador, en particular), por la “autoridad judicial”, para evitar graves perjuicios a las personas. La suspensión tenía una naturaleza jurídica mixta: de índole administrativo y de carácter jurisdiccional. A partir del Acto Legislativo Núm. 3º de 1910, reformatorio de la Constitución de 1886, se excluye la función de adopción de la suspensión en vía administrativa y se erige en forma exclusiva y excluyente de la vía jurisdiccional administrativa. En tal virtud, la suspensión por rango constitucional tiene una naturaleza jurídica de índole jurisdiccional.

b) La suspensión como excepción al principio de ejecutividad, ejecutoriedad u obligatoriedad de los actos administrativos de carácter departamental y municipal, surgió en el Acto Legislativo –A.L.– Núm. 3º de 1910, cuando se dispuso por normas separadas que las Ordenanzas de las Asambleas Departamentales, como los Acuerdos de los Concejos Municipales, serían “ejecutivas y obligatorias”, mientras no sean suspendidas o anuladas por “la autoridad judicial” competente. “Los particulares agraviados por los actos de los Concejos Municipales podrán ocurrir al juez, y éste por pronta providencia, suspenderá el acto denunciado por causa de inconstitucionalidad o ilegalidad” (artículo 64 del A.L.10/1910). Esta característica de la suspensión se ha mantenido hasta nuestros días, y aunque tácitamente en el ámbito constitucional (artículo 238), en el sector legal en forma expresa (artículos 152, 158 y 159 C.C.A. y 85 del Decreto-ley 1222/86). La jurisprudencia actual del Consejo de Estado la ha asimilado a la “excepción al principio de legalidad” (C.E., Auto Abril 21 de 1986 y Sentencia de Enero 30 de 1997). En parecido tenor la Corte Constitucional colombiana (Sentencia C-069-95, Febrero 23).

c) La suspensión como excepción al “principio o presunción de legalidad” del acto administrativo, tiene rango constitucional histórico y constitucional vigente, pues significa que todo acto debe expedirse o crearse de conformidad con el ordenamiento jurídico, vale decir, que no esté en contravía de los textos normativos, los derechos, deberes u obligaciones previstas en las normas superiores de derechos dentro del ámbito del Estado de Derecho y en la estructura doctrinal y legislativa de la jerarquía normativa gradada para su respeto y observancia obligatoria y de efectos *erga omnes*. En esta estructura normativa se tiene como base o fundamento la Constitución Política y todos los actos constituyentes (Actos legislativos, Actos de la Asamblea Constituyente o Actos aprobados por medio de referéndum: Artículo 374, constitucional) y todas las normas jurídicas de rango inferior: leyes, decretos-leyes y actos administrativos nacionales, seccionales y locales (artículo 4, constitucional). Quizá por ello, es más integral y jurídico hacer mención al bloque de

constitucionalidad y bloque de legalidad que sólo “principio de legalidad” (pese a que LAUBADERE ^[103], dice que la legalidad es más amplia que la simple ley) para indicar que a esos bloques normativos debe observarse todo acto para no considerarse violatorio del ordenamiento jurídico.

d) La suspensión como medida cautelar tiene unas connotaciones especiales que dan origen a un tratamiento especial más adelante. Sin embargo, digamos por el momento, que los sujetos intervinientes en la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo, en el derecho colombiano son: Sujeto Activo. El particular, administrado o persona interesada en la solicitud, adopción y efectividad de la medida cautelar si se solicita en una acción de nulidad; o es el sujeto activo, la persona que ha sufrido o está sufriendo un perjuicio real, no hipotético y que evita se siga produciendo el daño, con la solicitud de la medida cautelar, si se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. El Sujeto pasivo. Es la administración pública o la persona privada con función pública que expidió el acto administrativo, aunque en determinados y específicos momentos puede ser el sujeto activo, si son estos sujetos los que solicitan la medida cautelar al demandar su propio acto en acción de lesividad y con base en la capacidad *ad procesum* que tienen según el artículo 149-1 C.C.A.

Es innegable que la suspensión como medida cautelar sólo se arbitra dentro de un procedimiento administrativo (como sucede en el derecho español) o en un procedimiento contencioso administrativo (como sucede en el derecho ibérico y el derecho colombiano) de nulidad de un acto administrativo o disposición administrativa (como se denomina a los actos objetivos en el derecho ibérico, según la LRJAP y PC de 1992). Esto es lo que llamamos en otro trabajo nuestro como “*pendente lite*” ^[104]. No cabe en principio, la existencia de una medida cautelar fuera del proceso, o una cautela extra-procesal porque desvirtúa la propia naturaleza de la medida que es precisamente el aseguramiento de una resolución, fallo o sentencia en un procedimiento (elemento asegurativo de la medida) y el que se frene, prevenga o termine temporal o definitivamente los perjuicios o daños ocasionados con la expedición del acto administrativo (elemento teleológico de la medida).

e) La suspensión de los efectos de un acto administrativo es un fenómeno jurídico administrativo de naturaleza temporal. El carácter *pro tempore* con el que se dicta una medida cesatoria de la eficacia del acto es uno de los más relevantes y caracterizadores de la suspensión, pues no puede existir cautelas suspensorias intemporales o sin límites en el tiempo ya que estas desvirtúan la naturaleza jurídica y finalidades perseguidas por la medida. En el derecho procesal administrativo colombiano, la cautela suspensoria se adopta en el auto de admisión de la demanda y permanece vigente hasta cuando se dicta sentencia judicial definiendo si es o no nulo el acto administrativo. Si se encuentra conforme el acto con el ordenamiento jurídico se ordenará en la sentencia levantar la medida cautelar suspensoria y el acto recobrará su eficacia cesada temporalmente; en cambio, si se confirma su enfrentamiento con el ordenamiento jurídico, la cesación temporal también termina para transformarse en algo superior a la nulidad del acto que significa que este deja de existir del mundo jurídico o si alcanzó a producir efectos, como si nunca hubiera existido (efectos *ex tunc* de la sentencia). En derecho ibérico en vigencia de la LPA (Ley de Procedimiento Administrativo de 1958), se distinguía entre efectos de la suspensión de carácter temporal y de carácter definitivo. Este último se efectivizaba en el procedimiento administrativo al dictarse resolución definitiva, sin embargo, en su momento nos parecía inapropiado dicha calificación porque desvirtuaba la medida cautelar ^[105], como hoy lo criticamos por ser extraño a la naturaleza temporal de la cautela suspensoria.

f) La suspensión del acto administrativo, se distingue de la suspensión de empleo y sueldo de los servidores del Estado de cualquier nivel jerárquico y ámbito territorial, que aunque es una medida cautelar no de los efectos jurídicos (suspensión del acto), sino una cautela suspensoria de una relación jurídica laboral ^[106]. La razón de la distinción es que la suspensión de los efectos o la eficacia del acto en el derecho procesal colombiano sigue

siendo desde 1910 hasta nuestros días como una medida cautelar solicitada, decretada y efectivizada en vía jurisdiccional; la suspensión de la relación laboral, en cambio, es de naturaleza jurídica mixta: Si la suspensión se toma en los procedimientos administrativos disciplinarios denominados de autocontrol o promovidos por la misma administración estatal, o si la adopta el Ministerio Público (Procurador General de la Nación, Procuradores Delegados, Provinciales, Departamentales, Personero Municipal) en los procesos denominados de “super-control” de la actividad y conducta funcional nacional, seccional y local, es de naturaleza jurídica administrativa (artículos 6, 118, 122 a 125, 209, 275 a 284, constitucionales; Ley 3ª y Decreto-ley 1222/86, Ley 136 de 1994, Leyes 190 y 200 de 1995, principalmente). Por el contrario, si la adopta el Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales de la Judicatura, en los procesos “jurisdiccionales disciplinarios” que adelanta contra empleados y funcionarios judiciales y contra los abogados en ejercicio, la naturaleza jurídica de la medida suspensoria es de carácter jurisdiccional (artículos 6, 122 a 125, 254 a 257, constitucionales; Decreto-ley 196/71, Decreto-ley 1888/89, Ley 270 de 1996). En otro trabajo cuestionamos esta naturaleza jurídica jurisdiccional, porque seguimos convencidos que no solo la medida sino el procedimiento disciplinario es de naturaleza administrativa, pese a la vía o ámbito donde se arbitre dicho procedimiento. ([La desjudicialización del procedimiento administrativo de los empleados y funcionarios judiciales](#)).

A su vez, en nuestro derecho administrativo municipal y departamental, debe distinguirse la suspensión de sueldo y empleo, como medida cautelar en los procedimientos administrativos disciplinarios de auto-control en sede administrativa, adelantados por la propia autoridad administrativa (nominadores o superiores jerárquicos), de la suspensión de sueldo y empleo funcional, como cautela-sanción de los procedimientos disciplinarios de super-control adelantados por el Ministerio Público, por disposición constitucional y legal. Proceso disciplinario que se adelanta en sede administrativa especial. Y ambos, se deben distinguir a su vez de la suspensión provisional de la elección de Gobernador, Alcalde, Diputado y Concejal, arbitrada como medida cautelar de la facultad electiva en cabeza de todos los ciudadanos que mediante el voto popular eligen a funcionarios administrativos unipersonales o colegiados de carácter municipal y de ámbito departamental para períodos constitucionales de tres (3) años, no reelegibles consecutivamente (Decretos-ley 1222/86, ley 136 de 1994, artículos 60, 105)

g) La suspensión es una institución jurídico administrativa que por principio cabe contra todos los actos administrativos, bien sean de naturaleza jurídica objetiva, subjetiva o mixta (actos-condición), o bien expresos o tácitos (artículo 238, constitucional; artículos 1,82,83, 152 a 159 del C.C.A.). Es obvio que es susceptible de suspensión todo acto que ha sido impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, y por ello, resulta fútil como se dijo, que la Constitución en la parte final del artículo 238, elevara a requisito constitucional el que el acto potencialmente suspendible debía ser susceptible de impugnación por vía judicial. Sin embargo, esta aclaración debió servir en otro momento de nuestra legislación colombiana, hoy derogada por el D.E.,2304 de 1989 (artículo 157 C.C.A.), cuando sí existían excepciones *numeros clausus* que excluían la suspensión de los actos, por ejemplo, en materia electoral, en situaciones varias de movilización de personal militar o educativo, en materia tributaria, y en acciones prescritas.

Igualmente, pudo servir aquella prevención constitucional, cuando existió la mal llamada “suspensión provisional en prevención” , hoy derogada por el D.E. 2304 de 1989 (artículo 153 C.C.A.), contra los actos de trámite, ejecución o los preparatorios de supuestos actos definitivos que puedan resultar inconstitucionales o ilegales.

Hoy por hoy, como no existe ni las excepciones ni esta forma de suspensión sui generis del derecho procesal administrativo colombiano, podemos afirmar que la suspensión es procedente contra todo acto administrativo, sea cual fuere la acción que se utilice: de nulidad, de nulidad o restablecimiento o contractual (artículos 84,85 y 87 C.C.A.).

h) La medida cautelar de cesación de la eficacia del acto cabe en toda aquella acción contencioso administrativa en las cuales se controvierta la validez, existencia o eficacia de un acto administrativo. Sin embargo, si se trata de la acción de nulidad, basta con demostrar la manifiesta violación del ordenamiento jurídico, tras la petición y sustentación de modo expreso de la trasgresión, puntualizando y dando el concepto de violación de las normas en forma breve pero precisa y *prima facie* de donde se deduzca por la simple comparación del acto impugnado y el ordenamiento jurídico que ha existido un quebrantamiento al ordenamiento jurídico. En cambio, si la acción elegida por motivos y razones personales y jurídicas, es la de nulidad y restablecimiento del derecho (acción resarcitoria), el actor de la solicitud, la adopción y la efectividad, deberá además de lo previsto para la acción de nulidad, deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado cause o podría causar al actor (artículo 152-2º y 3º C.C.A.).

Por ello,

“Constituye carga procesal del actor la de efectuar la debida escogencia de las disposiciones que, a su juicio, ofrecen las características que autorizan la suspensión provisoria y así indicarlás al juzgador, para que éste concentre su atención y análisis en ellas y tome la decisión que en derecho correspondiere” (C.E., Sección Quinta, Auto Julio 18 de 1990).

“De no hacerse como quedó indicado la petición de suspensión provisional del acto administrativo no puede prosperar” (C.E., Sección Primera, Auto Abril 27 de 1984)

i) Los efectos jurídicos de la suspensión como medida cautelar contencioso administrativa, son varios: 1) “*Impedir que un acto flagrantemente violatorio de la ley continúe surtiendo efectos en el tiempo y evitar que se cause o que se prolongue un perjuicio inferido injustamente*” (C.E., Sección Segunda, Aunto Junio 3 de 1992).; 2) Suspender pro tempore la eficacia del acto o la ejecutoriedad u obligatoriedad mientras dure adoptada la medida y hasta cuando se dicte sentencia judicial de nulidad o no del acto administrativo. Si se declara la nulidad del acto la sentencia tendrá la virtualidad de cosa juzgada con efectos erga omnes. Si se niega la nulidad, la cosa juzgada sólo se producirá en la relación con la causa petendi juzgada. (artículos 66,152 y 175 C.C.A); 3) Como efectos jurídicos asegurativos, la medida cautelar propende por la terminación normal y efectiva del procedimiento jurisdiccional con sentencia, y como efectos finalísticos o teleológicos el que se frene o termine los perjuicios que cause el acto al actor o personas interesadas con la suspensión y/o nulidad del acto; 4) Los efectos jurídicos de la medida siempre son temporales y supeditados a un procedimiento judicial administrativo; 5) Los efectos jurídicos de la medida son *ex nunc*, no retroactivos, a diferencia de la declaratoria de nulidad cuyos efectos son *ex tunc*, rebasan a los efectos temporales de suspensión en esencia, forma y contenido; 6) Los efectos jurídicos de la suspensión no prejuzgan, ni apuran la esencia del quebrantamiento del ordenamiento jurídico, sino que exponen en forma breve, concisa pero de manera flagrante, de *prima visu* dicho quebrantamiento con carácter temporal. Solo la sentencia judicial del proceso expondrá en forma definitiva el quebrantamiento o no del ordenamiento jurídico por parte del acto impugnado, aun cuando previa y cautelarmente se lo haya suspendido por encontrarse en el análisis silogístico inicial (Premisa Mayor: Ordenamiento Jurídico; Premisa Menor: Acto impugnado; y, conclusión: viola o no el ordenamiento) que si trasgredía el ordenamiento jurídico manifiestamente.

j) La suspensión de actos administrativos en el derecho procesal administrativo colombiano es de naturaleza jurisdiccional, no sólo por predisposición constitucional (artículo 238), sino por desarrollo legislativo, el trámite procesal, recursos judiciales, las autoridades que la adoptan y efectivizan dentro de un proceso; así como también por los efectos jurídicos asegurativos y finalísticos que ella tiene. En cuanto al trámite procesal y recursos judiciales que proceden contra la decisión judicial de suspensión provisional del acto (“Auto” admisorio o inadmisorio de la cautela) adoptada por los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, en los respectivos procedimientos judiciales (de nulidad, nulidad y restablecimiento

y/o contractuales donde se debaten actos) constituyen una tramitación especial, colegiada en la Sala, Sección o Sub-sección correspondiente y sometidos a precisos términos judiciales de notificación, comunicación, ejecutoriedad y recurribilidad, que veremos en detalle más adelante.

Esta ritualidad en la solicitud, adopción, ejecutoriedad y efectividad de la medida cautelar y el entorno procesal que encarna como “mini-proceso” dentro de otro gran proceso donde se cuestiona la validez y la eficacia del acto impugnado, ha generado posiciones doctrinales diversas en el derecho administrativo comparado, especialmente español, francés e italiano sobre la existencia y autonomía de un proceso cautelar de suspensión, aunque inmerso en el proceso contencioso ordinario que pone en tela de juicio la existencia del acto y otros que negamos tal autonomía, pese a su tramitación peculiar y específica de ese mini-proceso que no puede desprenderse del proceso principal (“Pendente lite”) ¹⁰⁷¹.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (96) ALDANA DUQUE, Hernán G. **LA REVOCACIÓN Y LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN DERECHO COLOMBIANO**. En: El Derecho administrativo latinoamericano. Colegio Mayor del Rosario. Bogotá, 1978, págs. 126 a 131.
- (97) MORA OSEJO, Humberto. **COMENTARIOS AL NUEVO CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**. Cámara de Comercio, Bogotá, 1984, págs. 127 y 128
- (98) SOLANO SIERRA, Jairo E. **PRACTICA ADMINISTRATIVA**. Ed. Jurídicas Radar, 2ª ed., Bogotá, 1992, 139
- (99) MORA OSEJO, Humberto. **COMENTARIOS AL NUEVO CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**. Cámara de Comercio, Bogotá, 1984, págs. 207 y 211.
- (100) BARRETO VARGAS, Roberto. **APUNTES SOBRE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**. Tesis de grado, Univ. Nacional de Colombia, Bogotá, 1937, pág. 47. Citado por ALDANA DUQUE, Hernán, Ob., ut supra cit., págs. 126 a 131.
- (101) El Profesor Vidal Perdomo, expone “que dos fueron las circunstancias que impulsaron a la expedición de la Ley 58 de 1982. En primer lugar, la preocupación que de tiempo atrás existía de actualizar las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (Ley 167 de 1941); en segundo término, la necesidad de complementar las disposiciones del decreto-ley 2733 de 1959 sobre procedimientos administrativos, y definir de manera más clara las actuaciones de la administración y la protección de los administrados ante los procedimientos administrativos”. VIDAL PERDOMO, Jaime. **DERECHO ADMINISTRATIVO**. Undécima edición, Ed. Temis, Bogotá, 1997, pág. 289. El Código de 1984, incorporó las recomendaciones legislativas de la Ley 58 en su texto, y como se puede leer en aquél las fuentes documentales se tomaron del derecho administrativo jurisprudencial de Francia, del derecho escrito de España, del derecho alemán y de las múltiples Conferencias Internacionales celebradas en Europa sobre Procedimiento Administrativo, recursos ordinarios y extraordinarios, procedimiento contencioso-administrativo, y en general, sobre asuntos del derecho administrativo y sustantivo.
- (102) VIDAL PERDOMO, Jaime. Ob. ut supra, cit., pág. 323.
- (103) LAUBADERE, André. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Ed. Temis. Traducción de Jesús Villamizar Herrera, Bogotá, 1984, pág. 75
- (104) RIASCOS GOMEZ, Libardo O. **LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**. Tesis doctoral, Universidad de Navarra, Pamplona (España), 1986, pág.540.
- (105) Ibidem., pág., 550.

(106) Ibidem, pág. 555.

(107) Ibidem, pág. 555.

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

[INICIO](#)