

**LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE  
CONFORMIDAD CON LA LEY 1437 DE 2011**

ELIANA PRECIADO GARCÍA

ANDRÉS FELIPE ECHEVERRI LÓPEZ

VÍCTOR ALFONSO GALLEGO MUÑOZ

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS

ENVIGADO

2016

**LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE  
CONFORMIDAD CON LA LEY 1437 DE 2011**

Presentado por:

ELIANA PRECIADO GARCÍA

ANDRÉS FELIPE ECHEVERRI LÓPEZ

VÍCTOR ALFONSO GALLEGO MUÑOZ

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de  
ABOGADO

Asesor:

JOSÉ FERNANDO HOYOS

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS  
ENVIGADO

2016

## Hoja de aceptación

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Envigado, febrero de 2016.

## **Dedicatoria**

*Dedicamos este trabajo de investigación primero a Dios, por bendecirnos para llegar hasta este punto, por que ha hecho realidad nuestro sueño, a nuestras familias, quienes fueron el apoyo y sustento para no desfallecer durante este proceso académico, profesional y personal.*

*A nuestro equipo de trabajo y nuestros profesores.*

## CONTENIDO

	Pág.
<i>GLOSARIO</i> .....	7
<i>RESUMEN</i> .....	10
<i>ABSTRACT</i> .....	11
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	12
<i>1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS</i> .....	17
<i>2. LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i> .....	20
2.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	20
2.2. LA REVOCATORIA DIRECTA: ANTECEDENTES Y CONCEPTO .....	21
2.3. NATURALEZA JURÍDICA Y PROCEDENCIA .....	24
2.4. CAUSALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA .....	27
2.5. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN Y COMPETENCIA .....	32
2.6. TRÁMITE, EFECTOS Y RECURSOS .....	35
<i>3. ELEMENTOS DIFERENCIALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ENTRE EL DECRETO 01 DE 1984 Y LA LEY 1437 DE 2011</i> .....	36
3.1. REVOCACIÓN DE ACTOS PARTICULARES EN VIGENCIA DEL DECRETO 01 DE 1984 .....	36

<b>3.2. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR SEGÚN LA NUEVA LEY 1437 DE 2011 .....</b>	<b>38</b>
<b>4. LA REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1. FUNDAMENTOS DOCTRINALES DEL DERECHO DISCIPLINARIO .....</b>	<b>41</b>
<b>4.2. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL PROCESO DISCIPLINARIO .....</b>	<b>45</b>
4.2.1. <i>Sentencia T-315 de 1996.....</i>	45
4.2.2. <i>Sentencia T-246 de 1996.....</i>	46
4.2.3. <i>Sentencia T-639 de 1996.....</i>	47
4.2.4. <i>Sentencia C-540 de 1997 .....</i>	48
4.2.5. <i>Sentencia T-224 de 2002.....</i>	49
4.2.6. <i>Sentencia T-215 de 2006.....</i>	50
4.2.7. <i>Sentencia T-465 de 2009.....</i>	51
4.2.8. <i>Sentencia T-178 de 2010.....</i>	53
4.2.9. <i>Sentencia T-956 de 2011.....</i>	54
4.2.10. <i>Sentencia T-957 de 2011.....</i>	55
4.2.11. <i>Sentencia C-306 de 2012 .....</i>	57
4.2.12. <i>Sentencia T-286 de 2013.....</i>	57
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>62</b>

## GLOSARIO

**Acto administrativo:** Declaración formal y unilateral de la Administración en el ejercicio de una potestad previamente atribuida por el ordenamiento distinta de la potestad reglamentaria (Rivadeneira, 2012).

**Agotamiento de la vía gubernativa:** Es un beneficio que se concede a la Administración para que realice un control de legalidad o conveniencia sobre la forma y el contenido de sus decisiones; indirectamente, se puede considerar como una garantía concedida al administrado para que el derecho reclamado le sea reconocido por la autoridad sin necesidad de acudir ante los jueces para tal fin (Rivadeneira, 2012).

**Caducidad:** Es una institución que limita en el tiempo el ejercicio de una acción o de un derecho (Rivadeneira, 2012).

**Cosa juzgada:** Fenómeno jurídico que se predica de las providencias judiciales ejecutoriadas, concretamente las sentencias (Rivadeneira, 2012).

**Efecto:** Consecuencia, resultado, derivación, fin, intención, propósito, objetivo (Rivadeneira, 2012).

**Expediente electrónico:** El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan (Ley 1437 de 2011, art. 59).

**Firmeza de los actos administrativos:** Es la consecuencia propia de la necesidad de aplicar las decisiones administrativas luego de haberse cumplido la expectativa de su publicidad y obligatoriedad como presupuesto previo para ingresar al ordenamiento jurídico (Rivadeneira, 2012).

**Interesado:** Es quien promueve el trámite (en este caso de revocación directa) (Rivadeneira, 2012).

**Nulidad:** Situaciones que concurren o son concomitantes a la formación del acto administrativo (Rivadeneira, 2012).

**Petición de interés general:** Es un tipo de solicitud que alude a situaciones fácticas o jurídicas que interesan a un número indeterminado de sujetos debido a que el asunto sobre el cual versa tiende a la satisfacción de una necesidad colectiva, abstracta e impersonal (Rivadeneira, 2012).

**Petición de interés particular:** Se refiere a asuntos que atañen privativamente a una persona o grupo de personas determinadas o individualizadas, ya que el interés que en ella se persigue no satisface una necesidad colectiva sino personal o individual (Rivadeneira, 2012).



**Revocatoria directa:** Actividad adelantada y decisión adoptada por las autoridades con el fin de excluir del mundo jurídico, por su propia mano y bajo el empleo de sus medios y recursos, un acto administrativo cuando se presente cualquiera de las causales establecidas en la ley o en alguna disposición legal (Rivadeneira, 2012).

**Suspensión provisional:** Mecanismo procesal decretado primordialmente por el juez contencioso-administrativo y, excepcionalmente, por el juez constitucional (Rivadeneira, 2012).

**Trámite:** Administrativamente, cada uno de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación. Judicialmente, cada una de las diligencias, y todas ellas consideradas como requisitos formales del procedimiento, que la ley o la curia imponen para resolver en una causa civil, penal o de otra jurisdicción (Rivadeneira, 2012).

## RESUMEN

El propósito central de la presente monografía se centra en analizar los alcances de la revocatoria directa de los actos administrativos de conformidad con la Ley 1437 de 2011; para ello, se parte de la identificación de la naturaleza jurídica, procedencia y causales de la revocatoria directa de conformidad con la doctrina y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; de igual forma, se establecen los elementos diferenciales de la revocatoria directa de actos administrativos entre el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011; y finalmente, se determina la posición de la doctrina y la jurisprudencia constitucional colombiana en torno a la figura de la revocatoria directa de actos administrativos siguiendo los lineamientos del Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.

**Palabras clave:** *Revocatoria directa, caducidad, procedencia, causales, acto administrativo, trámite, efectos, recursos, plazos.*

## **ABSTRACT**

The central purpose of this paper is to analyze the scope of the direct revocation of administrative acts in accordance with Law 1437 of 2011; for this, it is part of the identification of the legal nature, origin and grounds for revocation direct accordance with the doctrine and the Code of Administrative Procedure and Administrative; Likewise, the distinguishing features of the direct repeal of administrative acts between the Decree 01 of 1984 and Law 1437 of 2011 established; and finally, the position of the Colombian constitutional doctrine and jurisprudence on the figure of the direct repeal of administrative acts is determined by following the guidelines of the Single Disciplinary Code or Act 734 of 2002.

**Keywords:** *direct revocation, expiration, origin, causes, administrative act, procedure, effects, resources, time.*

## INTRODUCCIÓN

El término acto administrativo, ante todo debe circunscribirse al Derecho Administrativo, por yuxtaposición al acto jurídico que da la noción, define y regula el derecho civil. Para comprender y poder arribar la noción de acto administrativo se debe tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o particulares que cumplan funciones públicas.

Así, la función administrativa se encarga de llevar adelante en la práctica los cometidos estatales y para ello se requiere frecuentemente que la administración pública (mediante sus órganos o entes) declare o exteriorice su voluntad. Siendo el Estado una persona jurídica de carácter público exterioriza su voluntad luego de cumplidos los recaudos determinados en el Ordenamiento Jurídico Administrativo y el acto por el cual se declara o exterioriza la voluntad estatal es el Acto Administrativo, el cual se busca estudiar aquí con la seriedad que amerita este término.

A lo largo del tiempo han sido numerosas las definiciones y controversias entre los teóricos administrativistas acerca de qué se debe entender por acto administrativo. La abundante obra sobre el acto administrativo obedece sin duda a su concepto jurídico sencillo, aunque esto pueda resultar paradójico, dado que de dicha sencillez se deriva un concepto muy amplio.

Se puede definir, por tanto, el acto administrativo como el dictado por un poder público en el ejercicio de potestades administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El acto administrativo es “toda manifestación unilateral de voluntad de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos” (Santofimio, 2002, p. 128). Ahora bien, dentro de la formación y ejecución de un acto administrativo intervienen varios sujetos, entre los cuales está el sujeto pasivo y es aquel sobre quien recaen los efectos del acto, es decir es el depositario del objeto y la finalidad de la decisión de la administración.

Pero el concepto de acto administrativo, ya en el plano de la legislación colombiana, no solo tiene trascendencia e importancia en el campo de lo contencioso administrativo; antes bien, el acto administrativo no sería tal, si el mismo no contara con al menos un fundamento de carácter constitucional. En este sentido, al estudiar más a fondo el concepto de acto administrativo desde la perspectiva de la Constitución de 1991, se pueden encontrar diversas normas que se refieren, de manera directa o indirecta, a lo atinente al mencionado tipo de acto.

Y es que varias son las formas como un acto administrativo puede desaparecer de la vida jurídica, una de ellas es a través de la figura de la revocatoria directa, que le permite a la administración misma dejar sin efecto su propia manifestación de voluntad, por las causales y conforme al trámite consagrados al efecto en la ley.

El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) regulaba el tema en el título V de su parte primera, esto es, a partir de su artículo 69 y hasta el 74, inclusive, indicando: las causales de revocación (artículo 69), cuándo era improcedente aplicar esta figura (artículo 70), la oportunidad o momento en que podía tener lugar (artículo 71), los efectos de la solicitud de revocatoria y de la decisión (artículo 72), las condiciones o requisitos para revocar (artículo 73) y, por último, el procedimiento a seguir para ello (artículo 74).

Por su parte, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), regula la materia entre los artículos 93 y 97, en los cuales se señalan las causales de revocación (artículo 93), cuándo es improcedente su aplicación (artículo 94), la oportunidad o momento en que puede tener lugar (artículo 95), los efectos de la solicitud de revocatoria y de la decisión (artículo 96) y, finalmente, las condiciones o requisitos para que se produzca la revocatoria (artículo 97).

Así las cosas, pareciera no existir mayor diferencia entre la regulación del Decreto 01 de 1984 y la de la Ley 1437 de 2011, y a fe que en buena parte aquélla se mantiene; sin embargo, al adentrarse en la lectura de la nueva codificación, varios son los cambios que se detectan y que fueron introducidos en ésta en procura de modernizar y facilitar aún más la aplicación de esa institución jurídica.

Uno de esos cambios, el cual ocupa la atención de esta investigación, tiene que ver con la caducidad de la revocatoria directa, limitante ésta que resulta novedosa en la nueva codificación Contencioso Administrativa. Al respecto, es necesario tener presente que la acción de revocatoria

directa ha sido considerada como uno de los mecanismos legales que le permiten a la administración pública la corrección de los errores que se han generado con la expedición de actos administrativos (Corte Constitucional, 2002, Sentencia T-445). No obstante, el ejercicio de esta herramienta no está limitado únicamente y exclusivamente a la voluntad de la administración, sino que además se implementó en los compendios normativos que rigen la posibilidad para que cualquier ciudadano pueda hacer uso de ella a través de una petición de parte.

Los anteriores argumentos, sin lugar a dudas, resaltan la necesidad de realizar una aproximación a la figura de la caducidad de la revocatoria directa de los actos administrativos en Colombia, para lo cual, en el contexto específico de esta investigación, se pretende dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Cuáles son los alcances de la revocatoria directa de los actos administrativos de conformidad con la Ley 1437 de 2011?

Según estipula el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; de igual forma, pueden revocarse cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; su revocación también se puede dar cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Precisamente, el abordaje de esta figura convoca el interés de esta investigación, la cual conlleva al desarrollo de un ejercicio hermenéutico de la norma, indagando por los alcances de la

caducidad de la revocatoria directa de los actos administrativos. De esta manera, este estudio va más allá de las simples descripciones; ante todo, se pretende poner en contexto una figura del derecho administrativo, teniendo como referente los planteamientos doctrinales y jurisprudenciales que sobre la misma se han establecido hasta la fecha.



## 1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Para abordar el tema de la revocatoria directa de los actos administrativos es necesario partir del reconocimiento de los antecedentes investigativos que se han desarrollado en torno a esta figura.

Al respecto, se destaca el trabajo de Gómez (2011), en el cual se hace referencia a la figura de la revocatoria directa en materia de pensiones es una de aquellas modalidades de revocación de actos administrativos subjetivos cuya facultad se establece en cabeza de los representantes legales de las instituciones de seguridad social o en aquellos que reconozcan, hayan reconocido o paguen prestaciones económicas en materia pensional, para que en sede administrativa extingan el acto administrativo que les dio origen, incluso sin el consentimiento del titular o beneficiario del derecho, siempre y cuando fuere evidente que éste se obtuvo por medios ilegales según los términos del artículo 19 de la ley 797 de 2003. No obstante, la revocación de este tipo de actos no sólo exige a la administración el cumplimiento de una serie de requisitos, sino la estricta observancia de los límites jurídicos que tiene esta institución.

En la investigación de López (2010), por su parte, se realiza una mirada metodológica al discurso construido en torno a la Revocatoria Directa en materia de Derecho Disciplinario, por parte de la Alta Corporación de Justicia Constitucional en Colombia, guardiana de la Constitución Política de 1991, a través de la realización de una línea jurisprudencial que busca revisar e informar acerca de los pronunciamientos judiciales, integrando el material jurídico

disperso que de la figura se ha dado, con el único fin de evitar la incomprensibilidad de los aportes jurisprudenciales, que mirados de manera aislada pierden el valor de una coherencia narrativa vigente y definida al interior de la actividad de los jueces constitucionales. Sin embargo, es de advertir que este estudio se encuentra descontextualizado, por cuanto se desarrolla en torno a la figura de la revocatoria directa de conformidad con el anterior Código Contencioso Administrativo, hoy derogado por la Ley 1437 de 2011.

Limas (2011), por su parte, hace énfasis en que la estabilidad no se predica de los actos administrativos de carácter particular y concreto, cuando los mismos afectan derechos de interés general y colectivo. Lo anterior encuentra sustento legítimo en la aplicación de principios fundamentales constitucionales previstos en los artículos 1 y 2 de la constitución Política, cimentado en el Estado Social de Derecho y como tal fundado en la prevalencia del interés general, a su vez el principio consignado en el artículo 58 *ibidem*, según el cual, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. Por tanto la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular sin el consentimiento de su titular, por vía jurisprudencial, procede cuando es evidente la amenaza o vulnerabilidad de los intereses generales.

Fundamental para este estudio resulta la obra de Rivadeneira (2012), en la cual se estipula que la actividad de la administración se manifiesta y compromete a través de actos, hechos, omisiones, operaciones administrativas y contratos. Dichas manifestaciones Estatales tienen su manera de producirse y generar sus efectos jurídicos, por lo tanto, cada una de ellas merece un

tratamiento especial. Esta obra se ocupa exclusivamente del acto administrativo, analizando concretamente la forma en la que se produce, las reglas a las que se encuentra sometido, formas en que se exterioriza y coloca en conocimiento de los interesados, formas de controvertirlo, etc. En Colombia existe una normatividad de alcance nacional encargada de establecer el marco general a que deben someterse las autoridades administrativas al momento de expedir sus decisiones, tal disposición actualmente es la Ley 1437 derogatoria del Decreto 01 de 1984, teniendo en cuenta que ciertas autoridades encuentran regulado su accionar por normas especiales.

Finalmente, se destaca el trabajo de González y Ramírez (2014), en la cual se establece que la Revocatoria Directa es un mecanismo legal utilizado por la administración pública para la corrección de sus actuaciones, su ejercicio puede ser oficioso o a petición de parte; en la actualidad se presenta una problemática en razón a que el Decreto 01 de 1984, estableció la posibilidad de impetrar dicha acción en cualquier tiempo, lo cual fue delimitado por la Ley 1437 de 2011, el término será de cuatro 4 meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso sin embargo, el presente estudio está direccionado a determinar la norma aplicable a esas acciones presentadas en la actualidad, cuando se relacionan con actos administrativos creados en vigencia de la norma anterior. Esa así como, luego de aplicar un proceso descriptivo en el que se examinaron conceptos jurisprudenciales, doctrinales y normativos, se determina que en atención a los postulados del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, deben ser resueltas con el Decreto 01 de 1984.

## **2. LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

### **2.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO**

De acuerdo con Santofimio (2002), el término acto administrativo, ante todo, se debe circunscribir al Derecho Administrativo, por yuxtaposición al acto jurídico que da la noción, define y regula el derecho civil. Dar un concepto dentro del Derecho en cualquiera de sus ramas siempre resulta difícil y, a menudo, se encuentra entre los juristas diferentes posturas e interpretaciones, pero se hace más difícil aun cuando se estudia una rama del derecho tan dinámica como el derecho administrativo.

Para comprender y poder arribar la noción de acto administrativo se debe tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o del Poder Judicial o Legislativo.

A lo largo del tiempo han sido numerosas las definiciones y controversias entre los teóricos administrativistas acerca de qué se deba entender por acto administrativo. La abundante obra sobre el acto administrativo obedece sin duda a su concepto jurídico sencillo, aunque esto pueda resultar paradójico, dado que de dicha sencillez se deriva un concepto muy amplio.

Se puede definir el acto administrativo como aquel acto dictado por un poder público en el ejercicio de la potestad administrativa y mediante el cual se impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la

Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sin embargo, según Santofimio (2002), esta definición general lleva a los tres siguientes postulados: en primer lugar, en nuestro sistema normativo existe, en primer lugar, un concepto procesal de acto administrativo, como factor de definición del ámbito competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En segundo lugar, la codificación normativa contiene una serie de normas reguladoras del acto administrativo, pero no sienta una definición ni una descripción aproximativa del mismo: pero de sus diferentes preceptos puede aventurarse la tesis de que sus autores estaban pensando, básicamente, en los actos de carácter formalizado y preferentemente, aunque no de manera excluyente, en los que se producen en el marco del procedimiento administrativo y que le ponen fin.

Y por último, una noción similar es la aceptada por la generalidad de la doctrina y que está preferentemente referida a las resoluciones formales con las que terminan los procedimientos administrativos.

## **2.2. LA REVOCATORIA DIRECTA: ANTECEDENTES Y CONCEPTO**

De acuerdo con Briceño y Zambrano (2012), es necesario advertir qué tan susceptibles de revocatoria son los actos administrativos de carácter particular, individual y concreto, como lo son los de carácter general, impersonal y abstracto, solo que, en relación con estos últimos, resulta más atinado hablar de derogatoria, que es el fenómeno que se produce cuando una norma

posterior deja sin efecto, total o parcialmente, otra anterior, bien sea en forma expresa o ya de manera tácita.

La diferencia estriba en que la derogatoria de un acto de carácter general, impersonal y abstracto puede producirse en cualquier momento, con la simple expedición de otro acto que se limite a dejarlo sin efecto o que modifique su contenido o lo reemplace en su totalidad, sin que para ello se requiera nada más que la voluntad de la administración, al paso que la extinción y la modificación del acto particular, individual y concreto requieren, en cambio, del consentimiento del particular en cuyo favor fue expedido, por cuanto tal medida afecta o puede afectar los derechos de este último, los cuales deben serle adecuadamente protegidos, por lo mismo que, por mandato constitucional, deben protegerse los derechos adquiridos (artículo 58 de la Constitución Política) y respetarse siempre, esto es, en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, el derecho al debido proceso y sus connaturales derechos de audiencia y de defensa (artículo 29, *ibídem*).

Igualmente, la revocatoria directa debe diferenciarse de la anulación del acto, pues si bien las dos figuras tienen consecuencias idénticas, en la medida en que en ambos casos aquél desaparece de la vida jurídica, la primera la produce la propia administración y la segunda se produce en sede judicial.

Según González y Ramírez (2014), con la evolución normativa que se ha dado en Colombia, se han generado una serie de mecanismos jurídicos con los que además de buscarse la realización plena de la justicia en los habitantes del territorio, se permite cada vez más su participación en

todos los asuntos que de una u otra forma les afectan, es así como se incluyó esta herramienta la Acción de Revocatoria Directa en el orden jurídico, la cual pese a que ha sido concebida en el derecho administrativo como un medio para que la administración pública pueda corregir los errores de sus funcionarios, también hace parte de los mecanismos de acceso a la administración de justicia, debido a que permite a los ciudadanos acudir ante las autoridades que expidieron un acto administrativo, o sus superiores jerárquicos o funcionales, la modificación o la derogatoria del mismo.

Al verificar algunos antecedentes históricos de la revocatoria directa en Colombia, se puede encontrar, en primer lugar, el Decreto 2733 de 1959, a través del cual se reglamenta el derecho de petición, y se dictan normas sobre procedimientos administrativos. Fue expedido por el Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por la Ley 19 de 1958; en dicho ordenamiento se estableció este mecanismo a partir del artículo 21 al 24, radicándose en el primero en mención las causales de revocatoria que hoy se conocen, como son: “a) Cuando sea manifiesta su oposición con la Constitución o la ley; b) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; c) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona” (Decreto Ley 2733 de 1959, art. 21); de igual forma, se manifestó que la competencia para revocar dichos actos fue asignada al funcionario que la expidió o sus superiores, de oficio o a petición de parte.

Posteriormente, en 1984, nuevamente el Presidente de la Republica de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, expidió el Decreto 01 del mismo año (derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, a partir del 2 de

julio de 2012), con el que se reformó el Código Contencioso Administrativo, incluyendo en él la Acción de Revocatoria Directa desde el artículo 69 al 74, sin que se variaran en forma alguna las causales por las que podrían revocar los actos administrativos, ni las autoridades que ostentaban la competencia para materializarla; dichas normas fueron aplicadas desde su entrada en vigencia hasta el año 2011, cuando el Congreso de la Republica expidió la Ley 1437, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, el cual se encuentra vigente en la actualidad.

Sería del caso iniciar el estudio normativo a partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia en el año de 1991, en atención a la renovación normativa que en desarrollo de la misma se ha generado hasta la fecha; sin embargo, como se pudo observar con antelación, el Decreto Ley 01 de 1984 rigió este tipo de actuaciones hasta la entrada en vigencia de la Ley 1437 en el año 2011, esto es, veinte años después de la creación de la norma suprema, lo que obligó a tener en cuenta los dos ordenamientos jurídicos anteriormente señalados, máxime si se tiene en cuenta que el problema jurídico planteado se genera, justamente, en la transición normativa dada en relación con las dos normas en comentario.

### **2.3. NATURALEZA JURÍDICA Y PROCEDENCIA**

Según el Consejo de Estado (2004), la naturaleza jurídica del acto administrativo hace alusión a lo siguiente:



Potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que ella misma ha expedido, bien sea por razones de legalidad o por motivos de mérito (causales). Son razones de legalidad cuando constituye un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, cuando se hace una confrontación normativa, porque infringe el orden preestablecido que constituye el principio de legalidad (núm. 1o del art. 69 del C.C.A.). Y de mérito, cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad, conveniencia pública, o cuando una persona determinada recibe un agravio injustificado (núm. 2o y 3o ibídem) (Consejo de Estado, 2004, Sentencia del 20 de mayo).

Aunque hay que aclarar que las normas a las cuales se refiere este pronunciamiento son las previstas en el derogado Decreto 01 de 1984.

Sin embargo, bien se puede expresar que es la actividad adelantada y decisión adoptada por las autoridades con el fin de excluir del mundo jurídico, por su propia mano y bajo el empleo de sus medios y recursos, un acto administrativo cuando se presente cualquiera de las causales establecidas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 o alguna disposición especial.

Ahora bien, en cuanto a su naturaleza jurídica, la revocación directa puede ser analizada desde dos puntos de vista, según si es producto de una solicitud o de una actividad adelantada oficiosamente por la administración. Desde la óptica de un peticionario sería el resultado de una solicitud y desde la óptica de la autoridad como una decisión.

Cuando es el resultado de una petición se toma como una herramienta que el ordenamiento jurídico ha dispuesto a favor de los gobernados para que, por fuera de una actuación administrativa y la vía gubernativa, soliciten a una autoridad la cancelación de una decisión que lo afecta por estar inmersa en cualquiera de las causales señaladas en la ley.

El concepto de “herramienta de carácter administrativo”, según señala Rivadeneira (2012), es mejor ubicarlo antes que la de “recurso”, ya que, según este doctrinante, el empleo de este último vocablo puede generar confusión en lo que al agotamiento de la vía gubernativa se refiere.

Siguiendo los lineamientos de Rivadeneira (2012), también existe una confusión al respecto, ya que, según él, en la normatividad no hay cabida para clasificar la solicitud de revocación directa como un recurso ordinario ni tampoco extraordinario. Es por ello que el mencionado doctrinante no comparte la denominación de “recurso extraordinario” que le otorga Berrocal (2004) y también el Consejo de Estado en muchas de sus providencias.

Frente a la administración se puede decir que la revocación es una decisión administrativa cuya competencia reside en la autoridad que expidió un acto para excluirlo del mundo jurídico.

De esta manera, la revocación directa siempre debe ser definida desde la óptica de la autoridad que la produce, ya que su configuración siempre estará condicionada al pronunciamiento de ésta. Es la autoridad quien de manera unilateral, previa solicitud u oficiosamente, resuelve revocar la decisión que había dejado sentada en otro acto que surgió de su seno.

En este orden de ideas, se tiene que la solicitud de revocación nunca supondrá la extinción del acto administrativo.

La revocación directa no es una petición, sino una decisión administrativa.

En cuanto a su procedencia, la regla general es que cualquier decisión administrativa es susceptible de ser revocada, es decir, que bien podrían extinguirse por vía administrativa actos discrecionales o reglados, particulares o impersonales, o cualquiera otro indistintamente de la denominación que se le atribuya.

#### **2.4. CAUSALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA**

Las causales por las cuales puede darse la revocatoria de un acto administrativo se encuentran señaladas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y son las siguientes:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En el primer caso se observa que el acto administrativo, desde el punto de vista de su contenido o su forma, atenta contra todas aquellas normas que le son jerárquicamente superiores respecto de la materia que se encuentre concretando.

La violación debe ser ostensible, evidente, de tal manera que no sea necesario realizar exámenes jurídicos de fondo para llegar a tal conclusión, sino que resulte de una simple confrontación del acto con la norma jurídica. No otra reflexión puede hacerse cuando la misma norma exige que la trasgresión jurídica sea manifiesta.

En cuanto a la afectación del interés público o social, es de señalar que el Consejo de Estado concibe el interés público “no sólo como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas, sino en su acepción más amplia del bienestar general de la comunidad” (Consejo de Estado, 2000, Sentencia del 18 de mayo).

En este evento la autoridad debe realizar una confrontación de los intereses que se encuentran en juego para luego identificar cuál de los dos debe primar, situación en la cual la norma en estudio determina que es el público o social y no el individual de una persona o grupo de personas.

Podría también darse el caso de actos en virtud de los cuales se autoriza el funcionamiento de bares o expendio de bebidas alcohólicas sin límite de horarios, situación respecto de la cual se advierte que, sin duda, traerá graves consecuencias a la sociedad en general, pues se verá expuesta en su tranquilidad, seguridad y salubridad, entre otros factores que determinan la necesidad de revocar tal permisión.

En lo que respecta al agravio injustificado a una persona se tiene que la decisión administrativa no resulta incompatible con el ordenamiento jurídico, pero dadas las especiales condiciones en que se encuentra la persona frente al Estado, es dable realizar un juicio de valoración en el cual se concluya que lo más justo y equitativo es revocar la decisión.

Los requisitos de procedencia de la revocatoria directa, por su parte, varían según que el trámite se inicie a petición del interesado o de oficio por la administración. De ser el interesado quien promueva el trámite de revocación directa, la ley condiciona la admisión de su solicitud a la circunstancia de: a) no haber ejercido los recursos gubernativos (hoy administrativos) y, b) que la acción sobre el acto a revocar no haya caducado.

Ahora, el que no haya ejercicio de los recursos gubernativos, es de anotar que el artículo 70 del Decreto 01 de 1984 establecía esta improcedencia respecto de las solicitudes de revocación sin importar la causal en la cual se sustentara; por tanto, era suficiente que la autoridad advirtiera que el acto, cuya extinción se solicitaba, había sido objeto de debate en la vía gubernativa para que automáticamente declarara improcedente la petición.

El artículo 94 de la Ley 1437 de 2011, por el contrario, restringe la procedencia de peticiones de revocación directa cuando la solicitud esté fundada en motivos constitucionales o legales y respecto de actos sobre los cuales se haya edificado una controversia en vía gubernativa. En otras palabras, que hoy en día es procedente la solicitud de revocación directa respecto de actos administrativos sobre los cuales se haya ejercido recursos gubernativos siempre y cuando las razones que se aduzcan para ello sean la inconformidad con el orden público o social o el agravio injustificado a una persona.

Para que se configure la improcedencia de la revocatoria directa es suficiente con que se haya ejercido los recursos gubernativos, por tanto, no es dable hacer investigaciones respecto a si los mismos han sido resueltos expresamente o a través de la figura del silencio administrativo o si,

por el contrario, se ha desistido de ellos para tratar de justificar la solicitud de revocación, pues en tal caso la solución será la misma: inviabilidad jurídica de la solicitud.

Lo mismo se predica para aquellas situaciones en las que por omisión se deja de presentar el recurso de apelación y se interpone solamente el de reposición. En este evento, a pesar de que no se agotó correctamente la vía gubernativa, tampoco se podrá solicitar la revocación directa del acto controvertido.

Como puede verse, en los eventos planteados se configura el supuesto de hecho a que hace alusión el artículo 94 de la Ley 1437, es decir, la presentación de los recursos gubernativos, por tanto, la solicitudes de revocación directa que se llegaren a formular en tales casos serán inadmisibles.

Pero la norma en mención no puede ser analizada de manera exegética, por lo cual la improcedencia de la solicitud no operará cuando el ejercicio de los recursos gubernativos ha sido extemporáneo, es decir, por fuera de los términos permitidos, pues en tal caso debe entenderse que los mismos nunca se formularon para efectos de resolver la petición de revocación directa. Tampoco se edifica la causal de improcedencia cuando el afectado ha ejercido un recurso contra un acto que no es susceptible de ser impugnado en vía gubernativa, ya que la ley así lo establece. En estos casos, entonces, el recurso es inexistente y más aún cuando la autoridad no tendrá la posibilidad ni la competencia para refutar los motivos de inconformidad del interesado, pues la decisión que se emita sobre él no será de fondo.

El requisito del no ejercicio de los recursos gubernativos hay que analizarlo exclusivamente respecto de las solicitudes de revocación directa que se fundamenten en la causal primera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por tanto, cuando el procedimiento de revocación encuentre su origen en la actividad oficiosa de la administración la circunstancia de haberse ejercido algún recurso no constituirá un obstáculo para que la autoridad extinga su decisión.

Por otro parte, no es aconsejable, según Rivadeneira (2012), que una persona se abstenga de ejercer los recursos gubernativos, concretamente el de apelación, para luego limitarse a controvertir un acto administrativo mediante una petición de revocación directa, pues en este último caso si la autoridad decide confirmar la decisión se perderá la oportunidad de acudir ante los jueces para obtener la declaración de nulidad del mismo y el consecuente restablecimiento del derecho.

Para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es necesario haber agotado la vía gubernativa mediante el ejercicio del recurso de apelación cuando sea procedente y se conceda la oportunidad de interponerlo.

Lo anterior supondría que, en principio, una persona no podrá gozar del beneficio de la solicitud de revocación directa y, al mismo tiempo de la vía judicial, ya que lo que exige ésta como presupuesto (agotar vía gubernativa) la estipula aquél otro como causal de improcedencia (ejercicio de recursos).

Pero ello no es absoluto, pues habrá situaciones en las cuales sea procedente solicitar la revocación directa de un acto administrativo, porque no se ejerció ningún recurso gubernativo, y al mismo tiempo gozar del beneficio de la intervención judicial.

En aquellos eventos en los que contra el acto objeto de revocación solamente proceda el recurso de reposición y no se ejerza, será procedente solicitar su revocación directa e igualmente comparecer ante el juez competente dentro del plazo de caducidad para controvertir la legalidad de la decisión.

## **2.5. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN Y COMPETENCIA**

Para Rivadeneira (2012), esta limitante, consagrada en el artículo 94 de la Ley 1437 de 2011, no estaba prevista en el Código Contencioso anterior; es por ello que deberá entenderse que si una persona ha dejado vencer el plazo para ejercer la respectiva acción contenciosa administrativa no podrá luego solicitar la revocación directa del acto administrativo.

Pero este requisito, vigencia de la acción procedente contra el acto administrativo, al igual que el de los recursos gubernativos, es una limitante para el peticionario más no para la autoridad quien sí podrá pronunciarse sobre su legalidad o conveniencia de manera oficiosa.

Por otra parte, la autoridad competente, por regla general, y de manera oficiosa, puede revocar los actos administrativos en cualquier tiempo sin importar que se encuentren en firme o si fueron



objeto de recursos en la vía gubernativa; sin embargo, hay que tener en cuenta que una autoridad no puede pretender revocar un acto que ha perdido su vigencia. Aunque por disposición de la ley encuentra limitaciones, concretamente prohibiciones, para revocarlos cuando la persona que ha sido afectada con el acto acudió ante la jurisdicción contenciosa administrativa y la autoridad se ha enterado de ello.

El artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, al establecer esta prohibición, indica que ella rige desde el momento en que la autoridad tiene conocimiento de la movilización del aparato judicial del Estado en procura de obtener la nulidad del acto administrativo, es decir, al tiempo de la notificación del auto que admite la demanda. Este es el momento del cual se infiere que la competencia de la autoridad para revocar la decisión demandada ha quedado suspendida.

Si la *litis* o disputa no tiene algún impedimento o inconveniente, la autoridad puede revocar la decisión y notificársela al beneficiario sin que por ello se entienda que su competencia se encuentra afectada.

El artículo 22 del Decreto 2733 de 1959 no contemplaba esta limitación a la competencia de las autoridades para revocar sus propios actos administrativos, sino que disponía que ella podría cumplirse en cualquier tiempo y en relación con providencias o actos ejecutoriados o que se hallen sometidos al control de los Tribunales Contencioso Administrativo, siempre que en este último caso no se haya dictado sentencia definitiva.

En el mismo sentido se encuentran algunos trámites administrativos especiales como los establecidos en el parágrafo del artículo 68 de la Ley 80 de 1993 que, al igual que lo hizo el Decreto 2733 de 1959 en su artículo 22, dispone que los actos administrativos contractuales podrán ser revocados en cualquier tiempo, siempre que sobre ellos no haya recaído sentencia ejecutoriada.

El artículo 125 de la Ley 734 de 2002 también hace extensiva la facultad para revocar hasta antes de que se profiera sentencia definitiva; sin embargo, y a pesar de estar en medio una sentencia definitiva, el sancionado podrá solicitar la revocación del acto que lo afecta, pero fundado en causales distintas a las que originaron el fallo judicial.

Otra de las limitaciones con las que se encuentra la administración para revocar es cuando el acto sujeto a dicho trámite es de contenido particular y concreto que reconozca un derecho obtenido con justo título y con arreglo a las leyes vigentes. En este evento la ley condiciona la procedencia de la revocación a la solicitud y obtención del consentimiento del particular beneficiario. Así, para que este consentimiento sea válido debe manifestarse por escrito y de manera previa a la revocación.

Sobre este particular hay que tener en cuenta que la Ley 1437 dio un giro sustancial en lo que se refiere a la procedencia de la revocación directa sobre los actos creadores de situaciones particulares.

## **2.6. TRÁMITE, EFECTOS Y RECURSOS**

Vale la pena mencionar que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 indica que para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se debe garantizar el derecho de audiencia y defensa.

Cuando el trámite de revocación se produzca oficiosamente deberá comunicarse de tal hecho al interesado o a las personas que puedan resultar perjudicadas con la decisión a fin de que tengan la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción.

El plazo para resolver la petición del interesado, es decir, el término para resolver las solicitudes de revocación directa es de dos (2) meses contados a partir del día siguiente a su presentación. De igual manera, no revive términos legales para ejercer las acciones contenciosas administrativas contra el acto sometido al trámite de revocación y no da lugar a la consumación del silencio administrativo.

Cuando la revocación recaiga sobre un acto ficto o aparente resultante del silencio administrativo, y se haya obtenido el consentimiento del beneficiario, se ordenará la cancelación de la escritura pública en la que se hubiere protocolizado.

Finalmente, es de señalar que contra el acto contentivo de la revocación no es procedente ningún recurso gubernativo.

### **3. ELEMENTOS DIFERENCIALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ENTRE EL DECRETO 01 DE 1984 Y LA LEY 1437 DE 2011**

#### **3.1. REVOCACIÓN DE ACTOS PARTICULARES EN VIGENCIA DEL DECRETO 01 DE 1984**

El artículo 73 del Decreto 01 de 1984 establecía tres postulados así:

- Imposibilidad de revocar actos administrativos creadores de situaciones particulares.
- Procedencia de revocación de actos particulares previo consentimiento del afectado.
- Procedencia de revocación de actos particulares sin necesidad del consentimiento del afectado.

Ser parte de la base de que estas decisiones no son revocables, es decir, las autoridades administrativas, en principio, no disponen de competencia para entrar a modificar sustancialmente las situaciones particulares y concretas generadas por ellas mismas; pero excepcionalmente el artículo 73 del Decreto 01 de 1984 autorizaba a las autoridades administrativas para emprender el camino de la revocación, previa obtención del consentimiento del afectado; pero a pesar de lo anterior, la misma norma autorizaba a las autoridades para revocar un acto creador de una situación particular sin el consentimiento del beneficiario en los siguientes casos:

Que el acto fuese el resultado del silencio positivo y en él estuviesen presentes las causales de revocación directa de que trataba el artículo 69 del Decreto 01 de 1984. En la práctica, esta norma fue mal interpretada, según señala Rivadeneira (2012), pues muchas autoridades consideraron que para revocar bajo el empleo de esta causal era suficiente con que el acto fuese resultado del silencio positivo, cuando lo cierto es que a él debían concurrir las causales del artículo en mención, so pena de que la autoridad se viera en la necesidad de obtener previamente el consentimiento del particular para activar su competencia. Prueba de ello es que mediante un acto ficto o presunto resultante del silencio positivo se pretendía acceder a un documento que gozaba de reserva legal.

Que la decisión se hubiese obtenido por medio ilegales. En este caso, el legislador perseguía sancionar la conducta deshonesto y antijurídica de los sujetos que habían actuado dentro de un trámite administrativo con la conciencia reflexivamente enderezada a defraudar al Estado e, igualmente, evitar el mantenimiento existencial de una regla de derecho que atentara de manera burda contra el ordenamiento jurídico. Para estos efectos, de acuerdo con Rivadeneira (2012), era necesario que la ilegalidad o el fraude cometido en sede administrativa se encontrara suficientemente acreditado, pues la simple sospecha de que había una irregularidad no podía ser alegada por la autoridad como causa o motivo para revocar.

Cuando fuera necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidieran en el sentido de la decisión.

### **3.2. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR SEGÚN LA NUEVA LEY 1437 DE 2011**

La ley 1437 de 2011, a diferencia del Decreto 01 de 1984, trajo consigo dos postulados en materia de revocación directa de actos particulares así:

La imposibilidad de revocarlos sin el consentimiento previo, expreso y por escrito del afectado y el deber de la autoridad de acudir ante la jurisdicción para demandar el acto ante la ausencia del consentimiento para revocar.

De conformidad con el artículo 97 de la Ley 1437, desapareció la facultad que tenía la autoridad para extinguir, sin necesidad del consentimiento del afectado, las decisiones obtenidas a través de medios fraudulentos o que hayan sido el resultante del silencio administrativo en concurrencia de las causales de revocación. Es decir, que en vigencia de dicha regla jurídica la única manera en que pueden revocarse los actos creadores de situaciones particulares es con la obtención previa del consentimiento del interesado; esto indistintamente de la forma en que se haya obtenido la decisión.

Pero la improcedencia de revocar el acto en ausencia de consentimiento no se traduce en la imposibilidad de controvertirlo por otra vía, pues el legislador colombiano salvaguardó los derechos de las autoridades en el sentido de brindarles la posibilidad de accionar o demandar su propia decisión ante la jurisdicción contenciosa administrativa en procura de lograr la declaratoria de nulidad.

Para estos efectos, la autoridad contará con el beneficio de no acudir al procedimiento de conciliación extrajudicial de que trata el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 del mismo año, siendo procedente comparecer directamente ante la jurisdicción con el deber de solicitar la suspensión provisional. Pero la simple afirmación indicada en una demanda consistente en que un acto fue obtenido por medios ilegales no se traduce de manera automática en que el juez debe acceder a ello, pues para ello se debe cumplir con los requisitos de procedencia de esta medida cautelar.

En consecuencia, no es deber del juez y mucho menos será procedente acceder a la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo soportado en la simple afirmación realizada por una autoridad en el sentido que el mismo ocurrió por medios ilegales.

La nueva posición del legislador recalca a las autoridades el deber de indagar a plenitud y colmarse de los medios de convicción suficientes antes de expedir una decisión administrativa. La expedición de los actos administrativos no puede ser una actividad descuidada e irresponsable y menos ahora que desapareció la posibilidad de revocarlos sin el consentimiento del beneficiario, por lo tanto, las autoridades deben ser cuidadosas en este sentido y verificar diligentemente los asuntos sometidos a su consideración.

Así las cosas, llegada la vigencia de la Ley 1437, los errores cometidos por las autoridades a través de sus actos administrativos sólo podrán enmendarse mediante el pronunciamiento que

sobre ellos haga el juez competente, salvo que se preste el consentimiento para su revocación en sede administrativa.

Ello aplica para los procedimientos regulados por el Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con Rivadeneira (2012), pues normas que consagran trámites especiales pueden disponer de manera diversa y autorizar la revocación directa sin necesidad de obtener el consentimiento del afectado, razón por la cual no puede afirmarse que la imposibilidad de revocar los actos administrativos sin la aprobación del interesado es absoluta.

Por tanto, en algunos trámites especiales el legislador, con el fin de privilegiar los intereses superiores, el orden público y la salubridad, el goce de un ambiente sano, etc., ha considerado que es posible revocar actos de contenido particular y concreto que reconocen lícitamente un derecho sin necesidad del consentimiento previo y por escrito del particular.

En tal permisión se encuentra, por ejemplo, el artículo 62 de la Ley 99 de 1993 disponiendo que la revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma. Aquí hay que agregar que el hecho de que el legislador no exija el consentimiento del particular en manera alguna está indicando que ello puede ocurrir de forma sorpresiva y con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, pues es necesario que al momento de iniciarse dicho trámite la autoridad le comunique tal circunstancia al beneficiario de la licencia a fin de que pueda controvertir las razones en que se funda la autoridad para adoptar su decisión.



## **4. LA REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO**

### **4.1. FUNDAMENTOS DOCTRINALES DEL DERECHO DISCIPLINARIO**

La potestad sancionatoria del Estado comprende diferentes modalidades, entre las que se encuentran el Derecho Penal, el Derecho Contravencional y el Derecho Disciplinario. Este último se da en virtud del respeto y observancia del ordenamiento jurídico que deben los servidores públicos de acuerdo a los mandatos consagrados en la Constitución Política de Colombia, la Ley y los reglamentos.

Así las cosas, de esa potestad sancionatoria del Estado y del mandato constitucional que ordena la organización y buen funcionamiento de la administración pública, surge la existencia de una potestad disciplinaria sancionatoria que pretende la corrección de aquellas conductas que atenten contra el cumplimiento de los fines del Estado en perjuicio de la comunidad.

La falta disciplinaria, supone siempre la existencia del incumplimiento o extralimitación en el ejercicio de funciones, la incursión en el régimen de inhabilidades, o la omisión en el cumplimiento de un deber, que genera como consecuencia una respuesta represiva por parte del Estado en aras de la protección de la correcta marcha de la administración pública.

En este orden de ideas, la potestad disciplinaria en cabeza del Estado, es una consecuencia de su poder punitivo, donde las sanciones estipuladas cumplen con la finalidad de garantizar la función pública. De esta manera la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, comprende las normas sustanciales y procesales aplicables a los servidores públicos y algunos particulares, con las que el Estado pretende el buen funcionamiento de la administración a través de la obediencia, eficiencia y adecuado cumplimiento de los deberes en el ejercicio de su cargo.

Esta potestad disciplinaria encuentra su razón de ser en el adecuado cumplimiento de los cometidos estatales, pues el Estado Social de Derecho asignado a Colombia por el artículo 1 de la Carta Superior, exige el establecimiento de mecanismos idóneos que garanticen que las labores de los funcionarios sean ejercidas en debida forma.

En diferentes oportunidades la Corte Constitucional ha señalado que el Derecho Disciplinario constituye una modalidad del Derecho sancionatorio, lo que implica que las garantías del Derecho Penal le son aplicables al régimen disciplinario. En este sentido hizo el siguiente pronunciamiento en la sentencia C-310 de 1997:

El derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, mutatis mutandi en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado (Corte Constitucional, 1997, C-310).

Sin embargo, la potestad sancionatoria del Estado manifestada a través del Derecho Disciplinario se diferencia de la potestad punitiva penal, pues esta última está encaminada hacia la protección de un orden social colectivo, la convivencia ciudadana y la garantía de los derechos

de las personas, mientras que la potestad sancionatoria disciplinaria protege el buen funcionamiento de la administración pública y está dirigida específicamente a unos sujetos y no a unos ciudadanos en abstracto.

La diferencia entre estas dos manifestaciones del poder punitivo del Estado radica en las denominadas relaciones especiales de sujeción, pues la acción disciplinaria a diferencia de la acción penal, se produce en virtud de la subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública, con ocasión del incumplimiento de un deber o prohibición y la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades. Al respecto, ha indicado la Corte en diferentes pronunciamientos, entre ellos en la sentencia C-417 de 1993, que el Derecho Disciplinario:

Está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los servidores públicos no solo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Corte Constitucional, 1993, C-417).

De esta manera, el Derecho Disciplinario es inherente al funcionamiento del Estado, pues como se ha indicado, está direccionado a regular el comportamiento de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, estableciendo deberes y obligaciones, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas. Esto hace parte de las condiciones propias del funcionamiento de la administración pública, que son de gran importancia para la efectividad de la misma. Es así como la acción disciplinaria no sólo constituye un derecho, sino que es, ante todo, un deber del Estado. En la sentencia C-280 de 1996, la Corte ha señalado lo siguiente:

Si el legislador pretendía por medio del CDU, unificar el derecho disciplinario, es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales, como es obvio, con las excepciones establecidas por la propia Constitución. Tal es el caso de aquellos altos dignatarios que tienen fuero disciplinario autónomo, pues sólo pueden ser investigados por la Cámara de Representantes -Constitución Política Artículo 178-, o de los miembros de las fuerzas públicas, pues en este caso la propia Carta establece que ellos, están sujetos a un régimen disciplinario especial -Artículos 217 y 218-, debido a las particularidades de la función que ejercen (Corte Constitucional, 1996, C-280).

Este ámbito de aplicación de la ley disciplinaria se explica porque la posición del servidor público en el aparato estatal, como ente físico que actualiza la tarea del Estado, comporta una serie de obvias obligaciones especiales de aquel con éste, llamadas a mantener el orden interno de la organización y el logro de los objetivos estatales. Así las cosas, un elemento esencial que define al destinatario de la potestad disciplinaria es la existencia de una subordinación del servidor público para con el Estado (Corte Constitucional, 1996, Sentencia C-280).

Es así como responden todos los funcionarios o empleados sujetos del Derecho Disciplinario, cuando por sus actos, hechos u omisiones perturben el normal, cabal y adecuado cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas para el buen funcionamiento de la administración pública. De esta manera, estos actos u omisiones conllevan a una responsabilidad y por ende una sanción disciplinaria, que se gradúa de acuerdo a la levedad o gravedad de la falta y las consecuencias que ésta pueda generar. En Colombia esa responsabilidad disciplinaria generada por los actos u omisiones de los servidores públicos y los particulares en algunos casos, se encuentra consagrada en la ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único.

## **4.2. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL PROCESO DISCIPLINARIO**

### ***4.2.1. Sentencia T-315 de 1996***

La administración no puede, en forma unilateral, revocar actos de carácter particular y concreto que reconozcan derechos en favor de los administrados, sin el consentimiento por escrito de estos. Esta prerrogativa con que cuenta el particular, tiene como objetivos, entre otros, evitar que la administración, en uso de ciertos poderes y aduciendo una serie de necesidades, desconozca derechos subjetivos cuya modificación o desconocimiento requiere de la anuencia de su titular, pues, sólo él, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo. Si la administración no logra obtener ese consentimiento debe buscar la intervención del aparato jurisdiccional, que decide si es posible modificar o desconocer los derechos reconocidos al particular.

Cuando la administración decide revocar un acto de carácter particular, con inobservancia de los requisitos, se debe admitir que la tutela viene a convertirse en el único mecanismo idóneo de defensa con que cuenta el particular. Esta acción no sólo asegura que el individuo puede continuar gozando de sus derechos, mientras la administración no agote las formalidades que el mismo ordenamiento ha impuesto para que ellos sean modificados, sino que mantiene en cabeza de la administración la obligación de poner en movimiento la jurisdicción, al tener que demandar sus propios actos. Esta carga de la administración hace parte del debido proceso que debe ser

garantizado al particular, pues la ley ha establecido que es a ella y no al individuo a quien corresponde activar la intervención de la jurisdicción.

#### ***4.2.2. Sentencia T-246 de 1996***

La administración no puede cambiar por sí y ante sí las reglas aplicables a prestaciones económicas ya reconocidas, en especial cuando estas resultan necesarias para la efectividad de derechos fundamentales.

En consecuencia, cuando el acto administrativo que las reconoce ha contemplado prórrogas que a su vez dependen de ciertas condiciones, el camino adecuado para que cese la prestación sin vulnerar los derechos reconocidos consiste en abstenerse de autorizar la prórroga si las condiciones exigidas no se cumplen, mas en tales casos no es posible ni se hace necesario revocar el acto inicial.

Sin embargo, cuando la prestación de que se trata es de carácter vitalicio o permanente, las prórrogas no tienen aplicación ni fundamento, por lo cual, aunque estén previstas en el acto administrativo original -lo cual implica grave contradicción que genera explicable incertidumbre, el derecho concreto se entiende consolidado en cabeza del beneficiario por la naturaleza misma de la prestación y en aplicación del principio constitucional a cuyo tenor, en caso de duda, prevalece la interpretación más favorable al trabajador.

Si la administración considera que hay motivos suficientes para impugnar su acto, debe hacerlo, dando así ocasión a la verificación de lo actuado desde el punto de vista de su validez por parte de la jurisdicción y simultáneamente abriendo campo a la correspondiente defensa del interesado.

Estima la Corte que en cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte precisa que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado.

#### ***4.2.3. Sentencia T-639 de 1996***

Los actos administrativos de carácter particular y concreto, no pueden ser revocados directamente por la autoridad que los expidió, pues, en este caso, se involucra la discusión sobre un derecho que no puede ser resuelta por la misma entidad que lo reconoció, sino por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, no significa que frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto la Administración quede atada a su propia decisión hasta que ésta sea objeto de un pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues en ciertas circunstancias cuando la Administración encuentre

que el acto es producto de maniobras fraudulentas, que la hicieron incurrir en un error, puede revocarlo directamente, oyendo a las partes y sin perjuicio de los derechos adquiridos, pues el propio Constituyente ha previsto que son dignos de protección sólo aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título.

Cuando la autoridad que ha proferido un acto administrativo de carácter particular y concreto, encuentra que el mismo se obtuvo con fundamento en actuaciones ilegales o fraudulentos, tiene la facultad de revocarlo, pues en este caso, el interés que prima es aquel que tiene el conglomerado social en que las actuaciones de la Administración no se obtengan por medios que vulneren el ordenamiento jurídico. Ello atenta contra el derecho que tiene la ciudadanía a que las actuaciones del Estado se adelanten en forma equitativa, respetando el derecho que tienen los asociados de acceder a la Administración en igualdad de condiciones, derecho que no puede claudicar en favor de quienes utilizan mecanismos contrarios a la ley para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses.

#### ***4.2.4. Sentencia C-540 de 1997***

Para la Corte es claro que el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes.



#### ***4.2.5. Sentencia T-224 de 2002***

Aquí se establece que los actos administrativos expesos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente.

Los casos en estudio presentan las siguientes particularidades: (i) las tres accionantes nunca ejercieron materialmente los cargos para los cuales fueron nombradas y posesionadas; (ii) el Alcalde Municipal de Sabanalarga, antes de la formulación de las demandas de tutela y durante el trámite de las dos instancias, no había revocado los actos administrativos de nombramiento; (iii) el servidor público accionado dictó dos resoluciones mediante las cuales ordenó a los rectores y directores de colegios y escuelas públicas que se abstuvieran de otorgar cargas académicas a los docentes que hubieran sido vinculados mediante el concurso de méritos que se llevó a cabo, y previamente, dictó dos Decretos a través de los cuales, de una parte, inaplicó aquel que reestructuró la planta de personal del municipio y, por otra, revocó aquellos que crearon las cien plazas docentes y convocaron a concurso. Las determinaciones adoptadas por el Alcalde Municipal accionado, en la práctica generaron las mismas consecuencias que se hubieran producido si éste desde un principio hubiera resuelto revocar directamente los actos administrativos de nombramiento de las actoras sin su consentimiento. Aunque esos efectos

fueron el resultado de actos administrativos distintos a la revocatoria directa de los actos de nombramiento, como fueron las dos resoluciones para no dar carga académica a los docentes, y dos decretos inaplicando y revocando otros actos de contenido general, lo cierto es que el Alcalde de esa manera cercenó toda posibilidad para que las tres accionantes accedieran a los cargos para los cuales concursaron, fueron nombradas y se posesionaron ante el funcionario correspondiente. La Sala concluye que a las tres actoras se les vulneró el derecho fundamental al debido proceso y, por consiguiente, las solicitudes de amparo por ellas formuladas deben prosperar.

#### ***4.2.6. Sentencia T-215 de 2006***

Estima la Corte que cuando la actuación administrativa a la que se acusa de ser vulneratoria de derechos fundamentales es aquella que culmina con la revocatoria de un acto propio por parte de la Administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado una doctrina según la cual la acción de tutela es procedente, en atención a los principios de buena fe y de seguridad jurídica. En efecto, si en dichas actuaciones administrativas no se observa el procedimiento legalmente previsto, y si ello repercute en la afectación del derecho al debido proceso de los interesados en la decisión administrativa, la acción de tutela se erige como un medio de defensa judicial adecuado, pero solamente si no existe otro mecanismo de defensa judicial que sirva para garantizar tales derechos, o si existiéndolo no se revela como un mecanismo de defensa eficaz en el caso concreto, o se cierne la amenaza inminente de un perjuicio irremediable sobre esta clase de derechos

En relación con los actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, es necesario obtener el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a su revocatoria directa. La anterior regla general conoce dos excepciones a las que se refiere el inciso 2° del artículo 73 del C.C.A: una, la del acto que resulta de la aplicación del silencio administrativo positivo, y otra que se configura cuando es manifiesto que el acto administrativo fue obtenido ilícitamente. En los dos supuestos anteriores, la Administración tiene la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas, como de los medios utilizados para lograr la expedición del acto administrativo, esté plenamente probada en el procedimiento administrativo que contemplan las referidas disposiciones.

#### ***4.2.7. Sentencia T-465 de 2009***

Para la Corte es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.

Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.

De lo expuesto, la Sala extrae estas conclusiones: (i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, porque se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todos los principios y las garantías que conforman el concepto de debido proceso como lo son, entre otros, el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) como regla general, las actuaciones administrativas están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo código, se regulan por leyes especiales, entre ellos “algunos estatutos específicos sobre registros públicos”.

#### **4.2.8. Sentencia T-178 de 2010**

Según señala el artículo 73 de C.C.A., cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica particular y concreta o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Como vemos se trata de una renuncia por parte del administrado, que se constituye en una clara declinación por parte del interesado de los derechos que el acto le confiere. Es clara esta disposición y en consecuencia resulta violatorio de toda la normatividad pretender desconocer lo que allí la norma prescribe.

Esta prerrogativa con que cuenta el particular, como lo ha expuesto la Corte a través de sus distintas salas de revisión, tiene como objetivos, entre otros, evitar que la administración, en uso de ciertos poderes y aduciendo una serie de necesidades, desconozca derechos subjetivos cuya modificación o desconocimiento requiere de la anuencia de su titular, pues, sólo él, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo. Si la administración no logra obtener ese consentimiento debe buscar la intervención del aparato jurisdiccional, que decide si es posible modificar o desconocer los derechos reconocidos al particular.

Se busca, así, darle algún equilibrio a las relaciones que surgen entre la administración y el particular, asegurándole a éste que aquélla no modificará o desconocerá sus derechos, sin el agotamiento previo de ciertos requisitos. Se evitan así decisiones que asalten la buena fe del titular del derecho y rompan la seguridad jurídica.

Los requisitos mencionados son: el consentimiento del titular del derecho y, en su defecto, la intervención de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Intervención que se logra cuando la administración demanda su propio acto, es decir, la obligación de demandar corresponde al ente administrativo y no al particular.

#### ***4.2.9. Sentencia T-956 de 2011***

En principio, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos de contenido particular y concreto, ya que para controvertir estos actos el juez natural es la jurisdicción contenciosa administrativa, instancia en la cual los afectados pueden hacer uso de dos mecanismos de defensa. De un lado, en ejercicio del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, se puede interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, según el artículo 152, numeral 2° del mismo código, en caso de que sea manifiesta la infracción de una de las disposiciones invocadas, también se puede solicitar la suspensión provisional del acto administrativo demandado. De otro lado, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo dispone que toda persona podrá solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos cuando quebranten las normas en que deberían fundarse, hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales. El derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, por lo que corresponde a la persona interesada en una decisión administrativa, demandar que la misma sea adoptada conforme a la constitución y la ley.

#### ***4.2.10. Sentencia T-957 de 2011***

Las autoridades públicas que ejercen función administrativa expresan su voluntad a través de actos administrativos. Acorde con ello, se entiende por acto administrativo toda manifestación unilateral de la voluntad de la administración proveniente del ejercicio de una función administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, es decir, que produce efectos en derecho.

De acuerdo con su contenido, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: generales y particulares. Los primeros, son aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo y abstracto. En cuanto a los segundos, se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto.

En la primera categoría, los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, de tal manera que van dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas que, de

una u otra forma, se encuentran comprendidas en una misma situación jurídica. Por el contrario, en la segunda categoría, el contenido del acto es específico y concreto, razón por la cual, genera situaciones y produce efectos individualmente considerados, respecto de una o varias personas determinadas o determinables, un ejemplo típico de esta clase de actos es el nombramiento de un servidor público, pues crea en cabeza de un sujeto específico el derecho a ocupar un determinado cargo o empleo en el sector estatal.

Según la doctrina especializada y la jurisprudencia de esta Corporación, los actos administrativos de contenido general son esencialmente revocables por la administración, en los siguientes eventos: (i) cuando el acto administrativo resulta manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, (ii) cuando no está conforme con el interés público o social, o atenta contra él y (iii) cuando su expedición cause un agravio injustificado a una persona.

Sin embargo, no sucede lo mismo en relación con los actos administrativos que hayan creado, modificado o extinguido una situación jurídica particular y concreta, o reconocido un derecho de igual categoría, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, éstos no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

El anterior mandato, que constituye la regla general de irrevocabilidad de los actos administrativos generadores de derechos particulares y concretos, ha sido un tema ampliamente desarrollado por esta Corporación bajo el principio de inmutabilidad e intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración, frente a lo cual, ha señalado que tiene



como fin primario “preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley”.

#### ***4.2.11. Sentencia C-306 de 2012***

En esta providencia queda claro que la revocatoria directa de los actos administrativos procede solamente a partir de ciertas causales específicas: (i) manifiesta inconstitucionalidad o ilegalidad; (ii) disconformidad con el interés público o social; (iii) agravio injustificado a una persona (Código Contencioso Administrativo, art 69, reiterado en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art 93). Tal excepcionalidad se encuentra reforzada para el caso específico de la revocación de autos de archivo de investigaciones disciplinarias, al agregarse como causal para su procedencia la manifiesta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

#### ***4.2.12. Sentencia T-286 de 2013***

La Corte Constitucional en esta sentencia reconoce los avances tecnológicos que actualmente se encuentran disponibles y la gran contribución que estos pueden prestar a los principios rectores de la actuación administrativa tales como la eficacia, la economía y la celeridad; es por ello que señala que el nuevo código contenido en la Ley 1437 de 2011 acoge de manera amplia y decidida la posibilidad de que los trámites y actuaciones de este tipo y, por ende, los de carácter

disciplinario, se puedan realizar a través de medios electrónicos. De esta forma, los recursos contra los actos administrativos, aún los de carácter disciplinario, pueden ser válidamente interpuestos a través del correo electrónico, siempre que se presenten de manera oportuna y se cumplan los demás requisitos previstos en las normas aplicables.

Como puede verse, todas las sentencias aquí analizadas llevan a determinar que la Administración, por ningún motivo, puede, de manera unilateral, revocar actos de naturaleza particular y concreta, más aun si en estos se reconocen derechos en favor de los administrados, sin que ello haya sido consentido, de forma escrita, por estos; si ello es así, la tutela es el mecanismo más idóneo con el que cuenta un particular para defenderse. Sin embargo, esto no significa que frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto la Administración quede atada a su propia decisión hasta que ésta sea objeto de pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que, en algunos casos, cuando la Administración descubre que el acto fue producto de maniobras fraudulentas, que la hicieron cometer en un error, puede revocarlo directamente, escuchando a las partes y sin perjuicio de los derechos adquiridos, pues constitucionalmente se ha previsto que son merecedores de protección solamente aquellos derechos que han sido adquiridos justamente.

## 5. CONCLUSIONES

De conformidad con la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional para determinar si la administración puede revocar directamente un acto administrativo particular y concreto sin la anuencia del administrado, dicha corporación ha manifestado, en casi todos sus pronunciamientos que, por regla general, todos los actos administrativos de contenido particular y concreto, no pueden ser revocados por la administración sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, caso en el cual la administración estará obligada a demandar su propio acto; sin embargo, de manera excepcional, puede haber lugar a su revocación, bien sea cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo (si se dan las causales previstas en el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011) o si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. De todas maneras, no puede ser revocado si con antelación la autoridad administrativa no ha agotado el procedimiento al que se refiere el artículo 97 de la Ley 1437, el cual procura la defensa del derecho fundamental al debido proceso de los asociados.

La jurisprudencia constitucional ha señalado en sus providencias que la acción de tutela no es, en principio, el mecanismo judicial idóneo para entrar a solucionar las controversias que emanan en el desarrollo de las actuaciones administrativas, pues la competencia de dichos asuntos está concedida de forma exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que es el juez natural de esta clase de procedimientos, y cuya estructura admite un debate amplio frente a hechos que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad; pero a pesar de ello, y de manera excepcional, se pueden tramitar conflictos derivados

de actuaciones administrativas por esta vía, ya sea porque se demuestre la amenaza de un perjuicio irreparable, en donde el amparo es transitorio, o porque se determina que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no son eficaces para proteger el derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en específico, circunstancia en la cual opera como mecanismo definitivo.

El anterior Código Contencioso Administrativo en su artículo 73 establecía una regla general y es que para revocar directamente un acto administrativo que hubiese creado o modificado una situación jurídica particular y concreta o reconocido un derecho de igual condición, era necesario el consentimiento expreso y escrito del titular respectivo, pero la nueva normativa establece lo mismo, aunque con una pequeña variación y es que dicho consentimiento debe ser “previo”, expreso y escrito.

En materia disciplinaria, vale la pena tener en cuenta que los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1474 de 2011 modifican lo que dispuso los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 734 de 2002, agregando la posibilidad de revocar fallos absolutorios y autos de archivo en las actuaciones de naturaleza disciplinaria, pues las que establecía el Código Disciplinario Único o Ley 734 de 2002 antes de la modificación solamente consagraba la figura de la revocatoria contra fallos sancionatorios, todos estos susceptibles de revocación directa, ya fuese por infracción manifiesta de normas constitucionales, legales o reglamentarias o por afectación manifiesta de derechos fundamentales.

Sin lugar a dudas, la revocatoria directa está orientada a excluir del ordenamiento jurídico un acto administrativo para, de esta manera, proteger derechos subjetivos, cuando ocasiona agravio injustificado a una persona; básicamente, tiene como propósito primordial dar a la autoridad administrativa la oportunidad de reparar lo actuado por ella misma, no solamente con base en consideraciones relativas al interés particular del reclamante, sino por una causa de interés general consistente en la recuperación del imperio de la legalidad o en el resarcimiento de un daño público. Así las cosas, la revocatoria directa se puede entender como una prerrogativa de la administración para subsanar sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución Política cuando estas atenten contra el interés público o social o que causa agravio injustificado a alguna persona en particular.

Disciplinariamente, la revocatoria directa constituye una excepción a la firmeza de la decisión ejecutoriada que pone fin al proceso y está justificada por la importancia de los valores que pretende proteger. No es una instancia para controvertir de fondo las providencias, ni tampoco un recurso de la vía gubernativa, pero sí es un mecanismo que tiene la administración para controlar y rectificar sus propios actos, sin que sea necesario acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## BIBLIOGRAFÍA

Altamira, P. (1987). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Ediciones Depalma.

Ayala C., J. E. (1996). *Elementos del Derecho Administrativo Disciplinario*. Bogotá: Doctrina y Ley.

Berrocal G., L. E. (2004). *Manual del acto administrativo, según la ley, la jurisprudencia y la doctrina*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.

Bielsa, R. (1964). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley.

Briceño de V., M. y Zambrano C., W. (2012). *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Consejo de Estado – Banco de la República.

Canasi, J. (1972). *Derecho administrativo: Parte general*. Madrid: Depalma.

Congreso de la República. (1958). *Ley 19. Sobre reforma administrativa*. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 29.835 de 9 de diciembre.

Congreso de la República. (1993). *Ley 80. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 41.094 del 28 de octubre.

Congreso de la República. (2002). *Ley 734. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 44.699 del 5 de febrero.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 47.956 de enero 18.

Consejo de Estado. (2000). *Sentencia del 18 de mayo. Rad. 5280*. Bogotá D.C. *Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero*.

Consejo de Estado. (2004). *Sentencia del 20 de mayo. Rad. 25000-23-25-000-1998-3963-01(5618-02)*. Bogotá D.C. *Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla*.

Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C-417*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo*.

Corte Constitucional. (1996). *Sentencia C-280*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero*.

Corte Constitucional. (1996). *Sentencia T-246*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo*.

Corte Constitucional. (1996). *Sentencia T-315*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía*.

Corte Constitucional. (1996). *Sentencia T-639*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa*.

Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-310*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz*.

Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-540*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara*.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-445*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra*.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia T-224*. Bogotá D.C. *Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández*.

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia T-215*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra*.

Corte Constitucional. (2009) *Sentencia T-465*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*.

Corte Constitucional. (2010). *Sentencia T-178*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-956*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio*.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-957*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-306*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo*.

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-286*. Bogotá D.C. *Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla*.

Diez, M. M. (1963). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Bibliográfica Ameba.

Dromi, J. (1983). *Instituciones del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea.



- Fernández C. J. (1995). *Derecho Penal Fundamental*. Bogotá: Temis.
- Fraga, G. (1984). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Garberí Ll., J. (1998). *El procedimiento Administrativo Sancionador*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gastón J. (1949). *Principios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires: Desalma.
- Gómez L., M. (2011). *Límites jurídicos a la aplicación de la revocatoria directa en materia de pensiones en Colombia: El caso de la ley 797 de 2003*. Andes: Universidad de Antioquia.
- Gómez P., C. A. (2007). *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González O., E. y Ramírez P., A. (2014). *Normas jurídicas aplicables a la revocatoria directa impetradas contra actos administrativos expedidos en vigencia del decreto 01 de 1984*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Hernández S., R., Fernández C., C. y Baptista L., P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Lafuente B., M. (1996). *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la administración del estado*. Valencia (España): Tirant lo Blanch.
- Limas S., A. (2011). Estabilidad del acto administrativo de contenido particular evaluada en relación con el interés general y los derechos colectivos. *Derecho y Realidad*, (17), 58-82.
- López M., D. (2009). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis.

- López R., R. (2010). *Revocatoria directa del derecho disciplinario: un acercamiento a partir de la jurisprudencia constitucional*. Carmen de Viboral (Antioquia): Universidad de Antioquia.
- Polo F., J. (1988). *Elementos de derecho administrativo*. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho.
- Presidencia de la República. (1959). *Decreto 2733. Por el cual se reglamenta el derecho de petición, y se dictan normas sobre procedimientos administrativos*. Bogotá D.C.
- Presidencia de la República. (1984). *Decreto 01. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo (derogado por el art. 309, Ley 1437 de 2011)*. Bogotá D.C. Diario Oficial No 36.439 de enero 10.
- Ramírez V., C. A. (2007). *El principio del non bis in ídem y su incidencia en el derecho penal y disciplinario colombiano*. Bogotá: Ibáñez.
- Rivadeneira B., R. (2012). *Manual de procedimiento administrativo: según la ley 1437 de 2011*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R.
- Santofimio G., J. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.
- Sayagués L., E. (1986). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Martín Biachi Altuna.
- Solano S., J. (2003). *Código Disciplinario Único. Ley 734 de febrero 5 de 2002*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.