

Panamá, 24 de noviembre de 2004.

Licenciado  
BENJAMÍN COLAMARCO PATIÑO  
Director de Catastro y Bienes Patrimoniales  
Ministerio de Economía y Finanzas  
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejera jurídica a los funcionarios públicos administrativos, nos referimos a las consultas elevadas por usted mediante nota N°501-01-3606, de 29 de septiembre de 2004, recibida por nuestro despacho el 5 de octubre de 2004; y la nota N°501-01-3894, de 26 de octubre de 2004, recibida el 27 de octubre de 2004, relacionadas con el procedimiento a seguir para sancionar la ocupación de playas ubicadas en Playa Coronado, Corregimiento de Nueva Gorgona, Distrito de Chame, sin autorización expresa del Ministerio de Economía y Finanzas o sin la formalización del contrato de concesión respectivo.

**i. Antecedentes.**

En síntesis, según se desprende de su nota N°501-01-3606, de 29 de septiembre de 2004, la situación de hecho que antecede la presente consulta consiste en que, desde 1994, la Dirección General de Catastro (hoy, Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales), previa inspección ocular, determinó que propietarios de fincas ubicadas en Playa Coronado, colindantes con áreas cercanas a la playa, estaban usufructuando u ocupando áreas de dominio público sin haber cumplido con las formalidades legales correspondientes.

En virtud de ello, en 1994, dicha Dirección expidió sendas resoluciones por las cuales sancionó a los ocupantes de dichas áreas con multas ordenando, además, la demolición de las estructuras erigidas, con fundamento en el artículo 255 de la Constitución; los artículos 8, 28, 116, 1238 y 1239 del Código Fiscal y la Ley 63 de 31 de julio de 1973. Estas disposiciones, sin embargo, no facultaban a la Dirección General de Catastro a imponer sanciones pecuniarias ni a ordenar la demolición de estructuras.

Dada la imposibilidad fáctica de notificar dichas resoluciones personalmente en tres ocasiones, la diligencia se efectuó mediante edictos, conforme a lo establecido en el

artículo 1235 del Código Fiscal, por el término de 10 días hábiles. No obstante, a la fecha, dichas resoluciones no han sido ejecutadas.

No fue sino hasta la promulgación de la Ley 36 de 6 de julio de 1995, que modifica entre otras, la Ley N°35 de 29 de enero de 1963 y la Ley N°63 de 31 de julio de 1973, que se establece la competencia de la Dirección General de Catastro para fijar sanciones pecuniarias por la ocupación ilegal de tierras nacionales y se le otorga la facultad de adoptar, a discreción, medidas tales como la demolición de las estructuras erigidas o el arrendamiento a sus ocupantes, según convenga mejor a los intereses públicos.

## **ii. Lo consultado.**

### **A. Primera consulta.**

Mediante su nota N°501-01-3606 de 29 de septiembre de 2004 solicita nuestro criterio jurídico con relación a lo siguiente:

- “1. Si las resoluciones expedidas por la Dirección General de Catastro en el año 1994, fundamentadas en los artículos 255 de la Constitución Política, los artículos 8, 28, 116, 1238 y 1239 del Código Fiscal, y la Ley 63 de 31 de julio de 1973, y notificadas de conformidad con el artículo 1235 del Código Fiscal, surtieron sus efectos jurídicos.*
- 2. De ser afirmativa la respuesta, quedando dichas Resoluciones en firme y ejecutoriadas, agradezco indicarnos el procedimiento a seguir para que se cumpla con el debido proceso, toda vez que no se han hecho efectivo los pagos al Tesoro Nacional por las multas impuestas, ni se han demolido las obras y estructuras que ocupan dichas áreas.*
- 3. En el evento de que las personas naturales o jurídicas que fueron objeto de sanciones a través de las resoluciones objeto de estudio, no pagasen las multas impuestas ni cumplieran con la orden de demolición, cuáles serían las consecuencias jurídicas.*
- 4. En el supuesto de que lo arriba expuesto no fuese viable, puede la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales dejar sin efectos las resoluciones anteriores y expedir nuevas resoluciones en su defecto, sancionando con multa aquellos que estén ocupando ilegalmente áreas de playa, de conformidad con avalúos realizados por la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, además de ordenar la demolición de las obras realizadas ilegalmente a costas de los ocupantes de conformidad con el literal g*

*del artículo 2 de la Ley N° 63 de 1973, modificado por el artículo 18 de la Ley N° 36 de 1995.”*

### **B. Segunda consulta.**

Mediante su nota N°501-01-3894, de 26 de octubre de 2004, nos consulta:

*“...Si las Resoluciones dictadas en 1994 por la Dirección General de Catastro, (actual Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales) son subsanables de conformidad con el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, revocándolas o reemplazándolas por otras, toda vez que las mismas no surtieron sus efectos legales, ya que para esa fecha, esta Dirección, no tenía la facultad, ni la competencia para emitir y aplicar las sanciones pecuniarias, en virtud, de que no estaba vigente la Ley 36 de 6 de julio de 1995, aun cuando se comprobó efectivamente, que se encontraban ocupando ilegalmente áreas inadjudicables, sin la autorización expresa del Ministerio y sin el correspondiente Contrato de Concesión y que hasta la fecha no cuentan con los requerimientos legales, manteniendo el uso y ocupación ilegal sobre dichas áreas.”*

### **iii. Criterio legal de la institución.**

Conforme al criterio legal de la institución, expresado mediante la nota N°501-01-3606, de 29 de septiembre de 2004, en su opinión, *“... las Resoluciones expedidas por la Dirección de Catastro en el año 1994 surtieron sus efectos jurídicos, por lo que se debe proceder con el cumplimiento de las sanciones establecidas en las mismas, debiendo los ocupantes proceder a hacer efectivos los pagos y cumplir con las demoliciones, con la asistencia y ayuda de las autoridades administrativas de policía del área; por consiguiente, aquellas personas que ocupen áreas nacionales, como en este caso áreas de playas, sean sancionadas de conformidad con la ley y dentro del debido proceso.”* (el resaltado y subrayado es nuestro).

No obstante, en su nota posterior, N°501-01-3894 de 26 de octubre de 2004, se manifiesta en sentido contrario, al señalar que en su criterio dichas resoluciones *“... no surtieron efectos legales, ya que para esa fecha, esta Dirección, no tenía la facultad, ni la competencia, para emitir y aplicar las sanciones pecuniarias, en virtud, de que no estaba vigente la Ley 36 de 6 de julio de 1995, aún cuando se comprobó efectivamente, que se encontraban ocupando ilegalmente áreas inadjudicables, sin la autorización expresa del Ministerio y sin el correspondiente Contrato de Concesión, y que hasta la fecha no cuentan con los requerimientos legales, manteniendo el uso y ocupación ilegal sobre dichas áreas.”*

Vistos los aspectos que abarca su consulta y el criterio jurídico de la institución, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

## I. Sobre la validez y eficacia del acto administrativo en materia fiscal.

Conforme a lo establecido en el artículo 201, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, en nuestro ordenamiento jurídico se entiende por acto administrativo la “*Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo...*”.

Al tenor de esta disposición, para que sea válido, todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales, a saber: *competencia* (atribución expresa conferida por la Constitución, la ley o los reglamentos), *objeto* (materia sobre la cual decide, certifica, valora u opina el acto administrativo, el cual debe ser lícito y físicamente posible), *finalidad* (es el fin perseguido o propuesto, que debe ser acorde con el ordenamiento jurídico y la relación jurídica de que se trate), *causa* (es el móvil determinante de la realización del acto administrativo, relacionada con los hechos antecedentes y el derecho aplicable), *motivación* (factores de hecho y derecho que fundamentan la decisión), *procedimiento* (trámites previstos en el ordenamiento jurídico para la emisión del acto), y *forma* (deberá instrumentalizarse y externalizarse del modo que indica la ley y los reglamentos -por escrito, salvo las excepciones de ley- expresando el lugar, fecha y autoridad que lo expide).

Seguido el procedimiento prescrito por la ley y los reglamentos para la elaboración del acto administrativo éste alcanza su *perfección*. Ésta -la perfección del acto-, conforme a la doctrina especializada, no debe confundirse con la *eficacia*, que apunta a la posibilidad de que el acto produzca los efectos que persigue. *Perfección* y *eficacia* son cualidades distintas de la *validez*, entendida como la concurrencia en un acto administrativo, de todos los elementos constitutivos del mismo, lo que su vez comprende el cumplimiento de los requisitos y procedimientos correspondientes. Así, un acto administrativo puede ser perfecto, aunque ineficaz; o eficaz, pero inválido.<sup>1</sup>

Una vez surgido a la vida jurídica, el acto administrativo se presume válido, mientras no se demuestre lo contrario y así sea declarado por autoridad competente. Así pues, nacido el acto administrativo, éste se torna obligatorio y la Administración tiene la obligación de cumplirlo y materializarlo, es decir, *ejecutarlo*.

Sobre el particular, ha señalado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 26 de abril de 1999, lo siguiente:

***“...de acuerdo a este concepto de ejecutoriedad del acto administrativo, elaborado por la doctrina colombiana y de la cual se nutre nuestro sistema de derecho administrativo; para que la misma se configure se requiere indispensablemente que se cumplan o verifiquen a cabalidad todas y cada una de las etapas o fases que la ley establece para el perfeccionamiento del***

<sup>1</sup> Entrena Cuesta Rafael, “Curso de Derecho Administrativo”, Undécima Edición. Volumen I/1. p.201.

*acto administrativo de que se trate; de tal modo que al surtir los efectos que le son propios, los mismos sean de obligatorio cumplimiento tanto para el ente estatal que lo suscribe como para el administrado.”(el resaltado es nuestro).*

Sobre el concepto de “validez del acto administrativo”, señala Santofimio, citando a Olguín Juárez<sup>2</sup>:

*“La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores. En otras palabras, se dice que un acto administrativo es válido en la medida en que éste se adecua perfectamente a las exigencias del ordenamiento jurídico. Esto es, el acto administrativo es válido cuando ha sido emitido de conformidad con las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que le son esenciales. La validez supone en el acto la concurrencia de todos los elementos que le son esenciales.” (el resaltado es nuestro).*

Cabe señalar, no obstante, que aun si el acto administrativo es emitido sin ajustarse perfectamente a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, éste surge a la vida jurídica, aunque viciado de ilegalidad, sin que ello le impida surtir sus efectos jurídicos, hasta tanto no se produzca un pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional competente declarando su nulidad, o sea revocado por la propia Administración.

En este sentido señala Penagos:

*“... los actos administrativos se presumen legales, esto es, ajustados a las reglas cuyo cumplimiento les es obligatorio. La consecuencia de esta presunción es la de que dichos actos deben ser obedecidos por las autoridades y por los gobernados”<sup>3</sup>*

En este mismo orden de ideas se expresa Dromi, al señalar que:

*“... La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto...”*

*“Es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos, por eso crea la presunción de que son legales, es*

<sup>2</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. “Tratado de Derecho Administrativo”. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. 4ª. Edición. Universidad Externado de Colombia. Abril de 2003. P., 319.

<sup>3</sup> Penagos, Gustavo. “El Acto Administrativo”, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia, 1981, 3ra ed. pag. 80.

*decir, que se presumen válidos y que respetan las normas que regulan su producción.*

*Que el acto en principio sea regular significa que básicamente es válido, pues reúne todos sus requisitos; puede contener algunos vicios, no obstante sigue siendo regular...”<sup>4</sup>*

Así pues, la presunción de legalidad del acto administrativo encuentra fundamento en la celeridad y seguridad que debe reinar en la gestión administrativa. De allí que la legitimidad del acto administrativo no necesite ser declarada previamente por los tribunales, pues ello entorpecería la actuación misma y atentaría contra el interés público.

En nuestro foro, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo se ha referido a la presunción de legalidad del acto administrativo en reiterada jurisprudencia. Así, por ejemplo, mediante Sentencia de 3 de agosto de 2001, señaló:

*“...los actos expedidos por la administración pública están amparados por la llamada ‘presunción de legalidad’, lo cual significa que éstos se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente.”*

También indicó la Sala Tercera en Sentencia de 19 de septiembre 2000, que la presunción que ampara los actos administrativos es “*iuris tantum*”, esto es, relativa y, por tanto, susceptible de ser desvirtuada presentando prueba en contrario.

Clarificado el concepto de validez del acto administrativo toca ahora referirnos al concepto de *eficacia*, que le es complementario.

Según Santofimio, la eficacia es una **“consecuencia del acto administrativo, que lo hace apto y capaz de producir efectos para los cuales se le dio vía jurídica.”**<sup>5</sup>(el resaltado es nuestro).

Según la doctrina especializada, la eficacia del acto administrativo se sitúa al exterior del mismo y conlleva su operativización y ejecución. En este orden de ideas, Luciano Parejo, al referirse a la connotación de la eficacia del acto administrativo, ha señalado que ésta conlleva el cumplimiento de fines y objetivos, es decir, la producción de resultados para el Estado y, por tanto, es manifestación concreta del rendimiento de las organizaciones estatales.<sup>6</sup>

Ahora bien, para que el acto administrativo haga tránsito normal a su eficacia, debe en primera instancia adquirir firmeza y luego, ejecutoriedad. Sobre el particular, tanto la doctrina como el derecho positivo han acogido una serie de requisitos, más o menos

<sup>4</sup> Dromi, Roberto. “El Acto Administrativo”, Ediciones Ciudad Argentina Buenos Aires, 1997, 3ra ed. Pags. 76-79.

<sup>5</sup> Santofimio. op cit, p 320.

<sup>6</sup> Citado por Santofimio, Ibídem.

estandarizados, que posibilitan que el acto administrativo adquiera firmeza, y una vez en firme, sea de obligatorio cumplimiento.

Así pues, tratándose de actos administrativos de carácter general, su firmeza está supeditada, por regla general, al pleno cumplimiento de los requisitos de publicidad, mientras que, en los actos administrativos de carácter individual, sujetos al principio de contradictorio, está condicionada al cumplimiento de los supuestos que establece la ley para que el acto adquiera firmeza y pueda hacer tránsito a la eficacia.

La firmeza del acto administrativo es el punto de partida para la eficacia real del mismo, ya que es el momento en que se presume su plena legalidad y cuanto surge, por ende, la obligación constitucional y legal de hacer cumplir lo dispuesto en él, mediante el cumplimiento de los procedimientos, actuaciones y operaciones administrativas pertinentes.

En nuestro ordenamiento jurídico, conforme a las normas fiscales vigentes, los actos administrativos relativos a la gestión fiscal del Estado adquieren firmeza cuando no haya lugar a interponer recurso alguno o no se haya hecho uso oportuno de los que estuvieren disponibles. En este sentido, el artículo 1243 del Código Fiscal, señala:

*“Artículo 1243. Toda resolución u otro acto administrativo contra el cual no haya lugar a interponer recurso alguno administrativo o no se haya utilizado ninguno de los procedentes, quedará ejecutoriado.”*

Ahora bien, en la relación jurídica administrativa, contrario a lo que ocurre en las relaciones regidas por el derecho privado<sup>7</sup>, desde el momento en que se dicta y queda en firme, el acto administrativo es *ejecutorio*, lo que otorga a la Administración dos privilegios a saber: el de la *ejecutividad*, en virtud de cual el acto se presume legítimo y constituye título suficiente para su ejecución; y el privilegio de la *acción de oficio o de ejecución forzosa*, que faculta a la autoridad para realizar por sí misma materialmente los derechos que de tales actos derivan, aun en si a ello se negare el sujeto obligado, sin necesidad de acudir a un proceso ejecutivo.<sup>8</sup> Es en este momento que se configura plenamente la eficacia del acto administrativo.

Sobre el particular señala Penagos que *"el Acto Administrativo existe desde el momento en que se profiere, pero, no produce efectos jurídicos, es decir fuerza vinculante, sino después de su publicación, notificación, o comunicación, según los casos ... La notificación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatorio u oponible a los administrados"*.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Como bien ha señalado Entrena Cuesta, en la relación jurídica de carácter privado, aunque esté revestida de eficacia, si el sujeto pasivo se niega a cumplir las obligaciones, el sujeto activo, salvo que su derecho esté amparado por un título ejecutivo, deberá someter su pretensión a un proceso jurisdiccional de conocimiento para que se declare la existencia del derecho. Luego, si aun así el sujeto pasivo incumple, deberá acudir a la vía ejecutiva.

<sup>8</sup> Entrena Cuesta, op.cit., p. 205.

<sup>9</sup> Penagos, op. cit., págs. 795 y 863.

En este orden de ideas, el Código Fiscal vigente, en su artículo 1237, sujeta la eficacia de los actos administrativos en materia fiscal a que sean notificados al sujeto pasivo en debida forma. Dicha disposición es del tenor siguiente:

*“Artículo 1237. Sin el cumplimiento de los requisitos expresados en los artículos anteriores no se tendrán por bien hechas las notificaciones **ni producirán efectos legales**, a menos que la parte interesada se dé por suficientemente enterada de la resolución o del acto administrativo, o utilice en tiempo y forma el recurso procedente.*

*No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, producirán efectos legales las notificaciones a que se refiere el artículo 1230 de este Código, hechas con posterioridad al término máximo allí señalado”. (el resaltado es nuestro).*

Este ha sido el criterio acogido en la materia por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, que en Sentencia de 18 de mayo de 1995, señaló:

*“De esta manera, la omisión de dicha notificación, que fue hecha posteriormente de manera personal el 5 de mayo de 1988, afecta la eficacia del acto administrativo en estudio, es decir, que mal puede producir efectos jurídicos la decisión contentiva de la liquidación adicional, cuya notificación se dio posterior a los tres años siguientes a la fecha de presentación. Actuación que da lugar a que el contribuyente, y como bien lo señala el artículo 720, no esté obligado a pagar el monto de la liquidación adicional contenida en dicha resolución.*

*“Una cosa es la validez del acto administrativo y otra cosa es su obligatoriedad, eficacia o fuerza vinculante. **La validez significa que el acto existe desde su expedición conforme a la ley, pero su obligatoriedad frente a los afectados, sus efectos, su fuerza vinculante, sólo comienza a partir de su notificación.** El acto administrativo obligatorio es el que tiene la eficacia de modificar, crear, extinguir o alterar las situaciones jurídicas...” (lo resaltado y subrayado es nuestro).*

Debidamente explicitado el sentido y alcance del concepto de eficacia del acto administrativo, debemos señalar que, si bien en condiciones normales todo acto administrativo está llamado a producir los efectos esperados por las autoridades, en la práctica, diversas situaciones pueden alterar la normal eficacia del acto, haciendo que éste pierda su fuerza ejecutoria.

En este sentido, la doctrina y el derecho comparado distinguen entre causales que determinan la pérdida de la fuerza ejecutoria de manera temporal, de aquellas que la afectan definitivamente.

El primer grupo se caracteriza por no existir una extinción de los efectos del acto, sino un suspenso provocado ya sea en la vía jurisdiccional (suspensión provisional del acto administrativo debidamente decretada) o en la vía administrativa (inercia, inejecución, inactividad u omisión de la administración). En el segundo grupo se ubican los casos en que el acto pierde verdaderamente su fuerza ejecutoria (nulidad, decaimiento, desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho; cumplimiento de la condición resolutoria o pérdida de vigencia).<sup>10</sup>

En cuanto a la inercia, inejecución, inactividad y omisión de la Administración como causal de suspensión de los efectos del acto debemos señalar, que según la doctrina colombiana éste reviste carácter temporal, debido a que el derecho colombiano (art. 66 del CCA) confiere a la Administración un término de cinco años, contados a partir del momento en que se encuentra en firme, para realizar todas las operaciones tendientes a su ejecución. Si no actúa dentro de ese lapso, la suspensión se hace imputable a la propia Administración y el acto pierde su fuerza ejecutoria, lo que acarrea una sanción para la autoridad debido a su morosidad.<sup>11</sup>

En nuestro medio jurídico, sin embargo, no existe regulación administrativa alguna que establezca perención semejante, razón por la cual, en el criterio de esta Procuraduría, cuando un acto administrativo en firme y presumiblemente válido no es ejecutado por inactividad y omisión de la propia Administración, el mismo no pierde su fuerza ejecutoria sino en virtud de lo que establezca el ordenamiento jurídico vigente en materia de prescripción, siempre que así sea declarado en la vía judicial.

Fuera de estos casos, dada la naturaleza “*iuris tantum*” de la presunción de legalidad del acto administrativo, éste será aparentemente válido y eficaz hasta tanto no declare lo contrario (es decir, su nulidad) la autoridad jurisdiccional competente.

## **II. De la revocatoria oficiosa de los actos administrativos.**

La Ley 38 de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, regula en su Libro Segundo, Título III lo concerniente a la facultad de las autoridades administrativas de revocar, *de oficio, resoluciones en firme que reconozcan o declaren derechos subjetivos* a favor de terceros.

En este sentido, el artículo 62 de la Ley 38 de 2000 establece los casos o supuestos en que procede revocar de oficio actos administrativos en firme, que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, a saber:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello.

---

<sup>10</sup> Santofimio, op.cit., p.326.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

2. Cuando el beneficiario haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla.
3. Si el afectado consiente en la revocatoria.
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

Señala además esta norma, como requisito indispensable de procedibilidad de la medida, que la entidad correspondiente solicite la opinión de la/el Procuradora/or de la Administración, tratándose de autoridad con mando y jurisdicción a nivel nacional, para lo cual deben remitir todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos.

**Cabe señalar que en virtud del principio de irretroactividad de la ley, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política de la República de Panamá, las normas sobre revocatoria contenidas en el Título III, Libro II de la Ley 38 de 2000, sólo pueden ser aplicadas a actos administrativos expedidos con posterioridad a la vigencia de dicho Título, es decir, surgidos después del 1 de marzo de 2001, fecha en que entró a regir el Libro II de la Ley 38 de 2000 (ver Circular N° DPA 004-2004).**

En virtud de lo anterior, cuando la Administración advirtiere que un acto administrativo en firme expedido *antes* del 1 de marzo de 2001, adolece de algún vicio invalidante deberá actuar conforme al criterio jurisprudencial en boga hasta antes de la promulgación de la Ley 38 de 2000, que profesaba el principio general de la irrevocabilidad de los actos administrativos.

Al tenor de este principio, todo acto administrativo mediante el cual se le consagra un derecho a favor de un particular crea un derecho subjetivo, cuya validez debe presumirse y lo hace oponible a la Administración, en caso de que ésta última se exceda en sus facultades. Ello implica que aun si la Administración se percatara de que el acto administrativo dictado carece de alguno de los requisitos legales necesarios para su validez, lejos de revocarlos debe solicitar su anulación por la vía jurisdiccional, a fin de anular dicho acto propio.

En esta línea de ideas se manifiesta la doctrina especializada representada en tratadistas tales como Jaime Vidal Perdomo, quien ha manifestado que "el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables aunque sean ilegales... En el derecho español se denomina recurso de lesividad el que puede interponer la administración ante los jueces contra sus propios actos que declaran derechos, ante la imposibilidad en que se encuentra de revocarlos directamente ... en algunos casos esos derechos son asimilables al derecho de propiedad y es dable exigir, para ser privado de ellos, ley que los declare de utilidad pública e indemnización; pero estos derechos pueden haberse adquirido en *forma ilegal, por lo que se menciona que para que el acto sea irrevocable al beneficiario debe ser de buena fe*"<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Vidal Perdomo, Jaime. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S. A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1994, pág. 143

Asimismo, señala el autor Gustavo Penagos: "*la Administración no puede desconocer los derechos subjetivos, para revocarlos debe ajustarse a la norma, y si el particular no da su consentimiento de forma expresa y escrita, debe demandar su propio acto*".<sup>13</sup>

En virtud de lo anterior, cuando la autoridad administrativa advirtiere que un acto administrativo en firme expedido *antes* de la vigencia de las normas sobre revocatoria contenidas en la Ley 38 de 2000, adolece de algún vicio invalidante, no podrá revocar unilateralmente el acto, sino que deberá demandar su nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

### III. Conclusiones.

De lo expuesto en los apartados A y B, precedentes, podemos extraer, las siguientes conclusiones preliminares, que nos servirán de base para dar contestación a sus interrogantes:

1. Conforme a lo establecido en la Ley 38 de 2000, general de procedimiento administrativo, en su artículo 201, numeral 1, para que un acto administrativo sea válido deberá reunir los siguientes elementos esenciales: *competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma.*
2. Desde el momento en que se dicta y queda firme, el acto administrativo se hace *ejecutivo*, lo que implica que *se presume legítimo* (mientras no se demuestre lo contrario y así sea declarado por autoridad competente) y que *la autoridad está legitimada para materializar su cumplimiento*, aun contra la voluntad el sujeto obligado.
3. Al tenor de las normas fiscales vigentes, los actos administrativos relativos a la gestión fiscal del Estado adquieren firmeza cuando no haya lugar a interponer recurso alguno o no se hubieren interpuesto los procedentes en tiempo oportuno (art. 1243 CF); la eficacia del acto, por su parte, está supeditada a que éste sea notificado al sujeto pasivo en debida forma (art. 1237 CF).
4. No obstante lo anterior, en la práctica, diversas situaciones pueden alterar la normal eficacia del acto, haciendo que éste pierda su fuerza ejecutoria. En este sentido la doctrina y el derecho comparado reconocen que en la vía administrativa, la inercia, inejecución, inactividad u omisión de la administración pueden afectar la eficacia del acto administrativo. En estos casos la ineficacia del acto encuentra límite natural en las normas sobre prescripción que sean aplicables, siempre que así sea decretado en la vía judicial.

---

<sup>13</sup> Penagos, Gustavo. op.cit, pag. 807

5. Las normas sobre revocatoria contenidas en el Título III, Libro II de la Ley 38 de 2000, sólo pueden ser aplicadas a actos administrativos expedidos con posterioridad a la vigencia de dicho Título, es decir, surgidos después del 1 de marzo de 2001, fecha en que entró a regir el Libro II de la Ley 38 de 2000 (ver Circular N° DPA 004-2004).
6. En virtud de lo anterior, cuando la Administración advirtiere que un acto administrativo en firme expedido *antes* del 1 de marzo de 2001 adolece de algún vicio invalidante, deberá demandar la nulidad de su propio acto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

### **III. Nuestra respuesta a sus interrogantes.**

Con base en las anteriores conclusiones preliminares, así como en los antecedentes señalados en el aparte i del presente documento, nos permitimos ofrecer contestación a las interrogantes señaladas en el aparte ii, en los siguientes términos:

1. Con relación a si las resoluciones expedidas por la Dirección General de Catastro en el año 1994, fundamentadas en los artículos 255 de la Constitución Política, los artículos 8, 28, 116, 1238 y 1239 del Código Fiscal, y la Ley 63 de 31 de julio de 1973; notificadas conforme al artículo 1235 del Código Fiscal, surtieron sus efectos jurídicos, somos del criterio que éstas surgieron a la vida jurídica y están firmes y ejecutoriadas, toda vez que fueron debidamente notificadas sin que fueren recurridas en tiempo oportuno por los sujetos pasivos afectados, quienes por este hecho, no tienen acceso a la vía Contencioso-administrativa.

En virtud de lo anterior, a pesar que no se han hecho eficaces, por el sólo hecho de estar firmes, estas resoluciones tienen carácter ejecutorio, gozando, por tanto, de la presunción de validez, lo que confiere a la autoridad administrativa, al menos en principio, legitimidad para materializar su cumplimiento.

No obstante, el hecho que a la fecha de la expedición de las resoluciones (año 1994) la Dirección General de Catastro no tuviere competencia legal para imponer las sanciones que dichos actos establecen es, a nuestro juicio, un elemento importante a considerar, toda vez que podría ser invocado por los particulares afectados por las mismas, en vía de Amparo de Garantías Constitucionales, como violación al principio constitucional de irretroactividad de las normas jurídicas, lo que podría poner en riesgo las posibilidades que la Administración sancione de manera ejemplar, la pretermisión de las normas constitucionales relativas a los bienes de dominio público, vulneradas en esa ocasión.

2. Con relación al procedimiento a seguir para hacer efectivas las sanciones impuestas mediante estas resoluciones, sin violentar el debido proceso legal, estimamos que en este caso, lo más recomendable es que el Ministro de Economía y Finanzas, en su calidad de representante legal de la institución que emitió los actos en cuestión, demande su nulidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

3. Así, de obtenerse la anulación de estas resoluciones, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales podrá emitir nuevas resoluciones, de conformidad con avalúos realizados por la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, además de ordenar la demolición de las obras realizadas ilegalmente a costas de los ocupantes con base en el literal g del artículo 2 de la Ley N° 63 de 1973, modificado por el artículo 18 de la Ley N° 36 de 1995.”
4. Sólo así, en el evento que las personas naturales o jurídicas que fueren sancionadas a través de las nuevas resoluciones no pagasen las multas ni cumplieran con las sanciones accesorias que les sean impuestas, podrá la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales hacer cumplir dichas sanciones mediante mecanismos coercitivos.

En caso de incumplimiento del pago de las multas, en virtud de las facultades establecidas en los artículos 8 y 9 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, corresponderá a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales iniciar los respectivos procesos por cobro coactivo.

Con relación a las sanciones accesorias, de haberse impuesto orden de demolición y la misma fuere incumplida, la Dirección de Catastro podrá solicitar la ejecución forzosa por intermedio de las autoridades de policía del lugar. De haberse establecido canon de arrendamiento y este no fuere honrado por el sujeto pasivo, deberá proceder conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

5. Por último debemos aclarar que, en el presente caso, por tratarse de resoluciones emitidas en el año 1994, esto es, antes de entrar en vigencia el Título III, Libro II de la Ley 38 de 2000, que contempla las normas sobre revocatoria de los actos administrativos, no es jurídicamente viable que la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales utilice este procedimiento para dejar sin efectos las resoluciones de manera unilateral, y expedir nuevas resoluciones en su defecto, sancionando con multa aquellos que estén ocupando ilegalmente áreas de playa.<sup>14</sup>

#### **IV. Recomendación adicional.**

Luego de revisar los expedientes adjuntos a su consulta, así como las normas vigentes que regulan lo relativo al dominio público en materia de playas y riberas de mar, en particular, en lo referente al régimen de valoración de tierras en caso de concesiones y los criterios para la fijación de multas, estimamos que en este tema se hace necesario efectuar una revisión integral de las normas legales y reglamentarias vigentes que rigen estos extremos, a objeto de identificar las fallas o insuficiencias de que adolece el sistema y promover las iniciativas legislativas que sean pertinentes, a fin de lograr que dichas normas respondan de la mejor manera posible al bienestar social y el interés público, conforme a lo establecido en el artículo 256 de la Constitución Política.

---

<sup>14</sup> En este punto, damos por contestada la consulta elevada mediante nota N° 501-01-3894, de 26 de octubre de 2004, que versa sobre la misma posibilidad.

Para mayor ilustración sobre los criterios emitidos por nuestro despacho en materia de ocupación de playas y riberas de mar, adjuntamos copia del dictamen C-N°221 de 18 de octubre de 2004, en el cual se hace referencia a los más importantes.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes manifestarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/1031/hf.