

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 1 de 10

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

ELIANA PRECIADO GARCÍA
E-mail: eliana17-19@hotmail.com

ANDRÉS FELIPE ECHEVERRI LÓPEZ
E-mail: echeverri.pipe@hotmail.com

VÍCTOR ALFONSO GALLEGO MUÑOZ
E-mail: vederecho@hotmail.com

Institución Universitaria de Envigado
2016

Resumen: El presente artículo de síntesis, tiene como propósito central analizar los elementos jurisprudenciales de la revocatoria directa de los actos administrativos de conformidad con la Ley 1437 de 2011; para ello, se lleva a cabo un análisis hermenéutico de diferentes planteamientos de carácter doctrinal, normativo y jurisprudencial desarrollados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, empleando un enfoque cualitativo, bajo una tipología descriptiva, la cual permitió establecer que 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.

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

Abstract: This article has as main purpose to analyze the jurisprudential elements of direct revocation of administrative acts in accordance with Law 1437 of 2011; to this end, holding a hermeneutical analysis of different approaches to doctrinal, regulatory and jurisprudential character developed by the Constitutional Court and the State Council, using a qualitative approach, under a descriptive typology, which established that all administrative acts particular and specific content, can not be revoked by the administration without the express written consent of the respective owner, in which case the administration is obliged to sue his own act; however, in exceptional circumstances, there may be lead to revocation, either as a result of the application of positive administrative silence (if the grounds provided are given in Article 84 of Law 1437 of 2011) or if it is clear that the act It occurred by illegal means.

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

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de acto administrativo, dicha noción de ubicarse en el ámbito del

Derecho Administrativo, en concordancia con el acto jurídico propio del ámbito del derecho civil; en este sentido, el acto administrativo es el resultado de la función

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 2 de 10

administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o particulares que cumplan funciones de carácter público.

Una definición precisa del acto administrativo lo permite entender como aquel acto que es dictado por un poder público en el ejercicio de potestades administrativas y a través del cual impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Para Santofimio (2002), es “toda manifestación unilateral de voluntad de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos” (p. 128).

Desde esta perspectiva, la intensión del presente artículo se centra en llevar a cabo una aproximación a la figura de la revocatoria directa del acto administrativo, teniendo como referente la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, así como la legislación vigente contemplada en la Ley 1437 de 2011; en este sentido, al adentrarse en la lectura de la

actual y vigente codificación, varios son los cambios que se pueden identificar y que fueron introducidos en ésta en procura de modernizar y facilitar aún más la aplicación de esa institución jurídica; dichos cambios se estudian e interpretan en el marco del presente artículo de síntesis, apuntando, desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo, partir de premisas generales para llegar a reflexiones particulares en torno a la manera como ambas cortes han comprendido los alcances de la revocatoria directa de los actos administrativos.

2. FUNDAMENTACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con las apreciaciones realizadas por la Corte Constitucional sobre la noción del debido proceso aplicado al procedimiento administrativo, éste se define como:

- (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la Administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de

manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la Administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados (Cfr. Sentencias T-909 de 2009, T-653 de 2006 y T-552 de 1992).

El debido proceso administrativo, entendido como derecho fundamental, se hace manifiesto a través de una serie de complejos principios, reglas y mandatos que la normatividad le impone a la Administración para que funcione de manera ordenada, y que en virtud de éstos es indispensable notificar a los administrados de los actos que repercutan en sus derechos, además de brindarles la oportunidad de exponer sus opiniones y presentar las pruebas que demuestren sus derechos. En todos los casos, estas actuaciones deben estar ajustadas a la pelan observancia de las disposiciones legales, a los términos y a las etapas procesales que se describen en el ordenamiento jurídico.

De acuerdo a lo anterior, entonces, el debido proceso administrativo demanda de la Administración que se acate plenamente tanto la Constitución como la ley en el

ejercicio de sus funciones, so pena de que se desconozcan los principios que regulan la actuación administrativa como son la igualdad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción y la moralidad y, de igual manera, la vulneración de derechos fundamentales de aquellos que acceden o están vinculados a las actuaciones de la Administración, especialmente el derecho de acceso a la administración de justicia.

Al respecto de lo anterior, la Corte Constitucional colombiana ha manifestado lo siguiente:

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 (Corte Constitucional, 1997, C-540).

En compensación a lo anterior, la normatividad jurídica atribuye a los administrados la función de observar y utilizar todos los medios procesales que la

ley les brinda en pro de proteger y hacer realmente efectivos sus derechos, pues por su conducta omisiva, negligente o descuidada se originan consecuencias desfavorables para el sujeto, además de que implica la imposibilidad de imputar responsabilidad alguna responsabilidad al Estado y permitir la improcedencia de la acción de tutela.

Por tanto, así como es deber de la administración ajustar su actuación a los principios, mandatos y reglas que rigen la administración pública y determinan la competencia de sus funciones, en pro de garantizar el derecho al debido proceso, los administrados tienen la obligación de observar y utilizar los medios procesales que la normatividad les brinda o asumir las consecuencias contraproducentes que emanen de su conducta omisiva.

3. REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DESDE LA ÓPTICA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El tema de la revocatoria directa del acto administrativo ha sido ampliamente debatido

y discutido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, estima dicha corporación, a través de la Sentencia T-639 de 1996 que en América Latina la doctrina ha venido aceptando la tesis de la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos de acuerdo a quién van dirigidos o sobre quién recaen sus efectos.

De esta manera se ha considerado que cuando un acto administrativo está dirigido en forma general y abstracta, a producir efectos sobre todo el conglomerado social o una parte importante de él, tiene esencialmente el carácter de revocable, según la valoración que de las circunstancias precisas al momento de su aplicación haga la Administración, teniendo en cuenta para ello el interés general de toda la comunidad, según como afecten el interés público.

En contraposición a este postulado, aquellos actos administrativos cuyo objetivo es conceder un derecho o modificar una situación individual, es decir, dirigidos a causar efecto en una persona particular y concreta, y han sido notificados a su titular, no pueden ser revocados por la Administración sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, en aras de preservar la seguridad jurídica de los asociados en el sentido de garantizar que las autoridades

no podrán disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial (Corte Constitucional, 1996, T-639).

Precisamente, la doctrina colombiana ha acogido estas posiciones sobre el tema de la revocatoria directa de los actos administrativos. En primer lugar, se dice que tratándose de actos de carácter general y abstracto, la Administración tiene la posibilidad de revocarlos en atención al interés público. En cuanto a aquellos actos administrativos de carácter particular y concreto, que establecen un derecho individual, la Administración no puede revocarlos directamente sin el consentimiento expreso del titular de dicho derecho.

Precisamente, en la Sentencia T-059 de 2002, la Corte se propuso dar respuesta a un interrogante en particular: “¿Tiene la Administración la potestad de revocar sus propios actos sin la autorización por escrito del particular afectado?”

A través de Sentencia C-835 de 2003, esta misma corporación estimó que según la legislación vigente en aquel entonces, la

revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado.

Tratándose de actos generales, impersonales y abstractos, el funcionario competente puede revocar el acto administrativo correspondiente cuando quiera que se configure una de las siguientes causales: a) Que el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley. b) Que el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él. c) Que el acto cause agravio injustificado a una persona (Corte Constitucional, 2003, C-835).

Agrega la Corte que como modalidad de contradicción, la revocatoria directa es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo.

Recientemente, mediante Sentencia T-628 de 2014, la Corte se remite al artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, esto es:

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.

Pero adicional a la ley se ha dispuesto que sea imprescindible obtener previamente el consentimiento expreso y por escrito del titular, cuando se trata de la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto, que han creado o modificado una situación jurídica particular o reconocido un derecho en iguales circunstancias.

Al respecto, el artículo 97 de la precitada norma se establece:

(...) cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Con fundamento en estas disposiciones, la jurisprudencia constitucional ha reiterado, aún en vigencia de la nueva norma, que los actos administrativos de carácter particular y concreto son esencialmente irrevocables o inmutables, salvo que el titular del derecho manifieste su consentimiento expreso y por escrito para que puedan ser revocados por la administración.

4. REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DESDE LA ÓPTICA DEL CONSEJO DE ESTADO

La revocación de los actos administrativos indudablemente constituye uno de los temas más difíciles en la doctrina y la jurisprudencia, pues las divergencias surgen a partir de la precisión misma de su concepto. En nuestra legislación, la revocación es la extinción del acto en la vía administrativa, bien por razones de legalidad o de conveniencia o de interés público o social.

Sobre el particular, en fallo de 2002, el Consejo de Estado estimó lo siguiente:

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante

señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley (Consejo de Estado, 2002, Rad. 23001-23-31-000-1997- 8732-02 (IJ 029)).

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, Rad. 25000-23-25-000-1998-3963-01(5618-02)).

Aunque hay que aclarar que las normas a las cuales se refieren 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.

Según el pronunciamiento del Consejo de Estado de 2000 (Sentencia del 18 de mayo.

Rad. 5280), 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.

5. CONCLUSIONES

Como se ha podido establecer en este artículo, según los lineamientos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, 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 formas, 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 ciudadanos.

Efectivamente, 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 de carácter público. Así las cosas,

la revocatoria directa se puede entender como una prerrogativa de la administración para subsanar sus propias actuaciones que son contrarias a la ley o a la Constitución Política misma, cuando estas atenten contra el interés público o social o que causa agravio injustificado a alguna persona en particular.

REFERENCIAS

- 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.
- Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-909*. Bogotá D.C. M.P. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional. (2006). *Sentencia T-653*. Bogotá D.C. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-552*. Bogotá D.C. M.P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-540*. Bogotá D.C. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional. (1996). *Sentencia T-639*. Bogotá D.C. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 10

C.V.

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-835*. Bogotá D.C. M.P. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia T-059*. Bogotá D.C. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-628*. Bogotá D.C. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Santofimio G., J. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.

Consejo de Estado. (2000). *Sentencia del 18 de mayo. Rad. 5280*. Bogotá D.C. C.P. 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. C.P. Alberto Arango Mantilla.

Consejo de Estado. (2002). *Sentencia del 16 de julio. Rad. 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ 029)*. Bogotá D.C. C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

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

Rivadeneira B., R. (2012). *Manual de procedimiento administrativo: según la ley 1437 de 2011*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R.

Eliana Preciado García: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado.

Andrés Felipe Echeverri López: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado.

Víctor Alfonso Gallego Muñoz: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado.