ANALISIS JURIDICO DE LA OFERTA DE REVOCATORIA DIRECTA SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO HERRAMIENTA DE DESCONGESTIÓN JUDICIAL

INGRID ANDRADE PAVA

EDITH PAULIN POLO RIVERO

Proyecto de investigación para optar al título de Maestría en Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

BARRANQUILLA

2020

RESUMEN

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, como compendio normativo que regula la relación de la administración con los administrados, tanto en sede administrativa como judicial, introdujo modificaciones que propician la materialización de derechos fundamentales como el debido proceso y acceso a la administración de justicia, en la medida que convida a la resolución temprana de las diferencias que se susciten entre aquellos. Entre las figuras innovadoras contenidas en este Código, se encuentra la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos, en sede administrativa, y la Oferta de Revocatoria de Directa, en sede judicial, que permiten a la misma entidad que expide un acto administrativo, revocarlo, siempre que reúna las causales necesarias para su procedencia, es decir, faculta a la Administración para demandar su propio acto cuando considere que está al margen de la legalidad o se aleje de la consecución de los fines del Estado, en aras del restablecimiento de la legalidad dentro del ordenamiento jurídico, aun cuando el administrado haya acudido a la administración de justicia, siempre que no se haya proferido sentencia definitiva, a través de la oferta de revocatoria de sus propios actos administrativos en sede judicial. Amen a lo anterior, la Revocatoria Directa también propende por la descongestión judicial, pues permite a la Administración revocar un acto administrativo antes de que la persona interesada demande su nulidad, y si ello ocurre, hace posible que no se convierta en uno más de los innumerables expedientes que cursan ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Palabras clave: Revocatoria directa, acto administrativo particular, procedimiento administrativo.

ABSTRACT

The Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation, Law 1437 of 2011, as a normative compendium that regulates the relationship of the administration with those administered, both administratively and judicially, introduced modifications that favor the materialization of fundamental rights as the due process and access to the administration of justice, insofar as it encourages the early resolution of the differences that arise between them. Among the figures contained in this Code, there is the Direct Revocation of Administrative Acts in administrative headquarters and the Offer of Revocation of Direct, in judicial headquarters, which allows the same entity that issues an administrative act, to revoke it, provided that it meets the Causes necessary for its origin, that is, it empowers the Administration to demand its own act when it is considered that it is outside the law or is away from the achievement of State fines, in order to re-establish legality within the law legal, even when the administered has gone to the administration of justice, provided that no final judgment has been issued, through the offer to revoke their own administrative acts in court. In addition to the above, the Direct Revocation also depends on judicial decongestion, since it allows the Administration to revoke an administrative act before the interested person sue, and if this occurs, it is possible that it will not become one of the countless files that are filed before the contentious administrative jurisdiction.

Keywords: Direct revocation, particular administrative act, administrative procedure.

INTRODUCCIÓN

El derecho como la sociedad son figuras fluctuantes que se van transformando una a la otra con el paso del tiempo y las circunstancias que lo rodean. La ley 1437 de 2011, es una legislación innovadora en el marco de la legalidad colombiana, pues podría afirmarse que es el primer código per se redactado por el Congreso de la Republica desde la constituyente de 1991, y en donde, además, se presenta una división bipartita de la ley, situación en la cual, en reiteradas ocasiones, una parte depende del desarrollo de la otra, como lo es el procedimiento administrativo y las disposiciones de lo contencioso administrativo.

La figura de la Revocatoria Directa es un mecanismo dentro del procedimiento administrativo que recae sobre los actos que son proferidos por la Administración, y a pesar de estar estipulado en la parte primera del código, se desarrolla bajo el umbral de lo contencioso administrativo, por ser sus jueces quienes tienen la competencia para conocer de este asunto.

Este mecanismo no podría considerarse tan popular dentro de la jurisdicción, como tal vez lo serían la nulidad, la nulidad y restablecimiento de derecho, la reparación directa o las acciones constitucionales; so pena de ello es una figura que se encuentra estructurada para que la Administración ejerza su voluntad sobre su propio acto y pueda sustraerlo de la realidad cuando vislumbre ilegalidad en su contenido o en sus efectos.

Por lo anterior, se requiere realizar un estudio de la línea normativa y doctrinal que sustenta la figura de Revocatoria Directa dentro de la jurisdicción administrativa y así mismo, el tratamiento que las sentencias del Consejo de Estado le ha dado a esta figura,

en aras de conocer la voluntad interpretativa del legislador a fin de comprender su contenido y alcance de aplicación.

Esta investigación tiene su génesis en las fuentes secundarias de información será de carácter documental, cuyo propósito será la construcción del marco referencial para su posterior estudio y análisis a fin de cumplir el objetivo general de esta investigación, donde se utilizarán libros de doctrina y normas colombianas relacionadas con el acto administrativo y el mecanismo de revocatoria directa los cuales se solicitarán a las Bibliotecas de la Universidad Simón Bolívar, y algunos serán de recursos propios.

Así mismo se accederá a las bases de datos web para la recolección de jurisprudencia sobre el tema y los artículos que a la fecha sirvieren de contenido para la investigación, incluyendo los postulados dados por la doctrina nacional de autores especializados en el tema, la Constitución Política de Colombia, jurisprudencia del Consejo de Estado, la Ley 1437 de 2011 y demás leyes susceptibles de estudio.

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Definición

La Administración, en el ejercicio de sus funciones estatales, tiene diversas formar de manifestarse en la sociedad, ya sea a través de hechos, omisiones, actos u operaciones administrativas que materialicen los deseos de aquella. La doctrina ha reconocido que el Estado, mediante su actividad pretende el cumplimiento de los fines estatales, y en su actuar, "…cuando es en cumplimiento de sus funciones, lo hace dotado de los poderes que le permiten manejar el orden público y obtener el bienestar común de los asociados" (Palacio, 2019, p.31)

Los actos administrativos son considerados como la manifestación de la voluntad de la Administración en cualquiera de sus sectores. Así lo ha manifestado el Consejo de Estado en distintas sentencias, verbigracia en la sentencia del 14 de junio de 1961, C.P. Carlos Gustavo Arrieta (1961) se conceptualiza esta figura de tal forma “que el acto administrativo, sea escrito, no escrito, oral o tácito, no es otra cosa que la manifestación de la voluntad que hace la administración con el objeto de producir efectos en derecho”, permitiendo con ello afirmar, que es la expresión más específica y detallada de los deseos del Estado en cumplimiento con los fines constitucionales que se disponen en la literatura de la Carta de Derechos de 1991.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C1436 (2000) ha definido al acto administrativo como “una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados.”

El acto administrativo, de acuerdo con Santofimio (1998), es “el instrumento básico y sistemático en el ejercicio de la actividad administrativa” es, por ende, la forma en que los servidores públicos, cualquiera sea su vinculación a la Administración, ejercen la función administrativa de que están revestidos.

Con todo, debe tenerse claro que la actuación administrativa no es arbitraria ni producto del capricho de los servidores públicos. De acuerdo con Perilla (2015) la actuación administrativa propende:

> El sometimiento de la actividad de la Administración a la ley y las decisiones de esta ser el fruto de la voluntad de esta, limitadas en todo caso por el principio de legalidad

> y no como consecuencia de la arbitrariedad, identificando dentro de este campo de actuación al Acto Administrativo (p. 178)

El Estado, mediante el ejercicio del principio de auto tutela, “de conformidad con el cual, la Administración está facultada para ejecutar sus propios actos sin tener que acudir a otra autoridad para ello” (Corte Suprema de Justicia, T44434/16) se impone por encima del hombre mediante un acto, legitimándose como el titular de la voluntad del Estado y adhiriendo con ello la presunción de legalidad de los actos que expide.

Elementos del acto administrativo

Como todas las figuras jurídicas en el derecho colombiano, los actos administrativos tienen una estructura general que requieren para su nacimiento a la vida jurídica. Los elementos del acto administrativo pueden dividirse en subjetivos y objetivos.

Los elementos subjetivos del acto guardan estrecha relación con la titularidad de la función administrativa. Estos elementos son: la administración, el órgano, la competencia y la investidura del titular del órgano.

Al respecto, la doctrina ha manifestado que “la administración en particular ha de ser titular de la potestad de cuyo ejercicio se trate para dictar el acto” (García y Fernández, 2008, p. 531), dando a entender que es la potestad del Estado, en cabeza de cualquier entidad que pertenezca a la administración pública, quien tiene la facultad para la expedición de un acto administrativo. Dichas entidades u órganos conforman la persona jurídica de la Administración y son los que se manifiestan y obran por ella.

La competencia, por su lado, determina en qué grado una actuación dentro de los órganos puede ser considerada como un acto administrativo. Para diversos autores

como García y Fernández, (2008), “la competencia se construye por la rationaemateriae, la reationae loci y la rationaetemporis” (p. 531): por razón de la materia, se entiende la atribución de un tipo de asuntos caracterizados por su objeto y contenido, como, por ejemplo, los distintos ministerios de gobierno; estos asuntos a su vez suelen atribuirse a un ente descentralizado, compuesto por varios órganos jerárquicamente distribuidos pero ligados entre sí. Por razón del lugar, debe entenderse la competencia territorial determinada, referida bajo una circunscripción específica, ya sea nacional, regional o local. Por último, por razón del tiempo, la competencia puede ser absoluta o relativa, dependiendo de la disposición normativa o fáctica que se desarrolle.

Adicionalmente, sobre la investidura del titular del órgano, es menester que dicho funcionario se encuentre revestido de la investidura y la legitimación para la expedición de un acto administrativo, que este en condición de imparcialidad frente a su contenido y efectos, y que proceda bajo las condiciones de legalidad al momento de la expedición.

En cuanto a los elementos objetivos del acto, por una parte, se encuentran el presupuesto de hecho, el fin, la causa y la motivación; y, por otro lado, la declaración, su contenido y objeto.

El presupuesto de hecho guarda relación con la norma atributiva de la potestad, esto es, el desarrollo del principio de tipicidad. Un acto administrativo debe ser producto de una ley preestablecida al momento de su constitución, y con ello, la norma le establece al acto un fin específico, el cual a su vez es un fin público.

La causa, es por su parte, la consecución del fin de un acto administrativo es la efectividad del cumplimiento del fin legal abstracto; y el motivo es la declaración formal, los motivos de hecho y de derecho en función de los cuales ha determinado sus actos.

La declaración guarda relación directa con la voluntad, la cual puede ser expresa o tácita y si bien está en cabeza de la administración, es ejercida por las personas físicas que la componen, es decir, por los agentes y titulares de los órganos dentro de las distintas esferas de la administración. En el contenido de esta, “se realizan las determinaciones accesorias de la voluntad: condición, plazo, modo, reservas” (García y Fernández, 2009, p. 540), esto es, los márgenes en los que se permiten las configuraciones particulares de cada caso.

El objeto del acto administrativo versa sobre el comportamiento del administrado, de otra administración, de otro órgano, un hecho, un bien, una situación jurídica, la propia organización, o bien una mezcla de estos objetos típicos del ordenamiento jurídico. Este debe ser preciso, claro, determinado, preordenado por el ordenamiento jurídico, lícito, y con una finalidad. La configuración de estos elementos tiene una incidencia directa en la validez del acto; si faltare alguno, se presume que no es válido el acto.

Además de los elementos objetivos y subjetivos, cabe mencionar que existen unos elementos formales como el procedimiento y la manifestación, es decir, la motivación. Esto se encuentra lo relacionado a la promulgación del acto, en consecución del principio de publicidad, trayendo consigo dos elementos que inciden directamente con la eficacia del acto, estos son la motivación y publicidad del acto, para generar efectos jurídicos.

El procedimiento administrativo es la organización de una pluralidad de operaciones efectuadas a través de diversos actos realizados heterogéneamente por varios sujetos, los cuales, no obstante, su autonomía, “se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final” (García y Fernández, 2009, p. 540),

Clasificación de los actos administrativos

Un acto administrativo debe reunir una serie de elementos para su validez y eficacia. Esta regla aplica para todos los actos que se expida un órgano de la administración. Para clasificar los actos administrativos debe tenerse en cuentan aspectos como su destinatario, forma, formación, momento, contenido, competencia territorial, competencia organizacional; de la siguiente forma:

Figura 1: Clasificación de los actos administrativos

Clasificación	Formas	Descripción
Contenido	Generales	Son aquellos que tienen supuestos normativos objetivos y tienen efectos erga omnes. El sujeto pasivo es indeterminado por lo cual, legitima en la causa a cualquier ciudadano para u reclamación.
	Particulares	Son los actos de contenido particular y tienen efectos intuito personae. La persona sobre la que recaiga el acto es quien puede controvertirlo.

Forma	Expresos	Son los actos que expide la administración de forma material, a través de un documento firmado por un funcionario.
	Presuntos	Son aquellos en que la administración no dicta una resolución sobre ellos, pero se entienden nacidos producto de su silencio. Se conocen también como tácitos.
Formación	Discrecional	Son actos en que la ley otorga la potestad nominal a un órgano o servidor público, para que, de acuerdo a su convicción, y bajo el imperio de las disposiciones normativas, expidan dicho acto.
	Reglados	Son los actos en los que el funcionario que los expida debe sujetarse objetivamente a los elementos que integran el acto. En este, no puede apartarse de las disposiciones normativas.
Momento	De tramite	Este tipo de actos son los mencionados anteriormente, que conforman el procedimiento administrativo y que tienen como finalidad el nacimiento de un acto definitivo. Estos no crean o extinguen derecho, no subsisten en el ordenamiento

		jurídico por ellos mismos, sino que son accesorios al definitivo.
	Definitivos	Es el acto que concluye una actuación administrativa. Este produce efectos jurídicos creando, modificando o extinguiendo derecho. Estos son susceptibles a reclamación administrativa o contenciosa.
Contenido	Integrador	Son actos que establece la existencia de por lo menos dos actos administrativos, uno de los cuales es definitivo y el otro (de ejecución) materializa la decisión contenida en aquél, es decir, lo hace oponible, eficaz, viabiliza la producción de sus efectos. (Consejo de Estado, 2012)
	Ejecución	Son también conocidos como de cumplimiento. No son en sí un acto que crea o extinga un derecho, es un acto que permite la ejecución de una disposición administrativa o judicial preexistente, y por lo tanto debe moverse dentro del margen que el acto anterior dispone.

	Declarativo	Son decisiones de la administración que nominan una situación o concepto. No producen por si mismos efectos jurídicos.
	Ejecutivo	Son aquellos que, para producir efectos jurídicos, deben hacerse a través de un acto de ejecución que materialice el contenido de lo resuelto.
Competencia territorial	Nacional	Son aquellos expedidos por las autoridades del sistema central y que producen efectos a todas las personas del territorio nacional.
	Local	Son aquellos que producen las autoridades departamentales, regionales, locales, municipales, y demás y vinculan a las personas dentro del territorio dispuesto.
Competencia organizacional	Simple	Son los actos expedidos por un órgano o servidor en el ejercicio de sus funciones.
	Complejo	Son actos administrativos emitidos por un grupo de personas de diferentes órganos. Los dos actos son en realidad un solo acto administrativo, integrado por las decisiones administrativas de dos o más autoridades, con unidad de contenido y unidad de fin, por

		lo cual se convierten en un acto administrativo complejo.

Fuente de consulta: elaboración propia.

LA REVOCACION DIRECTA

Antecedentes legales de la Revocatoria Directa

Al revisar retrospectivamente la normatividad referida a la Oferta de Revocatoria Directa, se encuentra que, si bien, en 1913 se expidió la primera codificación de derecho administrativo, con la promulgación de la ley 130, es la ley 167 de 1941 a través del Decreto ley 2733 de 1959, que regula en su capítulo tercero, lo concerniente a la revocación directa de los actos administrativos, y dispuso en el artículo vigesimosegundo que la revocatoria podrá 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. Lo que podría ser un acercamiento a lo que hoy preceptúa el CPACA sobre la oferta de revocatoria de acto administrativo.

Desde la expedición de este Decreto, en el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011, se han mantenido incólume las causales de revocatoria: i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y; iii) cuando con ello se cause agravio injustificado a una persona.

Hasta esta etapa normativa, no se vislumbraba la aplicación de la Revocatoria Directa en un escenario distinta al administrativo y no contemplaba los procesos judiciales.

Definición doctrinal y jurisprudencial

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tiene un carácter mixto. Por un lado, regula el procedimiento administrativo y por el otro las disposiciones de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En un primer lugar, establece las generalidades de los actos administrativos, los recursos contra ellos y así mismo los medios de control procedentes para controvertirlos. Los medios de control se encuentran en el título III del código (Ley 1437, 2011), estableciendo con ellos: La nulidad, Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa, Nulidad Electoral, Repetición, Perdida de Investidura, Controversias Contractuales, Acciones de grupo, Acción de cumplimiento y Acciones Populares.

El capítulo IX de la Ley 1437 de 2011, trae consigo la figura de la Revocación Directa de los actos administrativos. Esta figura ha sido definida por la doctrina desde diferentes aristas; por un lado, García y Fernández (2008), “se entiende por revocación la retirada definitiva por la administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario” (p.632)

En su literatura, Palacio (2017) manifiesta que “la revocatoria directa no es más que aquel facultado privilegio de la Administración de retirar del ordenamiento jurídico un acto suyo por razones de legalidad, conveniencia u oportunidad…” (p.90)

El tratadista Rodríguez R. (2008) señala que “la revocación Directa consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente.”

A su vez, la jurisprudencia en materia de lo contencioso administrativo sobre la revocación directa, el Consejo de Estado, (2002) ha indicado que “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”

LA REVOCATORIA DIRECTA EN LA LEY 1437 DE 2011

- Naturaleza Jurídica

La revocatoria directa de los actos administrativos es una figura jurídica contemplada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el capítulo IX, correspondiéndole los artículos del 93 al 97.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia C-078 de 1997, explicó la naturaleza jurídica de la revocatoria directa, como:

> Un instituto jurídico por medio del cual las entidades de la administración pública - de oficio o a solicitud de parte - dejaban sin efecto actos expedidos por ellas mismas, cuando tales actos resultaran manifiestamente contrarios a la Constitución o a la Ley. (C. Const. C 078/97)

Dentro del mismo fallo, se explicó que la revocatoria era entendido por algunos doctrinantes como un recurso administrativo extraordinario, al paso que otros lo entendían como una facultad de la Administración, empero, podía ser visto como una o como otra cosa, según si el impulso para su aplicación provenía de un particular o de la Administración.

La sentencia constitucional C-835 de 2003, señaló que:

> ”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.” (C. Const. C835/03)

La jurisprudencia ha establecido entonces, que la revocación directa es una facultad del estado para sustraer del ordenamiento jurídico cuando este hubiese existido y tenido efectos sobre un particular.

Se trata pues, de un mecanismo que permite un mayor alcance frente a los legitimados para revocar los actos administrativos, toda vez que la norma derogada establecía esta facultad en el funcionario que expidió el acto o en el superior jerárquico, mientras que el CPACA va más allá, facultando tanto a la misma autoridad que lo expide, como al superior jerárquico y funcional, asimismo unifica el concepto de autoridad, entendida esta en el contexto del código, como todas las instituciones o entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público.

- Causales

Este instituto jurídico no puede ser utilizado bajo la discrecionalidad del funcionario o al arbitrio de la administración; es menester que preexistan alguna de las causales invocadas por el artículo 93 de la ley 1437 de 2011, las cuales son taxativas dentro de esta codificación.

En primer lugar, podrá ser revocado el acto administrativo cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; esto es, cuando se atente contra el principio

de legalidad. Partiendo de la presunción de legalidad del acto, la revocación entraría a funcionar “cuando se demuestre la manifiesta ilegalidad, como una medida extraordinaria que busca remediar situaciones extremas” y permitir el curso normal del ordenamiento jurídico. (Arboleda. 2012. p.93)

Seguidamente, el segundo numeral establece su procedencia cuando no estén conformes con el interés público o social y así mismo, cuando se atente contra ello. La última causal para el llamado a revocar un acto es cuando con él se cause agravio injustificado a una persona.

La taxatividad de las causales para invocar la revocación directa permite la guarda de los principios constitucionales y el recelo normativo sobre actos que vinculen efectos jurídicos; es por ello por lo que el artículo 94 de la mencionada ley, regula la improcedencia en la invocación de las causales determinando que la causal primera del artículo 93 de la ley 1437 de 2011 no podrá ser utilizada cuando el peticionario haya interpuesto los recursos a los que el acto fuere susceptible.

De igual forma trata el tema de la caducidad, alegando que no puede pasar por alto la caducidad para el control judicial del acto, ya que, si esta operase, la figura no prospera; toda vez que “el acto se encuentra en firme, goza de la presunción de legalidad y ni siquiera el juez natural de la administración podría quitarse esa firmeza”. (Palacio, 2017, p. 93)

- Requisitos, Oportunidad y Trámite

El artículo 95 de la ley 1347 de 2011 establece la oportunidad y los requisitos para la revocación de un acto administrativo. Este articulado deja abierta la posibilidad para que

la revocación directa sea presentada tanto en instancia administrativa, como durante el trámite ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo siempre que no se haya notificado del auto admisorio de la demanda.

Esta acción puede presentarse en cualquier momento desde que el acto encuentra firmeza, hasta antes de la notificación del acto admisorio de la demanda. Sobre el término para su resolución, el articulado otorga un plazo de dos meses siguientes a la presentación de la solicitud para que la autoridad competente resuelva de fondo.

También establece el artículo 97 que, cuando el acto a revocar haya creado efectos jurídicos a favor de un tercero, para pretender su revocatoria, debe contarse con el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Aun con ello, confiere a la Administración la faculta de revocarlo aun sin su consentimiento sin perjuicio sobre su opción de demandarlo ante la jurisdicción lo contencioso administrativo.

El artículo mencionado también permite a la Administración demandar un acto sin requisito del procedimiento previo de conciliación cuando este haya sido concebido por medios fraudulentos o ilegales y solicitar su suspensión provisional, es decir, ejercer la acción de nulidad frente a él.

- Actos susceptibles de Revocatoria Directa

Tomando como punto de partida la clasificación anteriormente realizada de los actos administrativos, (Figura 1) lo establecido por la ley 1437 de 2011 no nomina tácitamente cuales son los actos administrativos susceptibles de revocatoria directa.

Por lo anterior, una vertiente de la doctrina colombiana con ponentes como el doctor Santofimio (2008) ha manifestado que “La revocación directa no opera frente a actos

administrativos de carácter general, donde lo técnico es hablar de derogatoria” (p.276) y se debe a que la regulación anterior, esto es el Decreto 01 de 1984, en el artículo 71 establecía la figura de la derogatoria para los actos generales, que no se encuentra en la regulación actual. No obstante, lo anterior, se sigue en la costumbre judicial inferir que cuando se habla de revocatoria, se dirige hacia actos administrativos de carácter particular.

Frente a la cuestión sobre la procedencia de la revocatoria frente a los actos de tramite o definitivos, la jurisprudencia ha sido ambigua. El Consejo de Estado en algunas providencias siendo tribunal de instancia, ha establecido que “los actos de trámite, preparatorios o de ejecución son susceptibles del recurso extraordinario de revocatoria directa por regla general” (Consejo de Estado. 1992), pero otra vertiente ha sostenido sobre los actos preparativos que “es viable, siempre y cuando se trate de la revocación directa iniciada de oficio, habida cuenta que si estamos ante el recurso extraordinario es inocuo, porque los actos de trámite o preparatorios, por regla general, en sí mismos no causan sanción o derecho” (Tribunal Administrativo de Quindío)

De lo anterior se puede que la Revocatoria Directa es viable incluso contra el acto administrativo de carácter particular y concreto, que está en firme y produce efectos jurídicos vinculantes sobre los implicados por él.

EL OFRECIMIENTO DE REVOCATORIA DIRECTA EN LA LEY 1437 DE 2011

En el ordenamiento jurídico vigente, en cuanto a la posibilidad de revocar los propios actos administrativos, el parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, establece una nueva oportunidad para la administración en tal sentido, ante las instancias judiciales. En

efecto, el precepto normativo en cita dispone que, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados, previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad.

En este sentido, la opción innovadora del nuevo estatuto legal combina el principio de autotutela administrativa con el del control judicial, permitiendo que el ejercicio de aquel se materialice en un escenario para el que no fue concebido, cual es, la sede judicial. Se constituye en una figura revolucionaria de la ley 1437 de 2011, que extiende la oportunidad de autocontrol de la administración desde la notificación del auto admisorio de la demanda, hasta antes de que se dicte sentencia de segunda instancia, pero además permite que esta sea solicitada por el demandante o el Ministerio Publico, sin desconocer las garantías procesales constitucionales y legales que deben primar en todo proceso judicial, por lo que del ofrecimiento de revocatoria del acto administrativo, debe cumplir con ciertos elementos, cuales son:

- Previa aprobación del comité de conciliación de la respectiva entidad,
- Deber de señalar los actos y decisiones objeto de revocación y la forma como se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados, y
- Que el operador judicial lo encuentre ajustado al ordenamiento jurídico vigente.

Cumplidos estos elementos en la oferta de revocatoria, el operador judicial dará traslado al demandante, para que dentro del término señalado manifieste si la acepta o no, en caso de ser aceptada esta manifestación, se resuelve mediante auto interlocutorio, que

tendrá los mismos efectos de cosa juzgada, en el cual se señalará además de la aceptación de oferta de revocatoria, que el mismo presta merito ejecutivo, y se especificarán las obligaciones contraídas por la demandada, la cuales deberá cumplir a partir de la ejecutoria de dicha providencia. Así, la oferta de revocatoria constituye una forma anormal de terminación del proceso, que bien podría entenderse como anticipada como quiera que es anterior a que se profiera la correspondiente sentencia.

En cuanto hace a la improcedencia de la revocatoria directa, regulada anteriormente en artículo 70 del Código Contencioso Administrativo, hoy artículo 94 del CPACA, cambia ostensiblemente, debido a que, lo que anteriormente era un texto genérico aplicable para las tres causales de revocación, en la nueva codificación esta se aplica únicamente a la causal No. 1, pero agregando que tampoco procederá la revocatoria cuando haya acaecido el fenómeno jurídico de la caducidad para el control judicial. No obstante, estas causales de improcedencia no se extiende a la oferta de revocatoria que se presenta en el curso del proceso judicial, en el entendido que, aspectos como la procedencia del medio de control incoado y su oportunidad (estudio de la caducidad) deben ser estudiados por el funcionario judicial en la etapa procesal correspondiente, por lo que puede colegirse que la procedencia de esta nueva figura está solo supeditada a los presupuestos legales indicados en el parágrafo del artículo 95 CPACA.

Ahora bien, puede suceder que el interesado no acepte, o guarde silencio frente a la oferta de revocatoria. En ambos casos, el proceso continuara su curso, pero el demandante podrá retomar en cualquier tiempo, antes de que se profiera sentencia definitiva, la oferta de la entidad de la demandada y el juez deberá proferir el auto que ponga fin al proceso de acuerdo con Hincapié (2019), “el término del traslado no es

precisamente perentorio o que implique pérdida de oportunidad, de lo que se trata, es que el proceso no quede suspendido indefinidamente esperando la respuesta del demandante“.

En suma, se trata de una figura que da por terminado el proceso que se adelanta contra un acto administrativo, y da a la administración la oportunidad adicional de proceder a la revocatoria directa de los actos administrativos particulares, pese a que el interesado haya acudido a la jurisdicción contenciosa y el proceso judicial se encuentre en marcha.

Desde esta perspectiva, la oferta de revocatoria directa posibilita la descongestión de los despachos judiciales del país, en el entendido que acelera la terminación del proceso que se adelante ante la jurisdicción contencioso-administrativa bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

-La Congestión Judicial

Precisar las razones que ocasionan la congestión judicial del país, evoca un número plural de circunstancias que la motivan, pero lo cierto es que su existencia se traduce en una vulneración flagrante al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, como quiera que su consecuencia ineludible es la mora judicial.

En voces de la Corte Constitucional en Sentencia T- 052 de 2018, se estableció:

> “La mora judicial es un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos “. (C. Const. T- 052/18).

Dicha congestión, se extiende a todas las jurisdicciones establecidas en el ordenamiento jurídico vigente.

Respecto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, hay que decir que la promulgación de la Ley 1437 de 2011, pretendió poner a tono las relaciones que surgían entre la administración y los administrados bajo la óptica de la Constitución de 1991, en la que el ciudadano, sujeto de derechos, se convierte en el centro y núcleo de la actuación administrativa, y esta es la razón por la cual se regulan no solo los procedimientos contenciosos administrativos, sino que se hace énfasis en regular los procedimientos administrativos, es decir, aquellos que se desarrollan entre la administración y la persona. Lo anterior, con el firme propósito de resolver los asuntos de esta naturaleza en sede administrativa y con ello evitar, salvo en situaciones especiales, que se acuda ante un juez para su solución. Desde esta perspectiva, el CPACA contribuye a la descongestión de la justicia.

No obstante, el porcentaje de ingresos de procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, luego de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, debería ser menor al que da cuenta el Informe de la Gestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del 2014 al primer semestre de 2017*,* a saber*:*

“i) el Consejo de Estado: ingreso efectivo total de 75.071 procesos, lo que representa un promedio mensual de 65 ingresos efectivos por despacho; ii) los Tribunales Administrativos: ingreso efectivo total de 352.952 procesos, lo que representa un promedio mensual de 44 ingresos efectivos por despacho y; iii) Juzgados Administrativos: ingreso efectivo total de 689.869 procesos, lo que representa un promedio mensual de 45 ingresos efectivos por despacho. “ (Informe de la Gestión de la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del 2014 al primer semestre de 2017. Consejo Superior de la Judicatura, 2017)

Así las cosas, la implementación de las nuevas herramientas e instituciones contenidas en el nuevo precepto normativo [extensión de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, posibilidad de los terceros de intervenir y hacerse parte del proceso administrativo, régimen probatorio en sede administrativa y revocatoria directa, entre otros] de cara a la congestión judicial, aun no reportan los resultados esperados y podría pensarse que se mantiene el espíritu litigioso en ambos extremos de la controversia o aún se encuentra en etapa de implementación plena. Lo cierto es, que el filtro dirigido a la descongestión judicial encuentra un nuevo agarre en dicha instancia con la oferta de revocatoria directa, de la que se auguran, en concepto propio, bases sólidas para contribuir al disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, en tanto que los administrados podrán obtener una resolución más oportuna frente a las situaciones que los llevaron a acudir a ella, mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo que consideran lesivo a sus derechos e interés.

CONCLUSIÓN

La Revocatoria Directa, establecida en los artículos 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, materializa un privilegio legal de la administración que la autoriza a retirar del ordenamiento jurídico un auto suyo por razones de legalidad, conveniencia u oportunidad, con fundamento en principios, requisitos y procedimientos legales.

Dicho privilegio le permite evitar o terminar anticipadamente un proceso judicial, en tanto puede, antes de que sea presentada la demanda en su contra, proceder oficiosamente a revocar el acto que esta misma produjo, y así mismo, le permite presentar, dentro del proceso judicial, la oferta de revocatoria del acto que, una vez aceptada por el juez, genera la terminación del proceso contencioso.

La finalidad de la oferta de revocatoria directa, contenida en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, es descongestionar los despachos judiciales, promoviendo el estudio de los actos que emite la administración más allá de la presunción de legalidad que los reviste, en aras de salvaguardar no solo los derechos conculcados al particular con aquel, sino aquellos que caracterizan el Estado Social de Derecho, entre los que se encuentran el acceso a la administración de justicia, bajo el principio de celeridad y solución oportuna de los conflictos que son puestos bajo su conocimiento.

La innovación que significa la oferta de revocatoria directa aporta a la jurisdicción de lo contencioso administrativa una solución atinada para resolver, en parte, la actual congestión judicial, y por lo mismo impulsa a la participación popular sobre su uso en los estrados judiciales, lo cual, incluso, podría considerarse desde una perspectiva imperativa por parte de las instituciones que tienen al alcance esta figura para propender la descongestión de los despachos, así como el innecesario gasto de tiempo y recursos en el sistema judicial.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Amorocho, F; Bolívar, J. (2009). La revocación directa de los actos administrativos como solución jurídica del ordenamiento jurídico colombiano. Revista Justicia. Vol. 16, p.p. 122 -140

Arboleda, E (2012). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Editorial Legis.

Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [LEY 1437 DE 2011]. DO: 47.956.

Congreso de Colombia. (7 de enero de 1942) Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa. [Ley 167 de 1941]. DO: 24853.

Congreso de Colombia. (9 de febrero de 1914) Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. [Ley 130 de 1913]. DO: 15123.

Consejo Superior de la Judicatura. (marzo de 2017) Estado De La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo I Semestre de 2017. Rama Judicial. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/14670313/2017+Estado+de+la+Jurisdicci%C3%B3n+Contencioso+Administrativo.pdf/a279cd75-8984-454d-9999-02a82a1d71cb

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Ortega Ruiz, L. G. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Palacio, J. A. (2019) Derecho Procesal Administrativo. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Perilla-Zamudio, J.F. (2015). “El Acto Administrativo como expresión de la Función Administrativa”. In VestigiumIre. Vol. 9, p.p. 175- 183.

Presidencia de Colombia. (10 de enero de 1984). Código Contencioso Administrativo [DECRETO 1 DE 1984]. DO: 30035.

Presidencia de Colombia. (31 de agosto de 1959). Decreto Reglamentario [DECRETO 2223 DE 1959]. DO: 30035.

Ramos, C. A. (2015). Los paradigmas de la investigación científica. La Molina: Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Vol. 23, p.p. 9-17

República de Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de fecha 23 de noviembre de 1992, Consejero Ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

República de Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Pleno Contencioso Administrativa, Sentencia del 16 de julio de 2002, Consejera ponente, Dra. Ana Margarita Olaya Forero.

República de Colombia. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia (1500123310002002-01595-02), del dia 7 de junio de 2012. M. P.: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

República de Colombia. Consejo de Estado. Sin sección. Sentencia (sin número) del día 14 de Junio de 1961. Consejero Ponente: Carlos Gustavo Arrieta. Sin radicación.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia (C-078) del día 20 de febrero de 1997 Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia (C-1436) del día 25 de octubre del 2000 Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia (T-052) del 22 de febrero de (2018). Magistrado Ponente, Dr. Alberto Rojas Ríos.

República de Colombia. Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral. Sentencia (T 44434) del día 31 de Agosto de 2016. Magistrado ponente Luis Gabriel Miranda Buelvas

Rodríguez R., Libardo (2008). Derecho Administrativo General y colombiano. Decimosexta Edición. Bogotá: editorial Temis S.A.

Santofimio, J. (1998). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio, J. (2008) Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.