

**Encabezado: IMPROCEDENCIA DE LA REVOCACION DIRECTA
DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y
CONCRETO EN COLOMBIA**

Improcedencia de la Revocación Directa de Actos Administrativos de Carácter Particular y
Concreto en Colombia

Carlos Adolfo Barrios Arroyo, José Alfredo Escorcía Rodríguez y

Julio Cesar Navarro Manga

Universidad Simón Bolívar

Notas del autor

Carlos Adolfo Barrios Arroyo, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Simón Bolívar,

José Alfredo Escorcía Rodríguez, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Simón

Julio Cesar Navarro Manga, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Simón Bolívar

Universidad Simón Bolívar, Cl. 58 #55-132

Contacto: navarromangayasociados@hotmail.com, cabarr1970@hotmail.com,

josealfredoescorcía@hotmail.com

Resumen

La revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, es una figura jurídica acuñada en la legislación colombiana, en el Código Contencioso Administrativo, el cual fue reformado por el Decreto 01 de 1984, en su artículo 73, norma que permitía este tipo de revocación cuando en el acto administrativo de carácter particular y concreto se daban las causales previstas en el artículo 69, o cuando el acto ocurría por medios ilegales o fraudulentos, en tales eventos la administración podía revocar los actos administrativos de esa naturaleza de manera directa. Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 (2011, Art., 97), se impide revocar cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, salvo que el titular del derecho creado con el acto de que se trate, de su consentimiento previo, expresamente y por escrito.

Contrario a esto, en el mundo jurídico actual, -en la praxis-, algunas entidades que ejercen autoridad administrativa consideran que los actos administrativos de esta naturaleza, que nacen a la vida jurídica, producto de maniobras fraudulentas, podrían ser revocadas de manera directa, sin el consentimiento expreso del titular y sin acudir como lo exige la ley, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Palabras clave

Acto administrativo, voluntad, presunción legal, motivación, revocación directa, acto administrativo particular y concreto.

Improcedence of the direct revocation of administrative acts of particular and concrete character in Colombia

Abstract

The direct revocation of administrative acts of a particular and concrete nature, is a legal figure coined in the Colombian legislation, in the Contentious Administrative Code, which was reformed by Decree 01 of 1984, in its article 73, norm that allowed this type of revocation when in the administrative act of a particular and specific nature the grounds provided in article 69 were given, or when the act occurred by illegal or fraudulent means, in such events the administration could revoke the administrative acts of that nature directly. With the entry into force of Law 1437 of 2011, and in its article 97 of the present law by appointment, it is prohibited to revoke any administrative act of a particular and specific nature, except that the owner of the right created with the act in question, of your prior consent, expressly and in writing. Contrary to this, in the current legal world, in practice, some administrative authorities consider that administrative acts of this nature, which arise from legal life, the result of fraudulent maneuvers, could be revoked directly, without consent. Express of the owner and without resorting, as required by law, to the administrative contentious jurisdiction.

Keywords.

Administrative act, will, legal presumption, direct revocation motivation, particular and concrete administrative act.

Introducción

El presente artículo pretende establecer una idea clara de la improcedencia de la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, ya que aún en el medio jurídico y en el mundo de la administración, está arraigada la concepción de que los actos administrativos de esta naturaleza pueden ser sustraídos del mundo jurídico de manera directa por la autoridad administrativa que los expidió o por sus superiores jerárquicos. Esta creencia ha traído grandes consecuencias tanto de carácter pecuniario al erario y a los mismos funcionarios en su propio patrimonio, como de carácter disciplinario, en este sentir estas falencias se han venido cometiendo de manera reiterada por las entidades que ejercen autoridad administrativa.

En ese orden de ideas, se hace un análisis de la normatividad aplicable al tema de estudio, de modo que resulta determinante establecer si es procedente o no la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, de acuerdo con la ley 1437 de 2011.

En la actualidad se están dando casos en los que algunas entidades que ejercen autoridad administrativa e incluso conocedores del derecho, piensan que es procedente la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto aún en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se pueden revocar actos administrativos de carácter particular y concreto, de la misma forma que se hacía en la legislación anterior, ya derogada, situación que resulta de suma gravedad, para la administración, inclusive para las entidades que ejercen autoridad administrativas que actúan contrario a la nueva normatividad.

Conforme con lo planteado, este trabajo busca esclarecer las dudas y falencias de tipo hermenéutico que hoy por hoy se le está dando a la figura de la revocación directa de actos

administrativos de carácter particular y concreto, y en consecuencia aportar un análisis amplio, para que no se siga incurriendo en esa práctica inveterada. De ahí, la formulación de la presente pregunta problema:

¿Cuáles son las razones de improcedencia de la revocación directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto en Colombia?

En este sentido, el presente estudio tiene como fin analizar las razones de improcedencia de la revocación directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto en Colombia. Para ello, se proponen en dos momentos sustanciales para dar respuesta al propósito trazado. En un primer momento, se describirá la institución de la revocación directa y en el segundo momento, se pretende determinar la improcedencia de la revocación directa frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Metodología

El presente artículo de investigación se elaboró desde la perspectiva epistemológica del paradigma histórico hermenéutico, pues la pretensión de fondo del trabajo no solo es interpretar las normas, también es, explicar los cambios que en la jurisdicción contenciosa administrativa se han realizado con relación a la improcedencia de la revocación directa en los actos administrativos de carácter particular y concreto. En tal sentido, no solo se observan críticamente las normas, también los argumentos no razonables que se suscitan en la administración pública para revocar actos administrados de esta naturaleza, desconociendo con ello las nuevas disposiciones de corte legal y jurisprudencial sobre la materia. En armonía con el paradigma planteado, se expresa el enfoque metodológico que es de corte cualitativo, con él, no solo se atienden las cualidades propias del fenómeno de estudio, también se llega en profundidad a las razones que cualifican y determinan

las diferentes formas de comunicación de la administración pública frente a la revocación directa cuando se trata de actos administrativos de carácter particular y concreto. Como consecuencia de lo descrito, el método utilizado es en esencia inductivo, pues en rigor se mira cada norma en particular, para poder desentrañarlas y extraer de ellas el sentido y significado del supuesto fáctico jurídico que el legislador ha querido plantear y la jurisprudencia ha interpretado en su alcance. Por su parte el tipo de estudio es explicativo, pues se pretende dar cuenta de manera amplia de las características del fenómeno objeto de investigación, y con ello, aclarar que no es de la naturaleza a de la investigación arrojar sólo descripciones que contemplan el objeto de estudio, tampoco es una investigación empírica analítica, pues no se aplican instrumentos cuantitativos para este fin. Esto no quiere decir que se abandone el rigor del trabajo, todo lo contrario, es un estudio detallado conforme al tipo de investigación, el paradigma histórico hermenéutico y el enfoque cualitativo. En este sentir, este tipo de estudio tiene como epicentro la comprensión del contenido de las normas jurídicas que tratan dos instituciones clave en el marco de la jurisdicción contenciosa administrativa como son el acto administrativo y la revocación directa y las instituciones subsiguientes como la firmeza del acto, la presunción de legalidad, la caducidad, entre otras. Todo lo anterior es posible desde disímiles técnicas cualitativas, sin embargo, para dar cuenta de los objetivos propuestos utilizamos la clásica técnica de investigación bibliográfica o básica, también conocida como análisis de texto. Con esta técnica se efectuó hermenéuticamente la comprensión de texto de carácter constitucional, jurisprudencial, legal y doctrinal. Como hipótesis se ha planteado dentro de este artículo la no procedencia de la revocación directa en los actos administrativos de carácter particular y concreto en Colombia, salvo que el titular del derecho reconocido mediante la creación del acto administrativo particular y concreto de que se trate, otorgue su consentimiento previo, expresamente y por escrito, o en razón a que el acto administrativo se obtuvo por medios ilegales

o fraudulentos, que no lo eximen de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa (L. 1437 de 2011).

Resultados

El Acto Administrativo.

Desde la génesis del derecho administrativo las diferentes formas de comunicación de la Administración Pública han recibido en resumen la denominación de acto administrativo. En coherencia con ello, para Gordillo (2011), los actos administrativos son las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad o de juicio emitido por la Administración Pública. Por su parte, para Dromi (1997), es toda declaración unilateral de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa, encaminada a producir efectos jurídicos, es decir, es “todo acto jurídico unilateral de un administrador calificado, obrando en calidad de tal, y susceptible de producir efectos de derecho” (Walline, citado en Penagos, 2008, p. 181).

Precisamente sobre el efecto jurídico del acto administrativo, hace referencia el profesor argentino Miguel Marienhoff (Citado en Maqueda, 2010), para quien el acto administrativo es “toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico” (p. 471). De modo que no se trata de una decisión cualquiera, sino aquella que tiene la fuerza de crear o generar un cambio sustancial al interior de la administración pública. En el mismo país de referencia Julio Comadira (Citado en Maqueda, 2010), y mucho antes Laura Monti (2004) en su trabajo sobre “la teoría jurídica del acto administrativo” habían estimado que “el acto administrativo es toda declaración emitida por un órgano estatal (o un ente público no estatal, según algunos autores), en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e

individuales respecto de terceros” (p. 251), lo cual explica, sin duda alguna que solo el acto administrativo adquiere tal denominación, gracias a la voluntad manifiesta del Estado legitimado por el régimen jurídico que lo faculta.

En estas dos definiciones, sobre los efectos del acto administrativo, se reafirma en la primera la voluntad del Estado para develar el acto administrativo y en la segunda va más allá de la primera, desborda la competencia del órgano estatal para reconocer que también tienen esa potestad los entes públicos no estatales. En este último caso, si bien se les reconoce la potestad a entidades privadas bajo la orientación o regulación del Estado, no significa ello, que se faculta a los particulares para proferir actos administrativos. En esta misma, amplitud de Comadira (Citado en Maqueda, 2010), se inscribe Rodolfo Barra (Citado en Maqueda, 2010), para quien la institución bajo examen implica “toda decisión con alcances particulares y concretos proveniente de un órgano o ente de la Administración Pública” (p. 471). En suma, lo precitado, suscita tenciones sobre el origen de la voluntad del acto administrativo, si es de ente público o privado. No obstante, la tradición de la mayoría de juristas sobre la materia, como se ha representado, nos indica que solo la voluntad de la Administración Pública se constituye en la razón de comunicación del Estado para con sus conciudadanos.

Contrario sensu, de los anteriores autores tendrá sentido el acto administrativo que se deriva como es natural del ejercicio, por el órgano, de la función administrativa; admite, además, que puedan ser dictados por “la propia Administración, otro órgano estatal no encuadrado en ella, o por una persona sin la condición subjetiva de Administración Pública, pero que actúa con poderes delegados” (Hutchinson, citado en Maqueda, 2010, p. 471).

Lo cierto es que el acto administrativo tiene su razón de ser en, por ello, para que nazca, “necesita de un órgano que lo profiera, una declaración de ese sujeto, un objeto sobre el cual recae tal

declaración, un motivo por el cual se realiza tal declaración, la forma que ella tiene y la finalidad que ella persigue, elementos que son comunes a todos los actos jurídicos estatales” (Pérez, 2013, p. 28).

Conforme con esto, resulta fundamental dentro del concepto de acto administrativo el carácter de decisión o resolutorio que éste tiene. Ello quiere decir que a través del acto administrativo lo que hace la Administración del Estado es tomar una decisión de aplicación del ordenamiento jurídico a un caso concreto en una determinada forma” (Bermúdez, 2010, p. 107). En simetría a lo señalado, Gallego (citado en Bermúdez, 2010) acusa que “el acto administrativo es la resolución (medida, decisión) unilateral de un sujeto en el ejercicio del poder público para un caso concreto” (p.107). O como respalda Hartmut Maurer (1999), “el acto administrativo es una regla imperativa para un caso concreto, emanada de una autoridad administrativa, con efecto externo directo” (p. 179).

Otro de los criterios clave, que subyacen en el seno de los actos administrativos es la autoridad administrativa, pues ella es requisito ineludible para determinar la validez y competencia de las comunicaciones de la administración pública. De este modo, en palabras de Otto Mayer (citado en Pérez, 2013) “El acto administrativo es un acto de autoridad que emana de la Administración y que determina frente al súbdito lo que para él debe ser de derecho en un caso concreto” (p. 10).

De esta forma, “el acto administrativo es el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los ciudadanos, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes” (Pérez, 2013, p. 10). De igual manera, en el análisis de la autoridad se predica a la luz del derecho comparado, que el acto administrativo en francés no se aleja del concepto adoptado por el derecho alemán para definir el acto administrativo, diciendo que es: “una declaración administrativa de autoridad que determina frente al súbdito, en el caso concreto, lo que para él debe ser derecho” (Mayer; Gallego y Menéndez, 2011, citados en Güechá-Medina, 2017,

p. 33) lo que implica la existencia de una declaración de voluntad de la Administración, en ejercicio de potestades públicas administrativas.

De otra parte, el maestro García De Enterría y Fernández (citados por Mora & Rivera, 2018), manifiestan que el acto administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo, realizada por la administración, en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” (pp. 158-159). En esa misma, lógica, se dice, que 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).

Como se observa, la voluntad es muy importante para comprender lo predicado por la comunidad de tratadistas, de ahí la coincidencia entre De Enterría y Fernández (2018), con lo señalado por el profesor Santofimio (2002). Con ello se explica por qué la voluntad como juicio o como manifestación de una función, resulta clave para reconocer no solo la licitud de una comunicación, sino como el instrumento razonable de la administración.

En coherencia con lo precedido, la Honorable Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-1436 de 2000, revela que un acto administrativo es 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 (C. Const; Sentencia. C-1436/00). No obstante, como es natural no siempre se tiene plena conciencia del sentido y significado del acto, por ello es recurrente ver actuaciones de funcionarios públicos que no atienden la inobservancia propia de las instituciones jurídicas, sea por una mala interpretación, por desconocimiento, o por el hecho de no tener formación jurídica sobre la materia. En todo caso esto nos lleva a los siguientes interrogantes formulados por Luis Ortega (2018) “¿La voluntad de la administración es la misma voluntad del servidor público? ¿Cualquier manifestación de la voluntad de la administración es un acto administrativo?” (p. 11) O ¿Las actuaciones de la administración pública, son la expresión de la

voluntad de la administración, en ejercicio de potestades discrecionales, que determinan la noción de acto administrativo?” (Güechá-Medina, 2017, p. 28).

Ahora bien, el presupuesto de la voluntad inicialmente no es de preocupar, no obstante, su comprensión de fondo sobre la manifestación del ser en el contenido del acto administrativo, provoca dogmáticamente preocupaciones epistemológicas sobre la base de la autonomía, independencia y discrecionalidad de la voluntad.

Recientemente en un trabajo de Carlos Alexander Ponce y Muñoz (2018), se afirmó: *La Administración Pública carece de voluntad y sus declaraciones son emitidas en el marco del acatamiento a lo dispuesto en la ley, o sea del principio de legalidad que le permite hacer solo aquello que le está permitido hacer, procediendo en función de cada situación según la manera como la ley la regule asegurando que se den los efectos que esta dispone y no otros (a cada supuesto de hecho le corresponde un efecto en el derecho); es decir, es la ley que determina el actuar de la Administración y no el burócrata, que es un simple operador con una discrecionalidad tan pequeña que incluso cuando la tiene su ejercicio está constreñido a aspectos no regulados por la ley, en donde sin embargo debe recurrir a otras fuentes del derecho con la finalidad de dar legalidad a sus actos, por lo que resulta muy difícil hablar de “voluntad” de la administración, por lo menos en la acepción que le da el derecho civil (p. 196).*

Continuando con el profesor Christian Guzmán (citado por Ponce & Muñoz, 2018), en las conceptualizaciones dominantes, el acto administrativo es “pura y sistemáticamente, como una declaración de voluntad realizada por la Administración, con el propósito de producir un efecto jurídico” (p.196). Sin embargo, “el problema se reduce a determinar, en primer lugar, qué se entiende por voluntad, y es que no resulta adecuado asignarle voluntad al Estado, toda vez que el mismo actúa -o debe actuar- de conformidad con las normas legales preexistentes” (Guzmán, citado por Ponce & Muñoz, 2018).

En suma, “el acto administrativo, (...) se sujeta a un procedimiento y a una razón de ser. No puede afirmarse que existe voluntad de la Administración pues el accionar de la misma no es libre. La única voluntad admisible es la del constituyente o la del legislador, ninguno de los cuales desempeña función administrativa” (Ponce & Muñoz, 2018, p. 197). En ese rigor epistemológico, la voluntad está asociada “con la libertad, lo que, visto desde la esfera estatal, se traduce en la libertad que tiene el Estado para la toma de decisiones, siempre y cuando estas se encuentren establecidas en la Constitución, la ley y el reglamento, como límites jurídicos” (Ortega, 2018, p. 12).

De ser posible la voluntad como se predica en materia civil, tendría lógica la idea de la discrecionalidad de la administración, y con ello todos los riesgos que conllevaría asociar voluntad con libertad, puesto que desde la toma de decisiones razonables por la administración se está a un paso de decisiones arbitrarias, pues como se sabe el acto administrativo tiene como patrón de ser “una expresión de imposición unilateral de la administración frente al particular (Güechá-Medina, 2017).

Precisamente esa imposición ha de ser una preocupación permanente frente a los efectos de los actos administrativos que puede recaer en una desviación de poder, por tal razón, “los actos administrativos discrecionales en cabeza de las entidades que ejercen autoridad administrativa tradicionalmente se han diferenciado de los actos administrativos reglados” (Milkes, 2019, p. 154). Así las cosas, la discrecionalidad hace referencia a “escenarios donde el legislador no agotó de manera plena (...) los enunciados normativos que a ella atañen. En este evento (...), le corresponde a la Administración Pública la concreción de los mismos, por lo que, en ejercicio de tal potestad discrecional, puede tomar una decisión (Milkes, 2019, p. 154).

Salvo lo poroso del sistema jurídico por la indeterminación del mismo, se justifica la discrecionalidad de los actos administrativos que, en todo caso, no deja de ser susceptible de abuso

del poder, por ello, en la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección segunda A del 26 de noviembre de 2009): *“la desviación de poder ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como un vicio que afecta la finalidad del acto administrativo, ya que bajo su entendido el propósito que se predica del acto no resulta acreditarse, y en caso de hacerlo no se halla en el marco de una función administrativa y del ordenamiento jurídico. Por tanto, se configura cuando se atienden a intereses particulares o personales siendo arbitraria la actuación de la Administración. Resulta evidente el deber de motivación en la expedición de un acto administrativo, ya que podría alegarse la desviación de poder en el caso en que esta motivación no fuese suficiente, y razonablemente lleve a la conclusión que no atendió al cumplimiento del interés general”*

De acuerdo con el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa, resulta de suma relevancia la motivación del acto administrativo para desvirtuar la arbitrariedad, puesto que, en todo caso, “el Acto Administrativo es una construcción humana e histórica, que hace parte del mundo jurídico y, por ende, participa tanto de los aspectos propios de la realidad, de lo ontológico, como de los inherentes al mundo jurídico, al deber ser normativo, a lo lógico-deóntico” (Berrocal, 2009, p. 82).

Por lo visto, “la motivación del acto administrativo, tiene entonces por objeto exteriorizar el íter lógico y argumentativo que llevó al funcionario, a partir de una dirección normativa finalista, a tomar una decisión. Así, el objetivo fundamental de la exposición de razones en la toma de decisión por una autoridad administrativa es la apreciación del acto con los fines propios del ordenamiento jurídico, y evitar así la desviación de poder (Milkes, 2019, p. 168).

Diez años atrás Cassagne (2009), había afirmado “la motivación del acto administrativo consiste en la exteriorización de las razones que justifican y fundamentan la emisión del acto, que versan

tanto en las circunstancias de hecho y de derecho (causa) como en el interés público que se persigue con el dictado del acto (finalidad)” (p. 203). En consecuencia, “la motivación del acto administrativo debe ser suficiente y expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos debidamente probados en el caso específico. En ella se debe explicar las razones jurídicas que justifican la decisión de la Administración” (Gutarra, 2018, p. 236).

De no ser así, la Administración Pública actuaría de facto y los actos administrativos tendrían una discrecionalidad muy fuerte, que escaparía a los controles que la Constitución y la ley predicen, dejando a los destinatarios de esta institución a la suerte de los intereses burocráticos, como ha ocurrido hoy incluso con la existencia de controles sobre los actos administrativos que se predicen “regulatorios” (Aguilar, 2004, p. 290).

Características del perfeccionamiento de los actos administrativos. Firmeza del acto administrativo. Sobre este punto la legislación colombiana ha sido diáfana en manifestar que los actos administrativos solo pueden reputarse firmes si cumplen con las siguientes condiciones que se establecen en virtud del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

Presunción legal del acto administrativo. Otra de las características de suma relevancia del acto administrativo, estriba en la presunción de legalidad de los mismo, mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar (Art 88.L. 1437/2011).

En este sentir, todos “los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo la vía jurisdiccional” (Bermúdez, 2010, p. 106). De lo contrario al no existir oposición alguna a la voluntad expresa de la administración los actos se han de presumir legales.

Con ello, se vuelve sobre el debate de la voluntad, la discrecionalidad y el acto administrativo reglado, pues el hecho de presumirse legal es reconocer que la voluntad está sujeta y por tanto no habría discrecionalidad alguna o voluntad equivalente a libertad, pues el acto administrativo en ultimas es una réplica de un mandato legal.

En síntesis, manifiesta Jorge Bermúdez (2010): *Si se presume legal el acto administrativo, el paso siguiente será que ese acto que se dicta en ejercicio de una potestad pública, en definitiva, del poder, tenga imperio, incluso por la fuerza. En consecuencia, frente a estas características tan poderosas del acto administrativo, los mecanismos de revisión y anulación del mismo cobran una extraordinaria importancia desde la perspectiva formal o procedimental, la legalidad del acto administrativo se pone en entredicho cuando el requisito es esencial por su propia naturaleza (ej.*

la notificación del acto; la recepción de pruebas; la emisión de un informe potestativo de otra Administración Pública) o porque el propio ordenamiento jurídico lo ha previsto así (ej. el quórum especial del concejo para la aprobación de un contrato que exceda el período alcaldicio, según lo dispone el art. 65 letra i) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades). A ello se agrega que, además, el vicio de forma o procedimiento debe causar perjuicio al interesado, aplicando el viejo adagio procesal “no hay nulidad sin perjuicio” (p. 108).

Así las cosas, en esencia, los actos administrativos proferidos por la administración se presumen legales y cuando están en firme son obligatorios a menos que los haya anulado un juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, los actos administrativos, se reputan armónicos con el derecho preexistente y vivo, es decir, tiene concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, por parte de las entidades que ejercen autoridad administrativa en cada caso. No obstante, muy a pesar de esa presunción, los actos administrativos expedidos y notificados pueden ser objeto de impugnación con fundamento en los recursos que el ordenamiento jurídico establece, de modo que, dirimida la controversia por la autoridad administrativa competente, el acto administrativo se declara nulo o queda en firme y adquiere carácter de ejecutivo y ejecutorio (Ortega, 2018, p 32).

Sobre lo enseñado, se suma Camilo José Orrego Morales (citado por Gómez-Rey, 2010) afirma: *El acto administrativo goza de una serie de privilegios que aseguran su estabilidad jurídica. Un principio fundamental de esta estabilidad, además de la seguridad jurídica, es una razón de buena fe, desde una dimensión de justicia, al tener los ciudadanos certeza de que, cumpliéndose unas condiciones legales, las situaciones particulares y concretas no serán modificadas. Pero también, interesa a la colectividad, desde una perspectiva de interés general (bien común) que tanto los jueces como la administración no puedan modificarlas en cualquier tiempo o a su arbitrio (p. 367).*

Allegado a lo manifestado por Orrego (2010), se afirma que “la presunción de legitimidad es indiscutiblemente una presunción legal *relativa*, provisoria, transitoria, calificada clásicamente como presunción “*juris tantum*”, que puede ser desvirtuada por el interesado demostrando que el acto contraviene el orden jurídico” (Dromi, 1997). De modo lógico testifica, que la presunción de legalidad no ha de ser “un valor consagrado, absoluto, “*juris et jure*”, sino que es un “juicio hipotético” que puede ser invertido, acreditando que el acto tiene ilegitimidad en los casos que sea necesario demostrarlo y probarlo” (Dromi, 1997).

En otros términos, la institución de comunicación de la administración pública, que tiene como instrumento los actos administrativos, una vez expedidos se reputan legales. Sin embargo, es de advertir que esta presunción legal es *iuris tantum* y no *iuris et de iure*, es decir que permite controvertir el acto mediante prueba y en consecuencia desvirtuables ante el Estado jurisdicción (C. E. Radicación 1995-00424-01, 2007).

Esto demuestra que no es posible colegir un acto administrativo que no admita prueba en contra. No obstante, dicha prueba ha de ser siempre idónea para tal fin. Desde esta perspectiva probatoria la Corte Constitucional, ha indicado que “valorar una prueba no necesariamente implica admitir su contenido. La valoración de la prueba es, precisamente, el procedimiento previo que permite establecer si el contenido de lo que se prueba puede ser admitido como elemento de convicción y sustento de la consecuencia jurídica” (C. Const; Sentencia T-233/07).

Carácter ejecutorio de los actos administrativos por las autoridades. La existencia jurídica de todo acto administrativo no es garantía de eficacia, muy a pesar de presumirse válido y legal, de ahí, que su ejecución es lo que permite en últimas garantizar el fin de la voluntad de la administración. Por ello “salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su

ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional” (Art. 89. L. 1437/2011).

Omítase si se quiere, esto último, -la intervención de la Policía Nacional-, la ejecución forzada de los actos administrativos es consecuencia del privilegio de la autotutela de la administración, uno de los fundamentos del derecho administrativo como derecho tutor de los intereses generales, que atribuye a los actos administrativos dos atributos: La ejecutividad y la ejecutoriedad (Sánchez, 2016, p. 26).

En el primero de ellos, la ejecutividad, expresa que los actos administrativos son de estricto cumplimiento, o sea son obligatorios desde el momento en que son notificados, de modo que ha de ser indiferente para la administración la voluntad del administrado de cumplirlos o no; en el segundo atributo, el de ejecutoriedad, versa sobre la base de la negativa del administrado de cumplir el contenido del acto, en esta situación la administración, por sí misma, sin necesidad de acudir a los tribunales, puede obligarlo a hacerlo a través de alguno de los medios legítimos de coacción administrativa, a diferencia de la vía de hecho, que es una actuación nula de pleno derecho (Sánchez, 2016, p. 26).

Sobre el particular algunos trabajos clásicos sobre la materia aseguran que “todo acto administrativo tiene la propiedad de ser esencialmente ejecutivo, por proceder de la administración, y con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender de la decisión de la misma administración o de una orden jurisdiccional” (Jara, 1943, p. 235). En coherencia con ello, Mónica Madariaga Gutiérrez (1965) indicó “el acto administrativo posee el carácter de la ejecutoriedad “por la presunción de regularidad jurídica o legitimidad” de los actos administrativos, lo cual significa que tales actos deben cumplirse, por cuanto se presume que son legítimos por emanar de una autoridad pública regularmente constituida” (p. 63).

Efecto, la ejecutoriedad del acto administrativo, descansa en el fenómeno de legitimidad del poder estatal, dado que en el descansa el monopolio del Estado, por lo tanto, “la ejecución forzada consiste en la potestad concedida a la Administración para utilizar su propia coacción con el objeto de dar cumplimiento a sus actos” (Oelkers, 1978, p. 134). En otro interpretar, “el acto se ejecuta por la Administración sin recurrir a otros poderes (...). La Administración puede ejecutar el acto que emane de ella misma. El principio de la ejecutoriedad es de la esencia del acto administrativo” (Silva, 2001, p. 102).

Así las cosas, los actos administrativos, en virtud de su poder natural, tienen la fuerza de ejecutoriedad, sin embargo, si el destinatario de soportar la imperatividad del acto se niega al cumplimiento de un “acto administrativo sin obligación dineraria, se le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad” (Art 90. L. 1437/2011).

Perdida de la ejecutoria de los actos administrativos. Como bien se afirma en el presente acápite el acto administrativo, muy a pesar de presumirse legal y poseer una carga coercitiva de ejecutoria, no está exento de perder su ejecutoriedad. En este tono, se diría que “salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados” (Art 91. L. 1437/2011).

Esta misma disposición jurídica enumera expresamente los casos en los cuales se pierde la ejecutoriedad de los actos administrativos, los cuales son los siguientes:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

La Revocación Directa

Concepto y revocación directa de los actos administrativos. La revocación directa como literalmente se denomina, explica la importancia de su existencia en razón a la incertidumbre de los actos administrativos, de ahí, que cuando son contrario a la institucionalidad, al orden jurídico constitucional y legal, su existencia (La revocación directa) se asegura como una respuesta no solo a la incertidumbre de lo razonable del acto administrativo, sino también a la arbitrariedad de la voluntad de la Administración Pública.

Conforme a lo dicho, “la Corte Constitucional define la revocación directa como un acto constitutivo, que contiene 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” (Ortega, 2018, p. 38). De igual forma, el máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa manifiesta que la revocación directa “es una facultad de la administración para revocar actos

particulares, siempre y cuando se cuente con la aceptación expresa de la persona afectada con la misma; salvo en actos administrativos ostensiblemente ilegales”¹ (Ortega, 2018, p. 38).

Esta figura describe, que la revocación directa consiste en que la Administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente. Para adentrarnos sobre el particular es pertinente diferenciarla, por una parte, de la anulación, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional y de otra parte, la revocación directa propiamente dicha debe diferenciarse de la vía gubernativa, la cual, también permite “revocar” o hacer desaparecer los actos por decisión de la misma administración, pero dicha “revocación” o desaparición se produce solo en virtud de recursos contra actos individuales y cuando ellos apenas han sido expedidos sin que se encuentren aun ejecutoriados, es decir, en firme.

Por el contrario, la figura de la revocación directa se presenta por fuera de los términos propios de la vía gubernativa² e independiente de ella, sea que para el caso no haya vía gubernativa o porque habiéndola, no se hizo uso de ella. De manera que la revocación directa es una excepción al principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de “cosa decidida” que ellos presentan.

La revocación directa de los actos administrativos atañe a una figura revestida de autotutela mediante la cual se acude por vía administrativa con el fin de transformar o apagar los efectos de un acto de la voluntad de la administración pública, sin hacer distinción de su tipología. De esta forma, en la praxis, asegura la Corte Constitucional (Ortega, 2018):

¹ Por ejemplo, pensiones obtenidas con documentación falsa, en cuyo caso no se requiere aprobación de la persona afectada porque la derogatoria busca proteger el interés público.

² Es un privilegio en favor de la administración, porque, en razón de las peticiones y recursos que presenta el administrado, tiene la oportunidad de corregir sus propios errores. Pero, también, puede favorecer al administrado, porque, si a través de las peticiones y recursos obtiene lo que pretende, evita la pérdida de tiempo y dinero que implica el tener que recurrir ante la vía jurisdiccional. También se dice, que es el resultado de la actuación cumplida ante la administración, como requisito para poder recurrir ante la vía jurisdiccional. En este sentido se dice que el agotamiento de la vía gubernativa es un requisito de procedibilidad, porque es indispensable para poder recurrir ante la jurisdicción.

El legislador dotó a la administración de estas potestades, a fin de que corrija los errores u omisiones en que esta hubiere incurrido en la toma de sus decisiones. En el caso de la revocatoria directa como modalidad de contradicción, para la Corte Constitucional es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa”, cuando estaba en vigencia el Decreto 01 de 1984, pero que en la actualidad con la Ley 1437 de 2011 solo es procedente cuando se solicite dentro del término de caducidad del medio de control judicial y no se haya interpuesto recursos cuando se alega la causal de oposición constitucional o legal (p. 39).

La revocación directa es una figura jurídica que permite, a través de ella, asegura Ortega Ruiz (2018), se procede en “doble vía en tanto que puede ponerse en marcha por solicitud del administrado como por decisión de la administración. Además, este instrumento es procedente contra cualquier clase de acto administrativo” (p. 40).

Características de la revocación directa. Esta institución reviste por si sola varias características, sin embargo, razonablemente de acuerdo con la doctrina, y la jurisprudencia las características más relevantes sobre la materia son las siguientes, descritas por el maestro Libardo Rodríguez (2017, pp. 211, 212 y 213):

a). Puede hacerse de oficio o a solicitud de parte. Es decir, que la decisión de revocar el acto puede tomarla el funcionario competente por su propia iniciativa, o porque algún interesado se lo solicita. Cuando se produce a solicitud de parte, en la práctica se habla, aunque antitécnicamente, de recurso extraordinario de revocación directa.

b). Término para revocar. La revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo y en relación con providencias o actos en firme o que se hallen sometido al control de los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. Sin embargo, debe entenderse que la imposibilidad de revocar un acto después de dictado el (...)

acto admisorio de la demanda se refiere solo a las causales de inconstitucionalidad o ilegalidad que son los aspectos analizados por el juez.

c). Efectos de la revocación. Ni la petición de revocación, ni la providencia que la resuelve reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas ni dará lugar a aplicación del silencio administrativo, trata de evitar este precepto que la institución de la revocación se convierta en un mecanismo que permita mantener indefinidamente las posibilidades de reclamaciones ordinarias mediante las acciones.

Procedencia y causales de la revocación directa. En este punto se describen a continuación las reglas expresas que determinan la procedencia y causales de la revocación directa. En ese sentido, de acuerdo al artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, la revocación directa en un principio está en cabeza de sus representantes legales, por tal razón, 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, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona (Art 93. L. 1437/2011).

En el argot doctrinal, citando a Ortega (2018), esta figura procede cuando: (i) la causal invocada se opone a la Constitución o la ley, (ii) que no se haya interpuesto los recursos que procedían contra ese acto y (iii) que no haya operado la caducidad para su control judicial” (p. 40). En suma, se requiere oposición al sistema jurídico, la inexistencia de un recurso previo, y no haya prosperado la caducidad.

Se agrega a lo expuesto, el hecho de ser una institución jurídica cerrada, ya que advierte unos supuestos de hechos con consecuencias jurídicas claramente determinadas, en el primero se coincide con el párrafo anterior, (i) el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley, (ii) el acto no esté acorde con el interés público o social, o atente contra él y (iii) el acto cause agravio injustificado a una persona (Art 93, L. 1437/2011).

Frente a las causales develadas en el trabajo de Ortega (2018), y lo descrito en el párrafo inmediatamente anterior, se visualizan dos escenarios de análisis, en el primero encajan lo estrictamente normativo como es el acto administrativo contrario a la Constitución y a la ley, lo mismo que no se haya interpuesto recurso alguno y no haya prosperado la caducidad, en el segundo caso, la razón de procedibilidad descansa en el interés público o social y agravio injustificado a una persona que tiene el deber jurídico de soportarlo (Art. 94. L. 1437/2011).

Finalmente, en este punto -se diría-, independientemente de las razones de procedibilidad o causales que dan origen a la revocación directa de un acto administrativo, “cualquier vicio en un elemento del acto administrativo acarrearía una nulidad y por lo tanto la pérdida de eficacia y extinción del acto administrativo. En virtud de ella, cualquier vicio de que adolezca el acto administrativo lo lleva de forma inexorable a su extinción” (Bermúdez, 2010, p. 108).

Improcedencia de la revocación directa de los actos administrativos. De acuerdo con lo previsto en el artículo 94 de la ley 1437 de 2011, La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1° del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

En compendio, para interpretar mejor la improcedencia de la revocación directa, se sugiere comprender la improcedencia en estricto sentido y la oportunidad razonable para hacer cumplir la revocación directa.

Improcedencia. Se incorpora el contenido del artículo 70 del Decreto 01 de 1984 con una nueva redacción, que precisa su alcance, pues expresamente se enuncia que la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá (Art 94. L. 1437/2011), por la causal del numeral 1° del artículo anterior, esto es, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, y, en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial. La norma anterior únicamente exigía para la improcedencia, que el peticionario hubiera ejercido los recursos en vía gubernativa.

Oportunidad. Con relación a la oportunidad en la cual podrá cumplirse con la revocación directa de los actos administrativos, se modifican las exigencias del artículo 71 del Decreto 01 de 1984, que establecía su procedencia inclusive en relación con actos en firme, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda por parte de los tribunales contencioso administrativo, precisando la nueva normatividad la procedencia de la revocación, aun cuando se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda (Art 95. L. 1437/2011).

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente, pero el término dentro del cual deben resolverse, que era (Art. 71. L. 1437/2011) de tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud, se reduce a dos (2) meses (Art 95. L. 1437/2011). La nueva norma consagra expresamente que contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede ningún recurso.

En tal sentido, se establece la figura de la oferta de revocatoria, (Art. 95. L. 1437/2011) la cual, consiste en 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. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria, lo cual, en cuanto a efectos, se incorpora el anterior artículo 72 del Decreto 01 de 1984, donde se precisa su alcance.

Es así como se modificó la expresión para el ejercicio de las acciones contencioso administrativa y en su lugar se establece para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Art. 96. L. 1437/2011). La nueva norma consagra, que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

Revocación de actos de carácter particular y concreto. En el nuevo Código se integra y modifica en una sola norma (Art 97. L. 1437/2011), lo consagrado en los artículos 73 y 74 del Decreto 01 de 1984, que respectivamente regulaban la revocación de los actos de carácter particular y concreto, y, el procedimiento para la revocación de tales actos.

Igualmente, se establece que, salvo las excepciones establecidas en la ley, 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.

También se precisa, que si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al Juez su suspensión provisional. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa, tal y como lo consagraba el mencionado artículo 97 (L. 1437/2011).

La revocación directa dejó de ser un trámite administrativo, pues en el nuevo Código, la administración deberá acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en caso de no existir consentimiento, debiendo agotar previamente la conciliación como requisito de procedibilidad, salvo que el acto cuya revocación se pretende haya sido obtenido de manera ilegal o fraudulenta.

La ley 1437 del 2011 le da mayor seguridad jurídica a los actos administrativos que crean una situación jurídica particular o concreta, ya que para ser revocados es menester el consentimiento expreso del titular de tales derechos que nacieron con dicho acto administrativo, de esta manera, se le imprime mayor responsabilidad a la administración al momento de proferir sus actos en aras de brindar una eficiente Administración Pública.

Aunque para algunos tratadistas una de las características del acto administrativo sea la irrevocabilidad de los mismos, es importante también anotar que este mecanismo jurídico de la revocación directa utilizado dentro del marco de la legalidad, es una herramienta que facilita los

trámites judiciales al momento de brindarle a la administración la oportunidad de enmendar sus errores (Marsiglia, s.f).

De otra parte, los fundamentos constitucionales para determinar la improcedencia de la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, el artículo 29 de la Carta Política de Colombia, exige, que en toda actuación administrativa o judicial, debe aplicarse el debido proceso y ello es así, toda vez que tratándose de revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, debe el funcionario administrativo competente, ajustarse a la ley y orientar o encaminar su accionar administrativo, cuando pretenda adelantar la revocación de un acto administrativo de esta naturaleza, acudir a los medios de control que establece la ley 1437 de 2011, y en el evento de ser contrario su accionar administrativo para el caso concreto, deviene anulable el acto administrativo, expedido en flagrante contravención a la Constitución y la Ley, y de ello se derivarán las sanciones administrativas a que hubiere lugar.

Oportunidades para invocar la revocación directa de los actos administrativos.

Oportunidad para invocar la revocación directa de los actos administrativos: De conformidad con lo establecido en el artículo 95 de la ley 1437 de 2011, la revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación no procede recurso.

Según el párrafo del artículo en cita (Art 95. L. 1437/2011), 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 de Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocación de los actos administrativos impugnados, previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.

Improcedencia de la Revocación Directa Ante Los Actos Administrativo De Carácter

Particular y Concreto

Este punto resulta clave, en la medida que se exponen las razones hermenéuticas emanadas del espíritu del legislador y la jurisprudencia sobre la improcedencia de la revocación directa cuando se trata de actos administrativos de carácter particular y concreto. En esta lógica, lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala: “la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1° del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial” (Art. 94. L. 1437/2011)., en esa misma línea de pensamiento, el legislador estableció en el artículo 97 (L. 1437/2011), de la misma normatividad que salvo las excepciones establecidas en la ley, 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.

De lo transcrito en el párrafo precedente, se puede colegir, que solo en los eventos que el titular del derecho generado por un acto administrativo de carácter particular y concreto acepte la revocación del acto en las condiciones que exige la ley, será procedente la revocación directa de dicho acto administrativo, de lo contrario a la administración le está prohibido por expresa disposición legal, revocar el acto de esa naturaleza, y ello es así, atendiendo lo enunciado en el numeral segundo del artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al establecer que “si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo” (L. 1437/2011).

Se agrega a lo señalado, la imposibilidad de que la administración sustraiga del mundo jurídico los actos administrativos de carácter particular y concreto acudiendo a la revocación directa de tales actos, el legislador, previó los eventos en que el acto administrativo naciera a la vida jurídica por medios ilegales o fraudulentos, y aún en tales circunstancias le está prohibido a la administración, revocar de manera directa dichos actos, ya que en tales eventualidades, lo que puede hacer la administración al considerar que el acto se dio por medios ilegales o fraudulentos, es demandar dichos actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin acudir al presupuesto legal para demandar, como lo es la de intentar la conciliación extrajudicial, es decir, que la administración demandará directamente el acto sin acudir a esa figura de la conciliación prejurídica, como presupuesto procesal para demandar dicho acto, de ahí que se estableció que: “si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará

sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional” (Art 97. L. 1437/2011).

De esta forma el artículo citado (Art 97. L. 1437/2011), trae consigo un párrafo único, el cual y según el análisis de la norma constitucional aplicado al caso bajo examen, no debió insertarse, ya que lo que allí se anotó es una garantía de carácter constitucional fundamental, establecida por la Constitución Política de Colombia, en su artículo 29, es decir, las reglas o principios del debido proceso, donde a cada persona se le debe garantizar sus derechos dentro de toda actuación, ya sea de carácter judicial y/o administrativo, el siguiente es el texto del párrafo: “En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa” (Art 97. L. 1437/2011).

En el marco de la jurisprudencia constitucional, se estableció una sola opción para que proceda la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto y es en los eventos en que los particulares, titulares de los derechos generados por los actos administrativos de carácter particular y concreto, consientan de manera expresa y por escrito, tal decisión (C. Const; Sentencia. SU-050/17).

En resumen, el ordenamiento jurídico colombiano establece que los actos administrativos de contenido particular y concreto (entre ellos los de nombramiento de un funcionario público) creadores de situaciones jurídicas y derechos de igual categoría, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular. Por lo tanto, si la Administración no cuenta con dicha autorización deberá demandar su propio acto ante la jurisdicción administrativa, (C. Const; Sentencia. SU-050/17).

Las consecuencias de revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto, sin observancia de la Constitución y la ley, es que el acto administrativo que se expide para revocar el

acto atacado y/o sustraído del mundo jurídico, puede ser demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y como consecuencia de ello, el afectado podrá solicitar que se le repare el daño causado, con el acto proferido con desconocimiento de la ley, esta demanda deberá presentarse en tiempo, de conformidad con lo reglado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (L. 1437/2011), tiempo este que no podrá superar los cuatro (04) meses siguientes a la ejecutoria del acto que se pretende demandar, sopena de que opere el fenómeno de la caducidad, caso en el cual el juez competente, deberá rechazar de plano la demanda, por estar caduca la acción legal pretendida.

Por lo expuesto, vale la pena recordar que la revocación directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, en relación con los actos administrativos, se constituye en la expresión unilateral de la voluntad de la administración, dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales de carácter abstracto e impersonal y de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables.

Los actos administrativos de carácter particular y concreto, pueden ser sustraídos del mundo jurídico por cuenta de las mismas entidades que ejercen autoridad administrativa que los profirieron, bien sea de oficio o a solicitud de parte, en la forma indicada en el artículo 97 (L. 1437/2011), o en los eventos en que se den las causales contenidas en el artículo 93 (L. 1437/2011), que devela: i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley; ii) cuándo no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él; y iii) cuándo con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

No obstante, atendiendo las voces del inciso 3 del artículo 97 (L. 1437/2011), y la jurisprudencia del órgano límite de la jurisdicción contenciosa “si la administración considera que el acto ocurrió

por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitar al juez su suspensión provisional” (C.E. Sentencia 44333/17).

De esta forma, se evidencia, que la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, dejó de ser un tema jurídico de carácter administrativo, para con la entrada en vigencia de la nueva ley, convertirse en un tema jurisdiccional, con la consabida excepción en los casos en que tales actos sean revocados con el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho, tal como lo exige el inciso primero del artículo 97 (L. 1437/2011).

Matizando lo dicho desde la teoría analítica y la dogmática jurídica, los actos administrativos, representan la manifestación concreta de la voluntad de la Administración, encaminada a crear, modificar o extinguir situaciones de orden jurídico, en este caso de carácter particular y concreto, en relación con una o varias personas determinadas o determinables.

Para la revocación de este tipo de actos, la Administración dispone de dos opciones para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto, en los eventos en que se estructuren las causales antes señaladas, las cuales constituyen las causales generales de revocabilidad de los actos administrativos, esas dos alternativas son: i) demandar su propio acto, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 (L. 1437/2011), lo que se conoció en la codificación anterior como acción de lesividad, ii), podrá también revocar el acto administrativo de manera directa.

En este segundo escenario, la administración encuentra unas limitaciones, cuando está en presencia de un acto administrativo de carácter particular y concreto, en el entendido que este tipo de actos no pueden ser revocados directamente sin el consentimiento o aprobación expresa y escrita del titular del derecho reconocido mediante dicho acto, cuando quiera que estos actos hayan creado

una situación jurídica de índole particular y concreto o cuando con estos se haya igualmente reconocido un derecho de igual categoría ya sea de manera expresa o presunta.

En ese sentido, siempre que la administración observe una de las causales de revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, le es imperioso contar con la anuencia expresa y escrita del titular del derecho y en el evento que el titular de ese derecho se niegue a dar su consentimiento, aunque la autoridad estime que el acto es contrario a la Constitución y la Ley, deberá la autoridad administrativa demandar ese acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que a través de sentencia ejecutoriada, se decida sobre la legalidad o ilegalidad del acto demandado, la cual en ultimas, responde a legalidad que es conforme a derecho, y por ello es sinónimo de regulación jurídica (Penagos 2008. p., 553).

Ahora bien, no hay duda que asistimos a la constitucionalización del derecho administrativo desde la perspectiva del neoconstitucionalismo, de tal manera, que en el trámite de la revocación directa de estos actos, se debe garantizar el derecho de audiencia y defensa, en razón a la aplicación del debido proceso, derecho fundamental de rango constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política Nacional.

Sin desconocer lo imperioso de la aplicación del debido proceso a toda actuación administrativa, si la administración evidencia o considera que el acto nació a la vida jurídica por medios ilegales o fraudulentos, igualmente debe demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin que sea necesario acudir o agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación y como medida cautelar, podrá solicitar al juez de conocimiento la suspensión provisional de ese acto administrativo (Art 97. L. 1437/2011), pero para ello es necesario que la Administración pruebe que ese acto se expidió bajo esas circunstancias, aportando pruebas que demuestren que, de no

haber existido esas situaciones ilegales o fraudulentas, la decisión de la Administración, con toda seguridad hubiese sido otra diametralmente distinta.

La prohibición de revocar de manera directa los actos administrativos de contenido particular y concreto, tienen su razón de ser o fundamento lógico, en la garantía del principio de confianza legítima, seguridad jurídica y la prevalencia de los derechos adquiridos, principio éste que refuerza el principio de inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos, reconocidos por la propia administración mediante acto administrativo, esto le da consistencia a la relación simbiótica, que existe entre administración y particulares.

De aceptarse la revocación directa de esta clase de actos administrativos, se verían menoscabados los principios de confianza legítima, seguridad jurídica, principio de buena fe, defensa y se riñe groseramente con el derecho fundamental al debido proceso.

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia T- 246 de 1993, expresó: “La decisión unilateral de un 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”.

La revocación de la vida jurídica de los actos administrativos, es sin lugar a dudas, tema de constante preocupación en muchos sistemas jurídicos, si se examina el pronunciamiento referido a su carácter de revocable e irrevocable; posiciones que van desde la absoluta afirmación que los actos administrativos son por esencia irrevocables, hasta las que afirman que una de las características intrínsecas a todo acto administrativo, es la de ser susceptibles de revocación.

En síntesis, de lo planteado, la ley 1437 de 2011 en su artículo 97(L. 1437/2011), señaló: Salvo las excepciones establecidas en la ley, 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.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de la conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

En todo caso, es menester hacer una observación de fondo y esta tiene que ver con el hecho de que los actos administrativos de carácter particular y concreto no siempre tienen la sospecha de ser lesivos al destinatario de la voluntad de la administración, en muchos casos tienen un fin benéfico; por ello el legislador y los jueces de la república en especial el juez constitucional, presumen no solo de la legalidad del acto administrativo, sino también los beneficios derivados del mismo en cabeza del funcionario sobre el cual recae la motivación del acto administrativo.

Con fundamento en ello, resulta lógico, que el sistema jurídico, considere de suma relevancia desde el marco del debido proceso constitucional, que el titular que goza de los beneficios del acto administrativo particular y concreto, otorgue su consentimiento previo, expreso y escrito para que el mismo pueda ser revocado. Por supuesto esto no significa que los actos administrativos de carácter particular y concreto no tengan la perversión de pagar favores políticos y económicos.

Conclusiones

La revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, es una figura jurídica que se debe tratar con absoluto cuidado y responsabilidad por parte de las personas que en algún momento funjan como autoridad administrativa, así mismo para el resto de la comunidad de abogados, que en muchas oportunidades actúan en calidad de asesores de tales entidades que ejercen autoridad administrativa, ya que en el diario acontecer jurídico, se presentan situaciones administrativas en las que es necesario tomar decisiones sobre la suerte de la existencia de algunos actos administrativos de esta naturaleza.

De igual forma, se debe entender definitivamente, que las reglas de juego en materia de revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto ya cambiaron con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el problema jurídico se presenta cuando se está seguro de que se puede revocar de esta manera un acto administrativo de este tipo (particular y concreto), en desconocimiento de la Constitución, la Ley y la jurisprudencia, violando los derechos y garantías constitucionales de los particulares, bajo el pretexto de que si un acto administrativo de tal envergadura, se obtuvo por medios ilegales o fraudulentos, por ese solo hecho, se convalida la potestad de la administración pública para sustraer del mundo jurídico el acto administrativo de que se trate, desconociendo derechos adquiridos de los particulares, los principios de legalidad del acto, estabilidad jurídica del acto, inmutabilidad del acto, entre otros principios no menos importantes.

En este sentido, el presente artículo logra demostrar los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre los procedimentales que permitan comprender los alcances de la nueva legislación administrativa (L. 1437/2011), para darle el tratamiento razonable y adecuado, con apoyo de la doctrina especializada y comparada de la forma como debe actuarse para que proceda la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto.

Referencias

Aguilar Valdez, Oscar. (2004). *El acto administrativo regulatorio. Documentación Administrativa* N° 267-268. En: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5622/5674>

Bermúdez Soto, Jorge. (2010). Estado Actual del Control de Legalidad de los Actos Administrativos. ¿Qué queda de la Nulidad de Derecho Público? *Revista de derecho (Valdivia)*, 23(1), 103-123. DOI: 10.4067/S0718-09502010000100005

Berrocal-Guerrero, Luis. (2009). *Manual del Acto Administrativo: según la ley, la jurisprudencia y la doctrina*. Bogotá, Colombia: Librería Ediciones del Profesional.

Dromi, Roberto. (1997). *El acto administrativo*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Cassagne, Juan. (2009). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

Colombia. Corte Constitucional. (2000). Sentencia. C-1436 de 2000: *Demanda de inconstitucionalidad-problema de interpretación constitucional*. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2007) Sentencia T-233 de 2007: *Exclusión de la prueba ilícita. La inconstitucionalidad de la prueba hace improcedente su convalidación por el procesado*. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá: Corte Constitucional.

Colombia. Consejo de Estado. (2017) Sentencia 44333 de 2017. *De la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto*. M. P. Gabriel Valbuena. Bogotá: Consejo de Estado.

Colombia. Corte Constitucional. (2017) Sentencia. SU-050 de 2017. *Acción de tutela contra providencias judiciales-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional*. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá: Corte Constitucional.

Colombia. Consejo de Estado. (2009) *Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 26 de noviembre de 2009, Expediente 27001-23-31-000-2003-00471- 02 (1385-2009)*. Bogotá: Consejo de Estado.

Colombia. Consejo de Estado. (2007). *Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación 1995-00424-01, 2007*. Bogotá: Consejo de Estado.

Gómez-Rey, A. (2010). “La concesión de aguas superficiales a la luz de la teoría general del acto administrativo. Incidencia de la tradición dogmática del derecho público en el derecho ambiental”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12, (2), pp. 345-377.

Gordillo, Agustín. (2011). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo III (10ª ed.), Buenos Aires, Argentina: Fundación del derecho administrativo.

Gutarra, N. (2018). La nulidad de acto administrativo y su errado enfoque como recurso impugnatorio en la práctica aspectos importantes de esta institución jurídica a raíz de la modificatoria de la ley de procedimiento administrativo general. DOI: 10.21503/lex.v16i22.1656

Güechá Medina, C. N. (2017). La noción de acto administrativo: un análisis desde la discrecionalidad en la actuación de la Administración. OPINIÓN JURÍDICA, 16(31), 25-48. DOI: 10.22395/ojum.v16n31a1

Jara, M. (1943). *Derecho Administrativo*. Santiago, Chile. Impresores Artes y Letras.

Madariaga, M. (1965). *Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica*. Santiago. Chile. Editorial Jurídica de Chile.

Maqueda, Santiago (2010). El sentido de los elementos del acto administrativo. *Díkaion*, 19(2), 467-487. ISSN:0120-8942. En: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72016987010>

Maurer, Hartmut, *Verwaltungsrecht*, 12ª edición, Ed. Beck, Munich, 1999

Milkes S., I. (2018). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital De Derecho Administrativo*, (21), 153-178. DOI: .10.18601/21452946.n21.08

- Marsiglia Hernández, C. (2016). *Sobre la revocatoria directa de actos administrativos I: Un análisis comparado C.C.A (Decreto 01/84) C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011)*. Derecho & Sociedad, 1(1). En <https://revistas.unicordoba.edu.co/index.php/dersoc/article/view/591>
- Monti, L. (2004). *La teoría jurídica del acto administrativo Documentación Administrativa / n. ° 267-268*. En: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5619/5671>
- Mora, E & Rivera, A. (2018). *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, ed. 10. Bogotá, Colombia: Editorial Leyer.
- Ortega, L. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Oelkers, O (1978). El principio de la autotutela administrativa como privilegio de la Administración. Pública. *Revista de Derecho*: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/23/17>
- Penagos, G. (2008). *El acto administrativo Parte General Nuevas Tendencias. Diferencias del acto administrativo con el negocio jurídico*. Tomo I, (8va ed). Bogotá, Colombia. Ediciones Doctrina y Ley.
- Pérez, R. (2013). *Eficacia y Validez del Acto Administrativo*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Ponce Rivera, C., & Muñoz Curo, F. (2018). La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general. *Lex - revista de la facultad de derecho y ciencias políticas*, 16(22), 193-224. DOI: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i22.1655>

Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y colombiano*. ed. 2. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

Sánchez Sáez, A. (2016). La ejecución forzosa del acto administrativo en el derecho español. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(145), 267-293. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2016.145.4998>

Santofimio, J. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Silva, E. (2001). *Derecho Administrativo Chileno y Comparado: actos, contratos y bienes*, (5), 102. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile