

DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Consideraciones relativas a determinar las nuevas condiciones que anuncia el
Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y,
seguidamente, la constitucionalidad de las causas que originan la diferencia de
oportunidad existente entre dicha norma y el Estatuto Tributario Nacional.



JUAN GUILLERMO CORREA GARCIA
JUAN ANDRÉS GONZÁLEZ MONTES
ANGELA MARÍA VALENCIA RESTREPO

UNIVERSIDAD LIBRE DE PEREIRA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PEREIRA
2012

DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Consideraciones relativas a determinar las nuevas condiciones que anuncia el
Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y,
seguidamente, la constitucionalidad de las causas que originan la diferencia de
oportunidad existente entre dicha norma y el Estatuto Tributario Nacional.

JUAN GUILLERMO CORREA GARCIA
JUAN ANDRÉS GONZÁLEZ MONTES
ANGELA MARÍA VALENCIA RESTREPO

Trabajo de grado para optar por el título de
Especialistas en Derecho Administrativo

Director:

Magister Dr. Edgar Augusto Arana.

Asesores temáticos y metodológicos

Dr. Jhonier Cardona Salazar

Dr. Walter García Morales

UNIVERSIDAD LIBRE DE PEREIRA
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PEREIRA
2012

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	12
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
1.1.1. CAUSAS	12
1.1.2. CONSECUENCIAS	12
1.1.3. ARTICULACIÓN DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL PLANTEAMIENTO PROBLEMA	13
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	15
1.3. SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	16
1.4. JUSTIFICACIÓN	17
1.5. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	18
1.5.1. OBJETIVO GENERAL	18
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.6. ÍNDICE TEMÁTICO	20
1.6.1. PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO	20
1.6.2. SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO	20

1.6.3. TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO	21
1.6.4. CUARTO OBJETIVO ESPECÍFICO	21
1.6.5. QUINTO OBJETIVO ESPECÍFICO	22
1.7. DISEÑO METODOLÓGICO	24
1.7.1. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	24
1.7.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN	24
1.7.3. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	25
1.7.4. FUENTE DE INFORMACIÓN PRIMARIA	25
1.7.5. FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA	25
2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	27
3. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: UNA APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN Y SU NATURALEZA	36
4. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (DECRETO 01 DE 1984)	42
4.1. ARTÍCULO 69	42
4.2. ARTÍCULO 70	43
4.3. ARTÍCULO 71	46
4.4. ARTÍCULO 72	48
4.5. ARTICULO 73	51
4.6. ARTÍCULO 74	54

5. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY 1437 DE 2011)	58
5.1. ARTÍCULO 93	59
5.2. ARTÍCULO 94	60
5.3. ARTÍCULO 95	67
5.4. ARTÍCULO 96	69
5.5. ARTÍCULO 97	70
6. DIFERENCIAS ENTRE LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN EL DECRETO 01 DE 1984 Y LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN LA LEY 1437 DE 2011	73
7. LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY 1437 DE 2011 Y LA FORMA COMO SE JUSTIFICÓ EL CAMBIO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA	81
8. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL	92
8.1. DEL DERECHO A LA IGUALDAD	94
8.2. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO	96
8.3. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA	98
9. CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFIA	103

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, contentiva del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reporta cambios significativos en la relación entre la administración y los administrados. De entre esos cambios se cuentan los introducidos a la figura de la revocación directa de los actos administrativos, los cuales deben ser conocidos para garantizar su efectividad.

Tal efectividad resulta preponderante, porque preponderante es la figura legal. Muestra de ello son las palabras de la Corte Constitucional, la cual, mediante sentencia C-742/99, se ha referido del siguiente modo a la revocación directa de los actos administrativos:

“La revocación directa tiene un propósito diferente: el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público.

(...) La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona”¹.

Ahora bien, pese a ello, hallar referencias bibliográficas o jurisprudenciales, a propósito del tema propuesto, no es tarea fácil, puesto que no sólo la Ley 1437 de

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-2356. Sentencia C-742. Bogotá, 06 de Octubre de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2011 apenas si ha nacido a la vida jurídica, sin entrar a regir todavía, sino que los autores que se han ocupado de ella no han tratado el tema de la revocación de los actos administrativos a fondo, ocupándose sí de otros asuntos de la norma que consideran más relevantes. Por esa razón, debe afirmarse que el presente estudio aspira a constituirse en uno de los primeros referentes para quienes deseen conocer las condiciones que ostenta la revocación directa de los actos administrativos en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá como fuente primaria las disposiciones normativas relativas al tema, pero también se servirá de la jurisprudencia, conceptos oficiales y doctrina que orbitan alrededor de las condiciones de la revocación directa de los actos administrativos que imperan en la actualidad y que pronto se dejarán atrás, dado que es a partir de allí que pueden entenderse las innovaciones y calificarse como un avance o un desatino.

A partir de allí, y con el conocimiento previo de que la figura de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo difiere en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, se pretende establecer las razones que sustentan tal diferencia para concluir si la misma comporta una irregularidad en la legislación colombiana.

Con ocasión de dicha diferencia en términos de oportunidad, hay que decir que la Corte Constitucional en sentencia C-078/97 se pronunció sobre el asunto, declarando exequible el artículo 737 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario Nacional), que enseña: “**ARTICULO 737. OPORTUNIDAD.** El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo”. Se cuentan entre los argumentos de la decisión, las razones que siguen:

“La Carta Política prescribe que la Constitución es norma de normas y que en todos los casos en los que exista incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica debe aplicarse la Constitución. De allí la existencia del control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas jurídicas. Sin embargo, en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto y no es viable la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de uno de los preceptos. Con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley. Entre los principios contemplados se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general". El mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa tendrán prelación las normas de carácter especial.

(...) Aún si se parte de la base de que la revocación directa constituye un recurso gubernativo extraordinario, omitiendo la discusión existente acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, es evidente que las personas no quedan desprotegidas jurídicamente por el hecho de que se limite su período de aplicabilidad. De un lado, porque la ley tributaria consagra dentro de la vía administrativa, junto al mecanismo de la revocatoria directa, el recurso de reconsideración. Y, además, se contemplan las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa. La fijación de un término para ejercitar un recurso o aplicar un mecanismo como el de la revocatoria constituye, una forma de armonizar los principios de la seguridad jurídica y el debido proceso. El establecimiento de términos contribuye a superar la tensión existente entre estos dos principios, ambos muy caros a cualquier sistema jurídico, en la medida en que permite que ambos tengan vigencia. Así, mientras que, por una parte, se consagra la existencia de recursos o medios para impugnar o solicitar la revocación de las decisiones de la administración, por otra parte, la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica.

(...) En el marco de la necesidad de armonizar el derecho de los ciudadanos a impugnar las actuaciones de las entidades estatales con el derecho a que exista una cierta seguridad jurídica es absolutamente legítimo que al consagrarse recursos o procedimientos como el de la revocación se disponga que éstos deben ejercerse dentro de un plazo determinado. Este término lo fija el legislador, haciendo uso de su libertad de configuración normativa, dentro del ámbito de un poder discrecional que solamente puede ser objeto de censura si se advierte que supera los límites de la razonabilidad. El legislador extraordinario decidió que en materia tributaria debía imponerse un límite para la revocación de los actos administrativos y lo fijó en dos años a partir de su ejecutoria. Este término es mucho más amplio que los consagrados para el ejercicio de muchos recursos procesales y administrativos y es claro que permite a la persona interesada presentar sus argumentos ante la administración tributaria para que ésta decida. Resta decir que dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria, bien sea porque considere que en este campo

*es fundamental crear certeza jurídica con gran rapidez, bien porque estime que en esta área debe darse un tratamiento favorable al Estado, etc*².

Resulta evidente, visto lo anterior, que la Corte Constitucional no se ocupó de estudiar si, en efecto, existen razones que justifiquen el trato diferencial al que son sometidos los administrados cuyas situaciones de hecho son reguladas por la legislación tributaria. Desde luego que, como se lee en precedencia, (i) "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general"; (ii) "la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica", (iii) "dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria"; pero nada de ello es óbice para pensar que la expedición de una Ley que regula de manera disímil una figura regulada en otra Ley, la cual no es derogada por aquella, dado que esta rige para un campo específico del derecho administrativo, pero en todo caso en el derecho administrativo, como aquella, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puede implicar la transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como, por la dicha transgresión, la vulneración al derecho fundamental del debido proceso. Así las cosas, no parece, *prima facie*, muy ortodoxo afirmar que "en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto (...)". Sin duda, un análisis diferente es posible.

Cabe resaltar que, al margen de los objetivos, principia el trabajo presente por tratar el tema del Principio de Legalidad como razón de ser de la existencia de la

² CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-1391. Sentencia C-078. Bogotá, 20 de febrero de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

figura de la revocación directa de los actos administrativos, ello así por las razones que ahí se exponen.

1.EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1.1.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema, entendido como un asunto que se debe aclarar, consiste, en el caso que nos ocupa, en dos (2) problemas, así:

1. Identificar las nuevas condiciones que para la actual figura de la Revocatoria Directa comporta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.
2. Establecer si la diferencia de oportunidad que existe entre la Ley 1437 de 2011 y el Estatuto Tributario Nacional, a propósito de la Revocatoria Directa, permite para los administrados una discriminación inconstitucional por razón del régimen legal que los regula y una violación al debido proceso.

1.1.1.CAUSAS

Los problemas planteados conocen como su única causa la Ley, tanto la que contiene el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como la que contiene el Estatuto Tributario Nacional, dado que allí, y no en otra parte, nacen las diferencias que quieren estudiarse.

1.1.2. CONSECUENCIAS

El desconocimiento de las nuevas condiciones que para la actual figura de la Revocatoria Directa comporta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, puede derivar en el mal uso o el desuso, ora por parte de los administradores, ora por parte de los administrados, de una herramienta legal que, sin duda alguna, resulta abiertamente útil para deshacer actos administrativos que causan agravio

injustificado a una persona, no están conformes con el interés público o social, o atentan contra él, o son manifiestamente opuestos a la Constitución Política y/o a la Ley, todo lo cual implica la permanencia, a todas luces contraria a los principios más elementales del derecho, de éstos actos viciosos. Ahora bien, el mal uso de la herramienta no sólo puede derivar en la permanencia de un acto contrario a derecho, sino también en el retiro arbitrario, por parte de los administradores, de un acto administrativo ajustado a derecho, situación que no es menos alarmante. Hay que decir que, en principio, la nueva legislación restringe la posibilidad de que esto último ocurra, razón que legitima la necesidad de conocer las condiciones que el presente estudio propone.

De otro lado, la diferencia de oportunidad que existe entre el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Estatuto Tributario Nacional, en tratándose de la figura de la Revocatoria Directa, ocasiona, si la misma no tiene fundamento válido, discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como vulneración al derecho fundamental del debido proceso.

1.1.3. ARTICULACIÓN DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL PLANTEAMIENTO PROBLEMA

Como causa conocida del problema planteado se ha hablado de la Ley, cuyo desconocimiento acarrea el mal uso o el desuso de la figura de la Revocatoria Directa, en los términos indicados en el numeral precedente de consecuencias. Asimismo, la expedición de una Ley que regula de manera disímil una figura regulada en otra Ley, la cual no es derogada por aquella, dado que esta rige para un campo específico del derecho administrativo, pero en todo caso en el derecho administrativo, como aquella, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puede implicar la transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón

del régimen legal que los regula, así como la vulneración al derecho fundamental del debido proceso.

1.2.FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿Cuáles diferencias existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?.
- ¿La diferencia de oportunidad que existe entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, es causal de transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como de vulneración al derecho fundamental del debido proceso?

1.3.SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿Existen diferencias entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?.
- ¿Qué razones fundamentan los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos?
- ¿Los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos responden a esas razones que los fundamentan?
- ¿Existen motivos que sustenten la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional?
- ¿Los motivos que sustentan la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso?

1.4.JUSTIFICACIÓN

Justifica la realización del presente estudio, el conocimiento que a través de él puede obtenerse de las nuevas condiciones que para la actual figura de la Revocatoria Directa comporta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, dado que de ese modo se facilita, no sólo el uso, sino el buen uso de una herramienta legal que, sin duda alguna, resulta abiertamente útil para deshacer actos administrativos que causan agravio injustificado a una persona, no están conformes con el interés público o social, o atentan contra él, o son manifiestamente opuestos a la Constitución Política y/o a la Ley. Hay que decir, para dimensionar el alcance de la afirmación que acaba de hacerse, que el retiro del ordenamiento jurídico de aquellos actos administrativos, constituye la razón de ser de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero también la obligación más elemental de cualquier servidor público con competencia para ello, bien sea de manera oficiosa o a petición de parte.

A más de lo anterior, el descubrimiento de la transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como la vulneración al derecho fundamental del debido proceso, a razón de la diferencia de oportunidad que existe entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, significaría el primer paso en el camino hacia esa depuración del derecho que todos debemos propiciar.

1.5.OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1.OBJETIVO GENERAL

Determinar las diferencias que existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como la constitucionalidad de las razones que sustentan la diferencia de oportunidad que existe entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Hallar las diferencias que existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Identificar las razones que fundamentan los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.
- Analizar si los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos responden a esas razones que los fundamentan.

- Establecer si existen motivos que sustenten la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.
- Examinar si los motivos que sustentan la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

1.6.ÍNDICE TEMÁTICO

1.6.1.PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO

Hallar las diferencias que existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Condiciones de la revocación directa de los actos administrativos en el actual Código Contencioso Administrativo.
- Condiciones de la revocación directa de los actos administrativos en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Diferencias entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1.6.2.SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO

Identificar las razones que fundamentan los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.

- Estudio de los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.

- Exposición de Motivos del Proyecto de la Ley 1437 de 2011.
- Hechos que dan origen a los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.

1.6.3.TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO

Analizar si los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos responden a esas razones que los fundamentan.

- Relación entre los hechos que dan origen a los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos y los cambios efectivamente establecidos.

1.6.4.CUARTO OBJETIVO ESPECÍFICO

Establecer si existen motivos que sustenten la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

- Condiciones de la revocación directa de los actos administrativos en el Estatuto Tributario Nacional.
- Diferencia de oportunidad entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

- Vigencia coexistente de las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Estatuto Tributario Nacional, a propósito de la revocación directa de los actos administrativos.
- Relación de los administrados con la administración tributaria en particular y con la administración pública en general. Concurrencias y distanciamientos.
- Análisis de la relación de los administrados con la administración tributaria en particular y con la administración pública en general frente al trato diferencial en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.
- Jurisprudencia y doctrina.

1.6.5. QUINTO OBJETIVO ESPECÍFICO

Examinar si los motivos que sustentan la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

- Derecho a la igualdad frente al trato diferencial en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

- Derecho al debido proceso frente al trato diferencial en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.
- Constitucionalidad de la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

1.7.DISEÑO METODOLÓGICO

1.7.1. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Se ha enfocado el presente trabajo como una Investigación Jurídica. A propósito de ello puede leerse en la GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN de la Universidad Libre lo que sigue:

- *“Su objeto de conocimiento es la norma jurídica, la jurisprudencia y la doctrina jurídica. Los problemas para investigar son los de la norma jurídica en sentido restrictivo y los del sistema jurídico en sentido extensivo.*
- *Los problemas de la norma sustantiva y procesal, de las distintas ramas del derecho público y privado y de sus relaciones entre ellas. La superioridad y supremacía de la Constitución Política y de ésta como norma de aplicación inmediata”³.*

1.7.2.TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación es exploratoria. A propósito de ello puede leerse en la GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN de la Universidad Libre lo que sigue:

Este tipo de investigaciones se realizan cuando el objetivo es examinar un problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Esta situación se puede concluir del estado del arte, es decir, de las investigaciones y publicaciones anteriores a la que se proyecta ejecutar, o a la inexistencia de ellas, previo proceso de averiguación y no antes.

Las investigaciones exploratorias tienden a determinar tendencias, identificar relaciones entre variables y servir para investigaciones posteriores, para dar inicio a líneas de investigación⁴.

³ VANEGAS TORRES, Gustavo, et al. GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN. 3 ed. Bogotá : UNIVERSIDAD LIBRE - FACULTAD DE DERECHO - CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIO JURÍDICAS, 2011. 42 p.

⁴ Ibidem, 46 y 47 p.

1.7.3.MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El método de la investigación será el Análisis y Síntesis. A propósito de ello puede leerse en la GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN de la Universidad Libre lo que sigue:

“El análisis lógico es la descomposición mental del objeto investigado en sus partes componentes y por ese camino la obtención de nuevos conocimientos. Se llega a un conocimiento multilateral haciendo un análisis multifacético. La descomposición del todo en sus partes componentes, permite descubrir la estructura del objeto investigado, y la descomposición de un fenómeno complejo en elementos más simples, permite delimitar lo esencial de aquello que no lo es, reducir lo complejo a lo simple”⁵.

1.7.4.FUENTE DE INFORMACIÓN PRIMARIA

La misma guía que se citó atrás enseña que la fuente de información primaria se refiere a datos obtenidos de la aplicación de instrumentos por parte del investigador. Como ejemplo de ello se citan las encuestas, filmaciones, censos, entre otros. Así bien, debe decirse que el desarrollo del trabajo propuesto no se precisa de aplicación de instrumentos, toda vez que por la naturaleza de investigación el insumo comienza y termina en los textos. De tal manera, atendiendo al sentido natural de la expresión “información primaria”, se dirá que la fuente o insumo principal de trabajo serán las disposiciones normativas.

1.7.5.FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

Asimismo enseña la guía que la información secundaria se refiere al uso de información proveniente de interpretaciones ya elaboradas, de donde se sigue que quizás sí sea oportuno afirmar que, como información secundaria, la realización

⁵ Ibídem, 50 y 51 p.

del trabajo estará acompañada de la consulta de jurisprudencia, conceptos oficiales y doctrina.

2.EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Si Gabriel García Márquez escribiera este documento, de seguro hubiera iniciado a hablar de la revocación directa de los actos administrativos como si el tema viniera de la nada, para después, quizás limitando la mitad del texto, explicar algunos conceptos que le anteceden, lo fundamentan y, por supuesto, facilitan su comprensión.

Pues bien, para fortuna del lector -aunque también puede ser un infortunio, valga decirlo-, no es Gabriel García Márquez quien escribe, de modo que se iniciará por el inicio, cual es el concepto del principio de legalidad, que fundamenta la figura de la revocación de los actos administrativos, como se verá a continuación.

Cuando se habla del principio de legalidad no se habla de un asunto distinto al de la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico, entendido éste como el conjunto de normas de un país.

De manera abiertamente equivocada, el Dr. Libardo Rodríguez ha escrito lo que sigue:

Para comprender este principio es necesario partir de la base de la teoría de la formación del derecho por grados sistematizada por KELSEN, según la cual el conjunto de normas que conforman el derecho de un país, o sea, la legalidad, no es un conjunto desordenado sino que, por el contrario, se trata de un ordenamiento jerárquico, en el cual unas normas dependen de otras según su importancia⁶.

Y se equivoca porque la comprensión del principio de legalidad no depende de entender el ordenamiento jurídico como un conjunto jerárquico de normas, sino de

⁶ RODRIGUEZ R., Libardo, DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. Bogotá. Decimocuarta edición, revisada, ampliada y puesta al día. Editorial Temis S.A. 2005. 262 p

saber que la actividad de la administración se realiza, no haciendo todo cuanto se quiera, sino sólo aquello que permita la norma.

Para ilustrar este punto, hay que decir que la jerarquía normativa, tal como la planteó Kelsen, es cosa del pasado. Debe ello su razón al concepto de autonomía introducido en el panorama jurídico colombiano por la Constitución de 1991. Veamos tres (3) ejemplos:

ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
1. Ejercer las competencias que les correspondan.
2. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

ARTICULO 371. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

El profesor Efraín Gómez Cardona, con ocasión de lo expuesto, ha manifestado que *“de lo que viene de verse es claro que aunque todavía no tengamos una definición de autonomía, sí tenemos cierto que ella niega la jerarquía, la subordinación, no sólo en su manifestación originaria sino también en aquella otra mimetizada que es la tutela”*⁷.

Del concepto de autonomía se deriva el concepto de competencia, pues una vez concedida aquella, y en razón de ello, se asigna ésta. Inútil deviene la autonomía sin competencias para ejercerla. Así bien, puede predicarse hoy la negación de la jerarquía por razón del factor de competencia. El profesor citado atrás concreta el asunto así:

Desaparecido el vínculo de jerarquía que enlazaba al órgano autónomo con otro órgano del Estado, es preciso para efectos de la garantía de la unidad

⁷ GÓMEZ CARDONA, Efraín. DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO. TOMO I. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999. 275 p.

nacional que venga una nueva forma de relación a reemplazar a aquél, y ésta no es otra que el factor competencial.

Así, en lo sucesivo no diremos que el Presidente de la República se impone sobre cualquier otra autoridad que ejerza función administrativa, sino que será preciso entrar a examinar si la competencia de que se trate está atribuida a algún órgano autónomo, pues de ser así será el criterio de éste el que deba imponerse, aun por encima obviamente del criterio presidencial.

Y esto es predicable también del legislativo. En materia de organización de la universidad, por ejemplo, está visto que la Constitución reconoce autonomía, de manera que si surgiera conflicto entra la universidad y el Congreso habrá que olvidar que éste último es el ejecutor por excelencia de la Constitución, que tiene libertad para ocuparse de cualesquier temas en virtud de la cláusula general de competencia, discurso adecuado para el viejo orden, y en su lugar se aplicará el factor competencial para concluir que prima la voluntad de la universidad por tratarse de un asunto de su competencia.

Es decir que pasamos de un criterio subjetivo a uno de naturaleza objetiva. La preeminencia no se determina en razón del lugar que ocupa el órgano en el ordenamiento colombiano, sino en virtud de la asignación de la competencia. En ese contexto, de nada vale al Congreso, al Presidente, al ministro del Medio Ambiente afirmar su muchísima mayor importancia que la corporación autónoma regional más pequeña, porque esa mayor magnitud no le permitirá imponerse a la corporación en los ámbitos que sean de competencia autónoma de ésta⁸.

⁸ Ibídem, 283 y 284 p.

No obstante lo anterior, el principio de legalidad o sujeción de la administración al ordenamiento jurídico, permanece incólume, de donde se sigue, como ya se afirmó, que la comprensión de éste no depende de la teoría de la formación del derecho por grados sistematizada por Kelsen.

Nótese, precisamente, cómo se ha afirmado que el ordenamiento jurídico, al cual se sujeta la actividad de la administración, es el conjunto de normas de un país, mas no el conjunto de leyes de un país. Ello así por cuanto la administración debe observar no sólo las leyes, sino también, entre otras, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales, y muchas veces éstos por encima de aquellas. En esto consiste, en términos generales, pero suficientes para el propósito buscado, el principio de legalidad.

Ahora bien, cuando la actividad de la administración se realiza por fuera del marco fijado por las normas, es decir, vulnerando el principio de legalidad que, sin excepción, debe observar, entonces el acto administrativo que de allí se desprende debe ser retirado de la vida jurídica. Para el efecto, existen diversos instrumentos legales (recursos y acciones), de entre los cuales se cuenta la revocación directa de los actos administrativos.

Habrá quien diga que si bien es cierto que la revocación directa de los actos administrativos es una figura que propende porque los actos de la administración se ajusten a las normas, no menos cierto es que su función no termina allí, dado que las causales que permiten su uso son plurales, pero se equivoca quien afirme de ese modo.

Como se verá más adelante, tres (3) son las causales que permiten el uso de la revocación directa de los actos administrativos, a saber: 1) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; 2) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; 3) Cuando con ellos se cause

agravio injustificado a una persona. Pues bien, importa decir que todas y cada una de estas causales están directamente asociadas al ordenamiento jurídico. Veamos.

Nadie puede dudar que cuando un acto administrativo se revoca directamente, es decir, se sustrae de la vida jurídica, alegando que el mismo es contrario a la Constitución Política o a la ley, lo que se hace allí es salvaguardar el ordenamiento jurídico, dado que éste, como ya se ha dicho, está compuesto por las normas de un país, y tanto la Constitución Política como las leyes son normas.

En tratándose de la revocación de un acto administrativo por razón de la segunda causal, “Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él”, la conclusión no es tan sencilla, toda vez que la expresión “interés público o social” no se deja definir de manera inequívoca, pero sin duda es pareja. A propósito, Marta Franch I Saguer, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, en un ensayo intitulado “El interés público: la ética pública del derecho administrativo”, ha expresado: “Quisiéramos dejar claro ya desde un primer momento que el interés general no es un concepto estático sino dinámico, porque se va adaptando a las necesidades de cada momento y también a las situaciones concretas políticas que hay en cada país”⁹. Así las cosas, la conclusión que se busca no se encontrará definiendo la expresión, sino estableciendo dónde se encuentra. Para el efecto, se cita nuevamente el ensayo de la profesora de la Universidad de Barcelona.

“La revolución francesa marcó una nueva etapa, en la que el derecho pasa a ser un instrumento que deberá conciliar los intereses opuestos existentes en la sociedad. Nace una nueva concepción del poder, y es en ella donde se enmarca este nuevo concepto del interés general. El nacimiento de la democracia hace quebrar algunos principios, entre ellos el que sustentaba que el poder del monarca era el que conseguía el bien común a través de sus actos y de la ley. El bien, a partir de este

⁹ FRANCH I SAGUER, Marta. El interés público: la ética pública del derecho administrativo [en línea]. Consultado [25 Ago. 2012] Disponible en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1632/21.pdf>>

momento histórico, está en la ley y en su procedimiento, que no es más que un acuerdo entre los hombres que en su contenido pretende conseguir la justicia y el bien. Es la institucionalización del procedimiento para la elaboración de las leyes, la que hace que las mismas sean la expresión de la voluntad general. La soberanía es transferida a un poder, el Legislativo, que a través de un procedimiento elabora leyes. La democracia intenta aportar una explicación realista y racional al poder”.

Y más adelante dice:

“Pero una vez admitido que el interés es un elemento esencial de la actuación administrativa debemos preguntarnos: ¿dónde se encuentra? Son las normas (leyes, reglamentos...) las que, en primer lugar, deben establecer el interés público en cada materia concreta y la forma de llevarlo a cabo. A través de sus artículos debe ir la norma precisando esta voluntad de que el procedimiento y la finalidad es el interés público. Por tanto, le corresponde al legislador y no al juez determinar en primer lugar el interés general. Difícilmente los poderes públicos actuarán con esta finalidad –la del interés general- y el juez podrá realizar un control de la misma si no está regulado en una norma”.

Resulta claro que sin norma no hay interés general, puesto que la norma misma es la manifestación de ese interés. El interés general ha de buscarse en la ley, las ordenanzas departamentales, los acuerdos municipales y, sobre todo, en los principios constitucionales y los fines esenciales del Estado, contenidos también en la Constitución Política.

Visto así, la revocatoria de un acto administrativo fundada en la segunda causal, ya conocida, es la salvaguarda del ordenamiento jurídico.

La tercera causal, “Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”, invita a la definición de una noción aún más indefinible de manera concreta, cual es la de justicia. Y es preciso ello toda vez que sin saber qué es lo justo, difícilmente podrá saberse cuándo una agravio, entendido como un perjuicio que se hace a alguien en sus derechos e interés, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, es injustificado.

Así bien, para definir justicia, de entre los innumerables autores que se han ocupado del asunto, se ha elegido a Thomas Hobbes, quien enseña:

De esa ley de naturaleza que nos obliga a transferir a otro esos derechos que, de ser retenidos, impiden la paz de la humanidad, se deriva una tercera ley, que es esta: que los hombres deben cumplir los convenios que han hecho. Si esta ley, los convenios se hacen en vano y sólo son palabras vacías; y como de ese modo permanece el derecho de todos los hombres a todas las cosas, nos encontramos aún en un estado de guerra.

Y en esa ley de naturaleza consiste la fuente y el origen de la JUSTICIA. Porque donde no ha tenido lugar un convenio, no se ha transferido ningún derecho a todo; y, en consecuencia, ninguna acción puede ser injusta. Pero cuando un convenio ha sido hecho, entonces es injusto quebrantarlo. Y la definición de INJUSTICIA no es otra que el incumplimiento de un convenio. Y todo aquello que no es injusto, es justo¹⁰.

Basta saber, para comprender la cita, que el convenio del que habla Hobbes es el mismo contrato social del que habla Rousseau, el cual encuentra su letra en la Constitución y las leyes. De ese modo, debe concluirse que un acto administrativo causa un agravio injustificado a una persona cuando se le niega un derecho que por ley le corresponde, o se le impone una carga que por ley no debe soportar. Esto, sin duda, arroja el mismo resultado que arrojaron los planteamientos anteriores.

Valga anotar que, visto lo que precede y a título de cuestionamiento, la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3), de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación.

¹⁰ HOBBS, Thomas. LEVIATÁN. TOMO I. Barcelona : Altaya, 1994. 121 p.

De resultas, pues, cabe decir que la figura de la revocación directa de los actos administrativos debe su existencia al principio de legalidad que gobierna el actuar de la administración pública.

3.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: UNA APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN Y SU NATURALEZA

Comoquiera que la figura de la revocación directa de los actos administrativos no ha sido definida por el legislador en ninguna de las normas que la contiene, su definición debe ser abordada desde la doctrina y la jurisprudencia. Para iniciar, se citará la definición del tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa, quien en pocas palabras afirma que la revocación directa *“es la perdida de vigencia de un acto administrativo en razón de la declaratoria hecha por el funcionario que lo profirió o su inmediato superior, con base en precisas causales fijadas en la ley”*¹¹.

Asimismo, puede leerse en un texto de Germán Cerra Betancur que *“La Revocación Directa de los Actos Administrativos es el medio legal más adecuado para sustraer del ordenamiento jurídico aquellos actos expedidos por la Administración cuando por razones de ilegalidad o inconveniencia pudieran causar efectos no deseados, o abiertamente nocivos, a los individuos o a la sociedad”*¹².

Una definición más extensa y, sin duda, con mucha más información, puede leerse en una sentencia de la Corte Constitucional, la cual ya fue citada en la introducción de este documento, pero que, por efectos prácticos y de contexto, se vuelve a citar, así:

“La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo

¹¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ. TOMO II. 4ª edición. Bogotá. 301 p.

¹² CERRA BETANCUR, Germán. LA REVOCACION DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. ¿MECANISMO EXCEPCIONAL DE IMPUGNACION O ESPECIAL PRERROGATIVA DE LA ADMINISTRACION? Bogotá. 2006. 122 p. Tesis (Derecho). PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS.

*ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona*¹³.

Por último, una sentencia del Consejo de Estado, en la que, además de la definición que se busca, parece encontrarse la existencia de un argumento en contra del planteamiento hecho en el capítulo precedente según el cual la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “*Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3) causales, de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación. No obstante, lo que puede verse a continuación no consigue provocar una retractación.

*Potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que esta misma ha expedido, bien sea por razones de legalidad o por motivos de mérito (causales). Son razones de legalidad cuando constituye un juicio estrictamente lógico-jurídico, esto es, cuando se hace una confrontación normativa, porque infringe el orden preestablecido que constituye el principio de legalidad (núm. 1º del art 69 del CCA). Y de mérito cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad, conveniencia pública, o cuando una persona determinada recibe un agravio injustificado (núm. 2 y 3 ibídem)*¹⁴.

En definitiva, con lo visto hasta aquí, puede concluirse que la revocación directa de los actos administrativos, antes que ser “la pérdida de vigencia de un acto administrativo”, como quiere el autor de la primera cita realizada en este capítulo, es una facultad, entendida esta como el derecho para hacer algo, pero también una obligación de hacer algo, que no es otra cosa que hacer cesar los efectos de

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-2356. Sentencia C-742. Bogotá, 06 de Octubre de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO 2º Subsección A, Expediente 25000-23-25-000-1998-3963-01(5618-02). Bogotá, 20 de mayo de 2004. C. P. Alberto Arango Mantilla.

sus propios actos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, la revocación de un acto administrativo hace cesar sus efectos, pero cabe preguntarse si dicha cesación de efectos se produce de manera retroactiva o sólo hacía el futuro. Al respecto, la disposiciones que regulan la materia, tanto el Decreto 01 de 1984 como la Ley 1437 de 2011, y aún el Estatuto Tributario Nacional, no dicen nada, de modo que, como recién ocurrió con la definición de la figura como tal, habrá que recurrir a la jurisprudencia, la doctrina y las interpretaciones propias.

El Dr. Libardo Rodríguez se manifestó sobre el punto en cuestión así:

“Sobre el particular, nos parece que dada la reglamentación legal de la revocación en nuestro ordenamiento jurídico, debe tenerse en cuenta la causal que da lugar a ella. Así, si la revocación se basa en la causal de inconstitucionalidad o ilegalidad, sus efectos deben considerarse retroactivos, a semejanza de la declaratoria de nulidad decretada por el juez. A su vez, si la revocación es por razones de oportunidad o inconveniencia, debe considerarse que sólo produce efectos hacia el futuro”¹⁵.

Nuevamente se habla de las causales de procedencia de la revocación directa, pero ahora para establecer, a partir de ellas, los efectos de la declaratoria efectiva, diferentes dependiendo de la causal invocada. Por supuesto que semejante teoría, conocido lo que se ha expuesto antes, no puede ser de recibo. Sin embargo, se coincide, sí, en que los efectos deben ser retroactivos, pero prescindiendo de la causal invocada, puesto que se entiende que por ser el acto administrativo revocado un acto manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, nunca debió nacer a la vida jurídica.

¹⁵ RODRIGUEZ R., Libardo, DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. Bogotá. Decimocuarta edición, revisada, ampliada y puesta al día. Editorial Temis S.A. 2005. 288 p

Una posición par parece desprenderse de un pronunciamiento del Concejo de Estado, en el que puede leerse:

“La denominación que en la práctica se utilice para poner fin a la existencia de los actos administrativos en la mayoría de los casos resulta indiferente, en efecto, si bien doctrinariamente se puede hacer distinción entre la revocación y la derogación por los efectos ex tunc de la primera y ex nunc de la segunda, no hay duda de que la derogación de un acto administrativo de contenido particular y concreto, tiene todas las características de la revocación”¹⁶.

Nótese cómo se habla de los efectos *ex tunc* de la revocación, es decir, hacía el pasado, sin reparar en la causal que da origen a la declaratoria de la revocación. Esa, y no otra, como recién se afirmó, es la lectura que se considera correcta.

En tratándose de la revocación por razones de oportunidad o inconveniencia de la que habla el Dr. Libardo Rodríguez, aprovechando la sentencia precitada que trata de la derogación, hay que decir que tal revocación no es una revocación, sino una derogación, la cual tiene lugar con la expedición de un nuevo acto administrativo, que bien sea de manera expresa o tácita, deja sin efectos un acto administrativo anterior, no porque sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, sino porque, desde luego, se considera inconveniente. En este caso, sin duda, los efectos serán *ex nunc*, es decir, hacia el futuro, puesto que su nacimiento a la vida jurídica no contraviene el ordenamiento. En esto se encuentra la diferencia entre la derogación y la revocación, así como un fundamento adicional, se itera, del planteamiento según el cual la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3) causales de ley.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Expediente 6478. Bogotá, 08 de Agosto de 1991. C. P. Juan de Dios Montes Hernández.

Por último, a propósito de la naturaleza de la revocación directa, importa manifestar que ese es un asunto abiertamente indefinido, pero que, por fortuna, como afirmó el Consejo de Estado al referirse a la denominación misma de la figura que se utilice para poner fin a la existencia de los actos administrativos (revocación o derogación), es un asunto que resulta indiferente.

La doctrina ha dicho que la revocación directa de los actos administrativos es un recurso extraordinario, así: *“Cuando hablamos de la REVOCATORIA por efecto de la solicitud directa del afectado, ante la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior, podemos hablar de que la figura de la REVOCATORIA es un recurso extraordinario y diversos autores desde la doctrina lo han caracterizado de esa manera”*¹⁷.

La Corte Constitucional, de su lado, si bien reconoce su carácter de extraordinario, niega su condición de recurso:

*“La revocación directa no corresponde a la categoría de recurso y, como tiene un carácter extraordinario -en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el acto administrativo-, deben reunirse al menos los requisitos mínimos que el legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica”*¹⁸.

El legislador del Estatuto Tributario Nacional definió la revocación directa de los actos administrativos como una acción del siguiente modo: **“ARTÍCULO 736. Revocatoria directa.** Sólo procederá la acción de revocación directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por la vía gubernativa”. Ciertamente el Código

¹⁷ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ. TOMO II. 4ª edición. Bogotá. 305 p.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-2356. Sentencia C-742. Bogotá, 06 de Octubre de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Contencioso Administrativo nunca se refirió a la revocación directa como una acción, pero tampoco como un recurso.

Recurso o acción. Cuestión indiferente. Si se entiende, para delimitar, que la acción es mecanismo legal para acudir ante la autoridad jurisdiccional, entonces la revocación directa no es acción, puesto que se ejerce ante la autoridad administrativa. El recurso, en cambio, comprendido como mecanismo legal para acudir ante la autoridad administrativa, sirve para definir la revocación, pero para definirla como recurso extraordinario, porque no es ordinario, como lo son la reposición y la apelación, o la reconsideración, en materia tributaria. Sin embargo, más allá de ello, categóricamente se afirma que la revocación directa es la revocación directa, mecanismo legal que no precisa de calificarse como recurso o acción para producir los efectos que produce.

4.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Decreto 01 de 1984)

Un título sin capítulos, desarrollado en seis (6) artículos, constituyen el marco legal de la revocatoria directa en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). Dicho título es el número V y los artículos comprenden, incluidos, los números desde el 69 hasta el 74. En tales artículos se señalan: i) Las causales de revocación; ii) Las causales de improcedencia de la revocación; iii) La oportunidad o el tiempo en el que puede cumplirse la revocación; iv) Los efectos de la revocación; v) Reglas para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto; vi) Procedimiento para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

4.1.ARTÍCULO 69

El primero de los artículos, es decir, el artículo 69, enseña lo que sigue:

ARTÍCULO 69. *Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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 estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

Ya se hizo notar antes que la revocación de los actos administrativos es un derecho, pero también una obligación. Pues bien, ello lo comprueba este artículo 69, que establece, no que los actos podrán ser revocados, sino que deberán ser revocados. Y éste es un deber que, sin duda, constituye un tino del legislador, dado que es obligación de toda persona cumplir con la Constitución y las leyes, como reza el artículo 95 de la propia Constitución. Hay que entender que la revocación de un acto administrativo que contraría el ordenamiento jurídico es una de las formas de materializar ésta obligación.

Ahora, la revocación es un derecho y deber de la administración, pero también del administrado, quien, conociendo la inconformidad del acto administrativo respecto del ordenamiento jurídico, no sólo puede, sino que debe solicitar su revocación. De allí que la norma indique que la revocación tiene lugar de oficio o a solicitud de parte.

Interpretada la figura como se ha querido mostrar, resulta natural concluir que la misma procede contra los actos administrativos de carácter particular y contra los actos administrativos de carácter general, lo cual se desprende de la expresión “Los actos administrativos deberán ser revocados”, sin distingos de su carácter.

Por último, a más de lo dicho, el artículo 69 asigna la competencia para conocer de la solicitud de la revocación o para realizarla de oficio, a saber: los mismos funcionarios que expidieron los actos administrativos o sus inmediatos superiores. En esto puede evidenciarse que con la revocación puede obtenerse la misma revisión que autoriza la vía gubernativa (reposición y apelación), aunque con efectos dispares, como se verá más adelante.

Nótese que el párrafo anterior anunció el final del análisis del artículo y hasta el momento no se ha tratado sobre las causales de la revocación, que es, a juicio de quien intitula los códigos, la razón de ser del artículo. Pues bien, ello, a más de significar que esos títulos son siempre inexactos, quiere decir que, en efecto, termina el análisis del artículo, habida cuenta de que sobre las causales de revocación se reflexionó en los capítulos precedentes.

4.2.ARTÍCULO 70

El artículo 70 trata de la improcedencia de la revocación, así: “No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el petionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”.

Debe recordarse que en precedencia se definió la revocación como un recurso extraordinario. Pues bien, “los recursos de la vía gubernativa” de que trata el artículo 70, son los recursos ordinarios, de cuya no interposición depende el ejercicio legítimo de la revocación. Tales recursos son expuestos en el mismo Código Contencioso Administrativo, así:

“ARTÍCULO 50. *Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:*

- 1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.*
- 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.*

No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

- 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”.

Dicho de otro modo, sólo es posible hacer uso del recurso extraordinario cuando no se hizo uso de los recursos ordinarios. La razón de ello, la única razón aparente, es la garantía para los administrados del derecho de defensa. Desde luego que no es una garantía plena, porque si bien, pese a no haber agotado la vía gubernativa, la revocación permite al administrado acudir ante la autoridad administrativa para cuestionar su acto administrativo, no le permite acudir ante la

autoridad jurisdiccional o contencioso administrativa. Cabe recordar que el agotamiento de vía gubernativa es requisito de procedibilidad para demandar ante los jueces o magistrados, según corresponda. Ahora bien, no por ello debe predicarse deficiencia de la figura de la revocación directa, porque ese es un calificativo que no se compadece con aquello que tiene la condición de obsequio. En efecto, el derecho de defensa esta plenamente garantizado para quienes agoten la vía gubernativa; los mecanismos adicionales, que tengan por fin el mismo garantizar el derecho de defensa ante las mismas autoridades a las que se puede acceder con la utilización de aquellos otros mecanismos, es un auténtico obsequio.

Vista, pues, desde el administrado, y en tono del derecho de defensa, la revocación es un obsequio, pero no así si se mira desde la administración, e incluso desde el mismo administrado, como una herramienta para salvaguardar la coherencia del ordenamiento jurídico, en cuyo caso, como se mencionó antes, ya no es un obsequio o un derecho, facultad, prerrogativa, sino una obligación. Lo que ocurre es que bajo la óptica de la revocación como obligación para salvaguardar la coherencia del ordenamiento jurídico, se presupone la existencia del acto incurso en causal de revocación, de donde se sigue, por principio, su efectiva revocación, caso en el que deviene fútil la imposibilidad de acudir al contencioso. De cualquier modo, este es asunto que excede los límites del trabajo, al menos en esta instancia; quizás podrá volverse sobre la cuestión más adelante.

Al margen, cabe decir, eso sí, que antes que una garantía del derecho de defensa, a lo cual se llega por razón del artículo que se comenta, en criterio de quienes escriben, la revocación tiene por objeto la salvaguarda del ordenamiento jurídico vigente. Por tal motivo, la revocación procede de oficio y, cuando procede a petición de parte, no habilita el ejercicio de las acciones contencioso administrativas. El derecho de defensa, se itera, se ejerce con la interposición de

los recursos de vía gubernativa y el posterior uso de las acciones contencioso administrativas, cuando corresponde.

Entiéndase, pues, para volver atrás y terminar, que la naturaleza de recurso extraordinario de la revocación se debe a que no es un tercer recurso, sino un recurso independiente que, en ausencia de los ordinarios, adquiere legitimidad, razón por la cual sólo procede si se verifica dicha ausencia, que no es otra cosa que su no interposición.

Cabe también recordar que de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), “no habrá recurso contra los actos de carácter general”, de modo que la revocación directa de dichos actos opera con absoluta prescindencia de la disposición que se estudia. Dicho de otro modo, el artículo 70 se escribió pensando exclusivamente en los actos administrativos de carácter particular y concreto.

4.3.ARTÍCULO 71

El artículo 71 refiere los términos en que puede solicitarse la revocación y los términos en que debe ser resuelta por la autoridad competente.

“Artículo 71. La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación”.

Este artículo, sin duda, confunde, toda vez que afirma que la revocatoria puede cumplirse en relación con actos que han sido demandados ante los tribunales contencioso administrativos, siempre que no se haya dictado auto admisorio de la demanda. La confusión radica en que, en principio, la revocación directa y la demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa, no son figuras legales que puedan concurrir respecto de un mismo acto administrativo, puesto que para pedir la revocación, es preciso no haber agotado vía gubernativa, pero para acudir a la jurisdicción es requisito de procedibilidad agotarla. No obstante, la cuestión se resuelve así: La revocatoria puede cumplirse en relación con actos que han sido demandados ante los tribunales contencioso administrativos, siempre que no se haya dictado auto admisorio de la demanda y la administración lo haga de oficio. Nótese cómo el artículo 70, visto en precedencia, indica que la revocación no podrá pedirse si se han ejercitado los recursos de la vía gubernativa, pero no impide a la administración revocar su acto contrario al ordenamiento jurídico, salvo que, se itera, se haya dictado auto admisorio de la demanda. Cabe decir que la revocación también procederá de oficio respecto de actos que fueron objeto de agotamiento de vía gubernativa y no fueron demandados o fueron demandados por fuera del término de caducidad de la acción, dado que, para enmarcarlos en el contexto de la norma, ellos son actos en firme. En estos dos últimos casos, la revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo. La revocación, pues, no podrá pedirse, pero sí podrá cumplirse si el acto se encuentra incurso en una de las causales conocidas.

Así bien, dos (2) términos diferentes contiene el artículo 71. El primero de ellos, respecto de actos administrativos en firme, a propósito de lo cuales puede cumplirse la revocatoria en cualquier tiempo, es decir, puede pedirse o declararse de oficio sin consideración del momento en que se haga. El segundo, relativo a actos administrativos demandados ante la jurisdicción contenciosa administrativa, los cuales pueden ser revocados sólo de oficio y mientras no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

El segundo inciso del artículo, que no pertenece a la disposición original, puesto que aquel sólo constaba del primer inciso analizado, y que fue adicionado en el año 2003 por la Ley 809, no hace más que establecer un término de tres (3) meses para resolver las solicitudes de revocación. Ciertamente el término para resolver no existía, de donde se sigue la absoluta pertinencia de la Ley 809 de 2003.

4.4.ARTÍCULO 72

El artículo 72 trata de los efectos de la revocación del acto administrativo. Para lo que corresponde, establece: “Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”.

Como se vio antes, podrá pedir la revocación de un acto administrativo quien no haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa. Agotar los recursos de la vía gubernativa, de su lado, es requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas. Pues bien, visto así, los efectos que predica el artículo 72 son consecuentes, en el sentido de que la figura de la revocación no puede ser utilizada para revivir los términos que se han perdido, por no agotar los recursos de la vía gubernativa, para demandar ante el contencioso el acto administrativo objeto de revocación. Lo anterior no quiere decir más que, una vez en firme el acto administrativo, revocado o no, no será demandable.

Al respecto, la Corte Constitucional, para declarar la exequibilidad del artículo que se estudia, se ha pronunciado así:

“Estima la Corte que sin expresa definición legal, ni la petición de revocación ni la decisión que sobre ella recaiga, pueden revivir los términos para iniciar las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo contrario configuraría un posible desconocimiento a la ley que señala los términos de caducidad de las acciones contencioso administrativas y su riguroso deber de cumplimiento; además, la revocatoria directa asegura un instrumento gubernativo para obtener en cualquier tiempo el restablecimiento del derecho conculcado y que la Administración mantenga la vigencia y el vigor el ordenamiento jurídico; en consecuencia, no es una opción de agotamiento de la vía gubernativa en el sentido procesal del término y su utilización no comporta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que mediante esta vía el particular no puede retrotraer los efectos de los actos administrativos ni de la vía gubernativa”¹⁹.

Ahora bien, cabe preguntarse si lo mismo puede decirse del acto administrativo revocado de oficio respecto del cual se ejercitaron los recursos de la vía gubernativa. La respuesta inmediata es, sin duda, negativa. Hay que decir que si se agotó la vía gubernativa en debida forma, el administrado tiene derecho a acudir a la jurisdicción contenciosa. Pero entonces surge otra cuestión: ¿Cuál acto tendrá que demandarse? Debe suponerse que el acto administrativo revocado es considerado contrario al ordenamiento jurídico, razón por la cual se interpusieron contra él los recursos procedentes; asimismo el acto administrativo por medio del cual se revocó aquel otro, pues no de otra manera persistiría la idea de acudir a la jurisdicción. En ese caso, resulta natural pensar que debe demandarse el acto revocatorio, pues en virtud de él el anterior ha desaparecido de la vida jurídica. Para el efecto, el artículo 138 del decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 24 del decreto 2304 de 1989, establece lo que sigue:

“Artículo 138. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIÓN. *Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.*

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-1237. Sentencia C-339. Bogotá, 01 de Agosto de 1996. M.P. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

Si se alega el silencio administrativo a la demanda, deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren”.

Queda por cuestionarse si el acto que resuelve la solicitud de revocatoria, en sí mismo considerado, puede ser objeto de las acciones contencioso administrativas. A este respecto, quienes escriben consideran que sí, siempre que el mismo cree una situación jurídica para el administrado distinta de la situación jurídica creada por el acto administrativo revocado. Desde luego que contra esta última decisión, siendo así, deberán ejercitarse los recursos de la vía gubernativa, si la administración da la oportunidad de interponerlos. En caso contrario, podrá demandarse directamente, como enseña el artículo 135 del decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 22 del decreto 2304 de 1989:

“Artículo 135. POSIBILIDAD DE DEMANDA ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACTOS PARTICULARES. La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

El silencio negativo, en relación con la primera petición, también agota la vía gubernativa.

Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos”.

Por último, el artículo 72 bajo estudio indica que la petición de revocación no da lugar a la aplicación del silencio administrativo, lo cual es también absolutamente armónico con lo que se ha estudiado hasta aquí, toda vez que el silencio administrativo, como puede verse en los artículos 135 y 138 precitados, agota la vía gubernativa y otorga el derecho a ejercer las acciones contencioso administrativas. Que el derecho de petición no de lugar a la aplicación del silencio administrativo es una evidente consecuencia lógica de que ni la petición de revocación de un acto ni la decisión que sobre ella recaiga reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas.

4.5.ARTICULO 73

Del mismo modo que el artículo 70, este artículo 73 se escribió pensando exclusivamente en los actos administrativos de carácter particular y concreto. Las razones de ello las explica el artículo mismo:

“ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto.
Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.

Para proceder a revocar un acto administrativo de carácter general basta con verificar la ocurrencia de una de las causales contenidas en el artículo 69 visto antes. No así cuando se trata de actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, pues en este caso, además de verificar la ocurrencia de una de las causales contenidas en el artículo 69, será preciso obtener el concurso del administrado involucrado con el acto administrativo. Debe esto su existencia al principio de seguridad jurídica que orienta al ordenamiento jurídico colombiano. La Corte Constitucional lo ha dicho así:

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

El anterior mandato, que constituye la regla general de irrevocabilidad de los actos administrativos generadores de derechos particulares y concretos, ha sido un tema ampliamente desarrollado por esta Corporación bajo el principio de inmutabilidad e

intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración, frente a lo cual, ha señalado que tiene como fin primario “preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley²⁰.”

Revocado un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, se configurará una violación al debido proceso, de donde se sigue que procederá en ese caso la acción de tutela para que el administrado pueda seguir gozando de sus derechos. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia de tutela que acaba de citarse.

No obstante, dos (2) eventos habilita la norma para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, a saber: i) Cuando resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo; ii) Cuando fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

En tratándose del silencio administrativo positivo, debe saberse que su sola ocurrencia, *per se*, no es causa legítima para revocar, pues es preciso que del silencio administrativo positivo resulte un acto administrativo ficto o presunto del que pueda predicarse la ocurrencia de alguna de las causales contenidas en el artículo 69, es decir, cuando (a) sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la ley, (b) no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él y (c) cause un agravio injustificado a una persona.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente T-2.897.231. Sentencia T-957. Bogotá, 16 de Diciembre de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

En cuanto hace al acto ocurrido por medios ilegales, no ha sido la norma la que se ha encargado de definir los alcances de ello, sino la jurisprudencia. Así el Consejo de Estado, que ha delimitado tales alcances del siguiente modo:

“(i) La ilegalidad que permite efectuar la revocatoria de un acto administrativo sin el consentimiento del interesado no es la que surge de la oposición a la Ley o a la Constitución, sino la que genera un vicio en la voluntad de la administración.

Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación ‘que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada...’. Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.

(ii) La ilicitud del acto puede provenir del administrado, de la administración o de un tercero, siempre que sea su causa eficiente.

(iii) La ilicitud no puede ser una mera intuición de la administración sino una situación debidamente comprobada, la cual debe ser expuesta en el acto que ordene la revocatoria.

(iv) Para efectos de probar la ilicitud del acto deberá efectuarse el procedimiento establecido en los artículos 74, 35, 34, 28 y 14 del C.C.A²¹.

Abordar un análisis de los medios ilegales, definidos como antecede por el Consejo de Estado, puede resultar inapropiado en este documento, dados los objetivos específicos que el mismo persigue. Para los efectos buscados, bastará saber que cuando la norma refiere los medios ilegales con los que ocurre el acto administrativo, hace relación a los vicios de formación voluntad de la administración, conocidos como error, fuerza o dolo. El lector deberá acudir a sus conocimientos básicos de Derecho Civil para precisar los conceptos. No obstante, quizás cuando se analice la figura de la revocación directa de los actos administrativos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), haya oportunidad de volver sobre la cuestión y realizar algunas consideraciones.

²¹ CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 16 de Abril de 2009. Bogotá. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Un evento tercero contempla el artículo 73 para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, el cual consiste en la revocación, parcial, del acto que contiene errores aritméticos o de hecho que no inciden en el sentido de la decisión. Nótese que se trata de una revocación parcial, entendida como una modificación de forma, mas no de fondo. De forma, sin duda, será todo aquello “que no incide en el sentido de la decisión”. Así las cosas, puede considerarse que tampoco se trata de una revocación como tal, sino más bien de una simple corrección, pues un error en la forma que no afecte derechos tampoco puede considerarse una vulneración al ordenamiento jurídico. Lo que quiere decirse es que si la revocación tiene como fin hacer cesar los efectos de los actos administrativos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente, mientras no haya un acto expedido en contra del ordenamiento jurídico, sino con errores sólo de forma, difícilmente puede hablarse de revocación cuando se expida un acto que los corrija.

4.6.ARTÍCULO 74

El último artículo del Código Contencioso Administrativo que regula la revocación directa de los actos administrativos se contrae a establecer el procedimiento que debe seguir la administración para proceder a realizar la respectiva revocación. De más está decir, pero se dirá, que este artículo también es exclusivo de la revocación de actos de carácter particular y concreto, dado que la revocación de los actos administrativos de contenido general no precisa de estos procedimientos específicos, pues para el efecto bastará con la expedición del acto administrativo revocatorio.

La revocación de actos de carácter particular y concreto, entonces, procede así:

“ARTÍCULO 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca”.

Visto lo anterior, debe decirse que, a más del concurso del administrado involucrado con el acto administrativo, la revocación del acto administrativo debe adelantarse siguiendo los lineamientos previstos en los artículos 28 y concordantes del Código Contencioso Administrativo. Tal artículo 28 enseña lo que sigue:

“ARTÍCULO 28. Deber de comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35”.

Los artículos 14, 34 y 35, a su vez, ordenan del siguiente modo:

“ARTÍCULO 14. Citación de terceros. Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz. En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

ARTÍCULO 34. Pruebas. Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

ARTÍCULO 35. Adopción de decisiones. *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.*

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título”.

En suma, se trata de vincular, antes de proceder a la revocación del acto administrativo, a terceros que puedan resultar afectados de forma directa y garantizar su derecho de defensa. Valga decir que ello, no obstante lo expuesto en el artículo 28, en el sentido que debe comunicarse a terceros sólo cuando la actuación administrativa haya sido iniciada de oficio, corresponde realizarlo también cuando la actuación administrativa haya sido iniciada a petición de parte, según se desprende del artículo 14. Lo propio será si la revocación tiene lugar con o sin consentimiento del particular. No puede perderse de vista que la afectación de un tercero no depende del procedimiento de revocación, sino del contenido mismo del acto.

La Corte Constitucional, para ilustrar lo dicho hasta aquí en este numeral, ha dicho:

“A su turno, ha considerado la Corte Constitucional, siguiendo la línea sentada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que el acto administrativo que revoque una decisión de esa naturaleza deberá, en todo caso, hacer expresa mención de la manifiesta ilegalidad y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron a dicho convencimiento, para lo cual, habrá de aplicarse el procedimiento previamente definido en la ley, pues “en una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración

rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.

Dicho procedimiento se encuentra previsto en el artículo 74 del CCA que, a su vez, remite al artículo 28 del mismo código. Allí se plantea que, para proceder a la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, con o sin el consentimiento del particular, la autoridad administrativa deberá, en todo caso, comunicar la actuación a los terceros con interés legítimo que, una vez citados al trámite para que hagan valer sus derechos (art. 14), podrán solicitar pruebas y allegar las que consideren pertinentes (art. 34), para efectos de la decisión definitiva que deberá ser motivada, al menos en forma sumaria (art. 35).

Bajo ese contexto, el trámite anteriormente descrito constituye una clara manifestación de las reglas del debido proceso que se hacen extensivas a las actuaciones administrativas y que no pueden ser desconocidas por ninguna autoridad que ejerza esa función, en procura de la salvaguarda de las garantías constitucionales de los administrados²².

En lo que hace a la revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo, hay que decir que la efectividad de dichos actos depende de su protocolización, como indica el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo, de modo que, como consecuencia lógica, si el acto presunto es revocado, en tal acto de revocación deberá ordenarse la cancelación de las escrituras que materializan la protocolización prementada y que constituyen el acto administrativo ficto. Asimismo, deberá ordenarse el inicio de las acciones penales o disciplinarias que correspondan en contra del empleado público que haya dado lugar al acto presunto. Si el particular beneficiado con el silencio administrativo positivo obró de buena fe, podrá demandar la indemnización de los perjuicios que pueda probar, en el evento que opere la revocación del acto presunto.

²² CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente T-2.897.231. Sentencia T-957. Bogotá, 16 de Diciembre de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

5.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Ley 1437 de 2011)

Un título sin capítulos, desarrollado en seis (6) artículos, constituía el marco legal de la revocación directa en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). Ahora el marco legal de la revocación directa en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) lo constituye el capítulo de un título, desarrollado en cinco (5) artículos.

Calificar el paso de título a capítulo resulta engorroso, sobre todo cuando tal modificación no comporta ningún efecto de fondo. Nótese que cuando la revocación estaba comprendida por un título, hacía parte de un libro intitulado “Los procedimientos administrativos”; ahora es el capítulo de un título denominado “Procedimiento administrativo general”. En realidad esto resulta ser un asunto baladí, al menos en cuanto a este documento importa. Quizás la condición que se pone de manifiesto soporte un buen análisis para quien quiera analizar la estructura del nuevo código, pero, se itera, no es ese el caso que nos convoca.

El título denominado “Procedimiento administrativo general” es el número III y el capítulo intitulado “Revocación directa de los actos administrativos” es el número IX, que comprende, incluidos, los artículos desde el número 93 hasta el 97. En tales artículos se señalan: i) Las causales de revocación; ii) Las causales de improcedencia de la revocación; iii) La oportunidad o el tiempo en el que puede cumplirse la revocación; iv) Los efectos de la revocación; v) Reglas para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Comparada la temática y el orden de los artículos prementados con la temática y el orden de los artículos estudiados en el capítulo anterior, sólo cabe concluir que son idénticos. Ciertamente el nuevo código precisó de un artículo menos para

regular lo que el antiguo código reguló con un artículo más, pero ello no modifica lo dicho, puesto que ese artículo de más señalaba el procedimiento para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto, lo cual, sin lugar a dudas, se encuentra comprendido en el artículo 97 del nuevo código, que habla de la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Ya se podrá verificar esto más adelante.

5.1.ARTÍCULO 93

El artículo 93 regula las causales de revocación de los actos administrativos. En cuanto a las causales propiamente dichas, no hay ninguna variación, pero sí se sustituye una expresión y se complementa otra, con lo cual se ajusta el texto a la dinámica contemporánea del derecho administrativo. Por considerar que estas modificaciones se alejan del tema concreto de la revocación, no se hará especial análisis de ellas, pero se reproducirá el texto subrayándolas para ilustrar lo dicho.

***“Artículo 93. Causales de revocación.** 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 estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.*

En lugar de autoridades, el anterior texto se refería a funcionarios. Para el efecto, el artículo primero (1) de la Ley 1437 de 2011 enseña quienes son autoridades. En cuanto a los superiores, el Código Contencioso Administrativo no los definía, pero ahora se concretó que podrán revocar los actos administrativos, además de las autoridades que los hayan expedido, los inmediatos superiores jerárquicos o funcionales. El Doctor Enrique José Arboleda Perdomo, aunque haciendo alusión a los recursos que proceden contra los actos administrativos, pero a lo cual remite cuando hace relación a la revocación, explica esto así:

“La ley determina que el superior puede ser el administrativo, para englobar todo tipo de jerarquía, o el funcional, englobando con este término aquellos organismos que no pertenecen a la misma entidad que profirió el acto, pero que tienen como función la de definir el recurso de apelación contra ciertas decisiones de otras autoridades. A manera de ejemplo se puede citar la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para desatar los recursos contra los actos que resuelven los reclamos contras las empresas por ella vigiladas”²³.

5.2.ARTÍCULO 94

Trata este artículo de la improcedencia de la revocación. Debe tenerse de presente que el código anterior establecía que “No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”. Pues bien, el nuevo texto dice así:

“Artículo 94. Improcedencia. 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”.

Sin duda, *prima facie*, los términos de improcedencia de la revocación cambiaron sustancialmente. Antes era claro que podía pedirse legítimamente la revocación de un acto administrativo cuando no se hubieran ejercitado los recursos de la vía gubernativa, pero ahora las condiciones son menos sencillas.

La antigua regla se mantiene, es decir, si se ejercitaron los recursos no podrá pedirse la revocación del acto, pero sólo si se invoca la causal primera (*Quando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*) y la iniciativa de revocación se origina en el administrado, de donde se sigue que sí podrá pedirse la revocación del acto aún cuando se hayan ejercitado los recursos, siempre que la solicitud se justifique en las dos (2) causales restantes (*i. Cuando no estén*

²³ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 1ª edición. Bogotá: Legis editores S.A., 2011. 117 p.

conformes con el interés público o social, o atenten contra él; ii. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona). Sí la revocación tiene su iniciativa en la administración, es decir, de oficio, procederá en todos los casos, aún cuando se hayan ejercitado los recursos. Esta última condición, de conformidad con lo afirmado en el capítulo anterior, no comporta una novedad.

Ahora bien, nótese que la parte final del artículo enseña que no procederá la revocación de los actos administrativos respecto de los cuales haya operado la caducidad para su control judicial. Quiere decir esto que, al contrario de lo que ocurría con el anterior código, la revocación ya no podrá cumplirse en cualquier tiempo, sino sólo mientras el acto objeto de revocación se encuentre dentro de los términos en que pudiera ser demandado. El término de caducidad no es ahora únicamente el tiempo para demandar, también es el término para revocar. De tal modo, el término para revocar no es un único término, pues el término de caducidad no es sólo uno. El artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 señala tales términos, así:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

- a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;*
- b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;*
- c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;*
- d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;*
- e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;*
- f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley.*

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

- a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de*

nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;

b) Cuando se pretenda la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción de nacionales, el término será de diez (10) años contados a partir de la fecha de su expedición;

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

*e) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el **Diario Oficial**, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;*

f) Cuando se pretenda la revisión de los actos de extinción del dominio agrario o la de los que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos, la demanda deberá interponerse dentro del término de quince (15) días siguientes al de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos;

g) Cuando se pretenda la expropiación de un inmueble agrario, la demanda deberá presentarse por parte de la autoridad competente dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que ordene adelantar dicha actuación;

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el

proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;
j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código”.

Es importante anotar que, al tenor del artículo bajo examen, el término de caducidad como término de revocación vincula tanto al administrado como a la administración y se extiende a todas las causales de revocación, de manera tal que, ni a petición de parte ni de oficio, habrá lugar a revocar un acto administrativo cuando el mismo ya no esté dentro de los términos en que pudiera demandarse.

A este respecto, el profesor Arboleda Perdomo manifiesta:

“La segunda limitante a la revocación directa de los actos administrativos consiste en que no puede haber operado la caducidad para su control judicial, es decir no puede haberse dejado pasar el tiempo para demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta razón de improcedencia opera frente a todas las causas descritas en el artículo anterior, y además aplica tanto para el particular afectado como para la misma autoridad”²⁴.

Sobre el mismo particular, en cambio, el profesor ROSEMBER RIVADENEIRA BERMÚDEZ, señala:

“CADUCIDAD DE LA ACCION

Esta limitante, consagrada en el artículo 94 de la ley 1437, no estaba prevista en el código contencioso anterior.

Ha de entenderse entonces que si una persona ha dejado vencer el plazo para ejercer la respectiva acción contenciosa administrativa no podrá luego solicitar la revocación directa del acto administrativo.

Pero este requisito, vigencia de la acción procedente contra el acto administrativo, al igual que los recursos gubernativos, es una limitante para el peticionario mas no para la autoridad, quien sí podrá pronunciarse sobre su legalidad o conveniencia de manera oficiosa”²⁵.

Sin embargo, debe sostenerse que el término de caducidad como término de revocación vincula tanto al administrado como a la administración y se extiende a todas las causales de revocación, dado que pensar de otro modo, por ejemplo que el término de caducidad sólo aplica para la revocación a petición de parte, como quizás podría derivarse de la lectura del artículo, es un absurdo, toda vez que si la administración pudiera revocar en cualquier tiempo, sin considerar el término de caducidad, entonces el administrado, vía derecho de petición, podría pedir a la administración que revoque de oficio o que ilustre las razones para no hacerlo, caso en el cual la administración tendría que resolver de fondo, so pena de violentar el derecho de petición, y la inclusión del nuevo requisito de revocación devendría entonces inútil. En este contexto, no puede olvidarse que revocar el

²⁴ Ibid, p. 140 y 141.

²⁵ RIVADENEIRA BERMÚDEZ, Rosember. MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGÚN LA LEY 1437 DE 2011. Medellín: Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2012. 194 p.

acto, cuando existe causal, es un deber de la administración. A más de ello, fundamenta la conclusión que aquí se sostiene, el hecho de que, como se verá a continuación, del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, que trata sobre la oportunidad para cumplir la revocación, fue suprimida la expresión “en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme”, contenida en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, que regulaba lo propio.

Ahora, condición que sí despierta todos los cuestionamientos, es la posibilidad de pedir la revocación cuando se ha hecho uso de los recursos, pero sólo si se invocan los dos (2) últimas causales del artículo 93 (*i. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; ii. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona*), y más aún para quienes escriben, si se recuerda que atrás, en el capítulo segundo (2), se afirmó textualmente que la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3), de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación. Realmente nada parece justificar esto, y, en cambio, más fácil parece sacar adelante la condición contraria, es decir, la posibilidad de pedir la revocación cuando se ha hecho uso de los recursos, pero sólo si se invoca la primera (1) causal del artículo 93 (*Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*). Para comprender esta última afirmación se citará nuevamente a Enrique José Arboleda Perdomo, Doctor en Jurisprudencia y, al menos hasta hace un año, magistrado de la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, quien, a pesar de sostener en cierto modo lo que aquí se sostuvo en el capítulo segundo (2), precitado, también aporta elementos para diferenciar las tres causales de revocación conocidas, así:

“Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. Segunda causal que ha sido de difícil interpretación, pues se ha confundido con la anterior, referida a la presencia de una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo. Esta causal de revocación se presenta principalmente en los actos administrativos discrecionales, que son aquellos en los que la Administración tiene varias posibilidades de acción y debe escoger entre ellas, teniendo en consideración el interés público y los fines de la decisión que va a adoptar. Entonces, puede suceder que una vez tomada, y de acuerdo con los requisitos del artículo siguiente, aparezca que la opción escogida por la Administración no fue la mejor, o que eventualmente las circunstancias cambiaron y por lo mismo es prudente revocar el acto administrativo para tomar otra decisión más adecuada a ese interés general. Esta interpretación de la causal permite separarla de la manifiesta ilegalidad, pues busca controlar el elemento discrecional de la decisión, en los casos en que esté presente.

Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Al igual que la anterior, la tercera causal que se acaba de transcribir ha sido de difícil interpretación, pues todo agravio injustificado es contrario a Derecho y por lo mismo se estaría en presencia de la primera hipótesis. La expresión agravio injustificado debe ser entendida como una ofensa o perjuicio extraordinario o anormal que exceda de lo razonable, y si bien éstos (ofensa perjuicio) pueden ser ilegales, la causal también tiene como finalidad controlar la ponderación del elemento discrecional en las decisiones. En la segunda causal se busca corregir la razonabilidad de las decisiones frente al interés público, en ésta se trata del interés particular de la persona afectada con la decisión. Es conveniente anotar que esta regla debe ser aplicada dentro de los límites fijados por el artículo siguiente, en especial frente a la oportunidad para acudir al juez²⁶.

De conformidad con lo que acaba de leerse, las dos (2) últimas causales del artículo 93 tienen como finalidad controlar la ponderación del elemento discrecional en las decisiones de la Administración. Así bien, si el reproche contra los actos administrativos que de allí se derivan no entraña una auténtica ilegalidad, ¿no basta con la interposición de los recursos que contra tales actos procede para conocer la posición definitiva de la administración? Si es así, y sin duda es así, ¿qué justifica que además de la interposición de los recursos, se permita la solicitud de revocatoria? Por el contrario, si el reproche contra un acto administrativo entraña una verdadera y manifiesta ilegalidad, ¿se legitima que, por razón de la interposición de recursos, se impida la solicitud de revocación, en el contexto que se estudia? Por supuesto que no.

²⁶ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 1ª edición. Bogotá: Legis editores S.A., 2011. 139 y 140 p.

En cualquier caso, más allá de que pueda justificarse o no, la nueva norma ha quedado tal y como expuso. Resta tan sólo esperar que el contenido de este nuevo artículo 94 propicie una utilización más recurrente de esas dos (2) últimas causales, lo cual, con suerte, permita una verdadera caracterización de ellas. Aunque quienes escriben son escépticos al respecto y prefieren creer que la revocación sigue teniendo su fundamento sólo en la primera (1) causal y que ciertamente estas nuevas condiciones propiciarán un mayor uso de las causales restantes, pero en detrimento de una efectividad afortunada de la figura legal.

5.3.ARTÍCULO 95

En este artículo 95 que trata de la oportunidad, como ya se anunció atrás, fue suprimida la expresión “en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme”, contenida en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, que regulaba el mismo tema. Los efectos de ello también fueron anunciados antes, los cuales se contraen a que, se itera, ni a petición de parte ni de oficio, habrá lugar a revocar un acto administrativo cuando el mismo ya no esté dentro de los términos en que pudiera demandarse.

A más de aquello, de manera expresa, el artículo 95 contiene dos (2) reglas. La primera de ellas hace relación a la posibilidad de revocar el acto administrativo aun cuando éste haya sido demandado, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda, lo cual coincide con lo dispuesto en la normatividad anterior. La segunda regla, insertada en el párrafo único del artículo, absolutamente novedosa, establece la posibilidad de que las autoridades demandas, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, durante el curso del proceso judicial, puedan formular oferta de revocatoria del acto que dio origen a la demanda. El artículo dice así:

“Artículo 95. Oportunidad. *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 directa no procede recurso.

Parágrafo. *No obstante, 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”.

El profesor Arboleda Perdomo, varias veces citado, explica la razón de esta nueva figura de oferta de revocatoria en los siguientes términos:

El párrafo del artículo regula la forma como la Administración puede hacer una oferta de revocatoria de su propio acto administrativo en el curso de un proceso judicial, con el fin de terminar de manera anticipada el juicio. Esta medida legislativa busca que los conflictos de la Administración con los particulares se decidan en su mayor parte por las mismas autoridades, buscando con esto la eficiencia en la actividad administrativa y la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, propósitos centrales de la reforma al Código Contencioso Administrativo²⁷.

Nótese que, si la lectura del artículo 94 es correcta, el término para cumplir la revocación del acto administrativo se redujo ostensiblemente, pues el mismo se asoció al término de caducidad de la acción, que, en lo que hace a los actos administrativos de carácter particular y concreto, sólo son cuatro (4) meses, pero, en cambio, se permitió que durante todo el proceso judicial se pudiera concertar

²⁷ Ibid, p. 142.

una revocación. Desde luego que esto último no compensa lo primero, máxime cuando eso que la Ley 1437 de 2011 llama oferta de revocatoria, no es más que una conciliación, la cual debe ser aprobada por el demandante, el juez y, sin duda, en la práctica, por el Ministerio Público, y puede tener iniciativa en el demandante, el Ministerio Público y, por supuesto, la Administración. En definitiva, la oferta de revocatoria es un instrumento útil para terminar de manera anticipada el juicio, pero, entendida la revocatoria como se explicó en el capítulo anterior, no es una revocación directa.

No puede dejar de resaltarse tampoco que el artículo 94 impide pedir la revocatoria, en sede administrativa, invocando la causal primera (*Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*), a quien interpuso los recursos que procedían contra el acto administrativo, pero lo habilita nuevamente para pedir oferta de revocatoria en el proceso judicial.

Pero el artículo no termina allí, puesto que también redujo de tres (3) a dos (2) meses el término para resolver la solicitud de revocación directa, además de que estableció que contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso. A propósito de esto último, importa afirmar que, a juicio de quienes escriben, si la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa crea una situación jurídica para el administrado distinta de la situación jurídica creada por el acto administrativo revocado, sí procederá recurso.

5.4.ARTÍCULO 96

El artículo 96 regula los efectos de la revocación de los actos administrativos. En cuanto a los efectos propiamente dichos, no hay ninguna variación, pero sí se sustituye una expresión por otra, con lo cual se ajusta el texto a la dinámica propia del nuevo código. A continuación se reproduce el texto subrayando la expresión nueva para ilustrar lo dicho:

“Artículo 96. Efectos. 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”. En lugar de tal expresión, la norma anterior decía, después de la preposición para, “el ejercicio de las acciones contencioso administrativas”²⁸.

5.5.ARTÍCULO 97

Como se sugirió al inicio de este capítulo, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 recoge los artículos 73 y 74 del Decreto 01 de 1984, así:

“Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. 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 conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

Como puede verse, al igual que ocurría en vigencia de la normatividad anterior, cuando se trata de actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, además de verificar la ocurrencia de una de las causales contenidas en el artículo 93, será preciso obtener el concurso del administrado involucrado con el acto administrativo. Debe esto su existencia al principio de seguridad jurídica que orienta al ordenamiento jurídico colombiano, tal como se explicó con la sentencia de la Corte Constitucional T-957 de 2011 en el capítulo anterior.

²⁸ Artículo 72 del Decreto 01 de 1984.

No obstante, sí existe una novedad, dado que el actual código no habilita ningún evento para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, como sí lo hacía, en dos (2) eventos, el Decreto 01 de 1984, a saber: i) Cuando el acto fuera resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo; ii) Cuando fuera evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Hoy, sin importar si el acto es expreso o presunto, salvo las excepciones establecidas en la ley, de las cuales no se conoce aún ninguna, si no se cuenta con el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, la autoridad deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que el acto sea contrario a la Constitución o a la ley. En el caso de los actos ocurridos por medios ilegales o fraudulentos, de igual modo deberá demandarse, pero podrá prescindirse del procedimiento previo de conciliación y deberá solicitarse al juez su suspensión provisional.

El párrafo de este artículo, de su lado, es el que, de algún modo, sustituyó el artículo 74 del Decreto 01 de 1984, pues en aquel se establece la obligatoriedad de garantizar los derechos de audiencia y defensa, al tiempo que en éste se preceptuaba sobre el llamamiento de terceros afectados, si los hubiere, para que hicieran valer sus derechos, pidieran pruebas y allegaran informaciones. En definitiva, el otrora artículo 74 contenía disposiciones que eran evidentes y a las que se llegaba aplicando otras normas de la Constitución y del mismo código, así como evidente y quizás inoficioso, por las mismas razones, es el párrafo del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

De manera definitiva, cabe decirlo, desapareció el inciso último del artículo 73 del Decreto 01 de 1984, el cual establecía: *“Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”*. Esta

desaparición secunda en cierto modo lo que se escribió cuando se analizó este artículo, a saber: Un evento tercero contempla el artículo 73 para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, el cual consiste en la revocación, parcial, del acto que contiene errores aritméticos o de hecho que no inciden en el sentido de la decisión. Nótese que se trata de una revocación parcial, entendida como una modificación de forma, mas no de fondo. De forma, sin duda, será todo aquello “que no incide en el sentido de la decisión”. Así las cosas, puede considerarse que tampoco se trata de una revocación como tal, sino más bien de una simple corrección, pues un error en la forma que no afecte derechos tampoco puede considerarse una vulneración al ordenamiento jurídico. Lo que quiere decirse es que si la revocación tiene como fin hacer cesar los efectos de los actos administrativos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente, mientras no haya un acto expedido en contra del ordenamiento jurídico, sino con errores sólo de forma, difícilmente puede hablarse de revocación cuando se expida un acto que los corrija.

6.DIFERENCIAS ENTRE LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN EL DECRETO 01 DE 1984 Y LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN LA LEY 1437 DE 2011

Casi podría decirse que las diferencias que anuncia este capítulo quedaron expuestas atrás. Sin embargo, para efectos de ilustrar con suficiencia la cuestión, a continuación se hará un cuadro comparativo en el que se resaltará lo que introdujo la Ley 1437 de 2011 respecto de lo que preceptuaba el Decreto 01 de 1984. Asimismo, se señalará, con rojo, del lado del Decreto 01 de 1984, lo que dejó atrás la Ley 1437 de 2011 y que representa los cambios más significativos. Al final se hará un resumen de lo fundamental y se escribirán algunas consideraciones.

CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (DECRETO 01 DE 1984)	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY 1437 DE 2011)
<p>ARTÍCULO 69. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona 	<p>ARTÍCULO 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por <u>las mismas autoridades</u> que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores <u>jerárquicos o funcionales</u>, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

<p>ARTÍCULO 70. Improcedencia. <u>No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.</u></p>	<p>ARTICULO 94. Improcedencia. <u>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.</u></p>
---	--

ARTÍCULO 71. Oportunidad. La revocación podrá cumplirse **en cualquier tiempo**, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.

ARTÍCULO 95. Oportunidad. 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 directa no procede recurso.

Parágrafo. No obstante, 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.

<p>ARTÍCULO 72. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.</p>	<p>ARTÍCULO 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales <u>para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo</u>, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.</p>
<p>ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.</p> <p><u>Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.</u></p> <p>Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.</p>	<p>ARTÍCULO 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. <u>Salvo las excepciones establecidas en la ley</u>, cuando un acto administrativo, <u>bien sea expreso o ficto</u>, 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 <u>previo</u>, expreso y escrito del respectivo titular.</p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.</u></p>

<p>ARTÍCULO 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.</p> <p>El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.</p>	
---	--

Si bien hubo más de dos (2) modificaciones a la figura de la revocación directa de los actos administrativos, en esencia fueron dos (2) las que realmente cambiaron la figura como se conocía. La primera de ellas, y quizás la que más impactó la estructura pasada, es la que hace relación a la improcedencia, según la cual la revocación ya no podrá cumplirse en cualquier tiempo, sino sólo mientras el acto objeto de revocación se encuentre dentro de los términos en que pueda ser demandado.

Entendida la revocación como una herramienta de la administración para hacer cesar los efectos de sus propios actos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente, hay que decir que es un error reducir el término para su cumplimiento, pues si el defecto del acto puede advertirse en

cualquier tiempo, también en cualquier tiempo la administración debería tener la facultad de revocarlo, por supuesto con las condiciones que ello venía ocurriendo.

Piénsese que ahora puede ocurrir que se verifique la existencia de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico y no quede más que anunciar su irremediable firmeza. No hubiera pasado esto en vigencia del anterior código contencioso administrativo.

La revocación directa de los actos administrativos era en sede administrativa lo que en sede judicial es la acción de simple nulidad, con la diferencia de que aquella procedía respecto de cualquier tipo de acto administrativo. Ahora se han equiparado, puesto que como la acción de simple nulidad no tiene caducidad, entonces la revocatoria también podrá cumplirse en cualquier tiempo, pero sólo respecto de actos administrativos de contenido general. A propósito de actos administrativos de contenido particular y concreto, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene un término de caducidad de cuatro (4) meses, entonces la revocatoria sólo podrá cumplirse en cuatro (4) meses, lo cual la desnaturaliza, pues no es un secreto que es en relación con estos actos particulares que la figura reporta más utilidad, dado que con ocasión de actos de contenido general siempre podrá demandarse, sin interponer recursos y por cualquier persona. No puede olvidarse que quienes hacen uso de la figura de la revocación respecto de actos de contenido particular son aquellos que no interpusieron los recursos, con frecuencia por razones de tiempo, o la administración, porque después de un tiempo conoció su yerro. Recortar el tiempo, entonces, para el cumplimiento de la revocación, es recortar su utilidad y terminar con su vocación, cual es, como se dijo antes, la de hacer las veces de acción de simple nulidad en sede administrativa. Ahora, bien puede decirse, se ha convertido en un auténtico recurso, extraordinario por cuanto no es ordinario, pero de condiciones ordinarias.

Téngase en cuenta, al margen, en la posibilidad de ofertar revocación del acto en sede judicial, la cual debe ser aprobada por el juez. Esto sí que comporta la desnaturalización de una figura que, por esencia, compete a la administración. En todo caso, ya se afirmó en el capítulo anterior que la oferta de revocación en sede judicial más bien constituye la posibilidad de conciliar en cualquier estado del proceso que revocar el acto administrativo.

Bien mirado, perfectamente hubiera podido la reforma prescindir de incluir la revocación en el nuevo código y los efectos serían similares a los que comporta su inclusión en los términos que se han expuesto.

La otra modificación importante hace relación a la desaparición de las causales que habilitaban a la administración para revocar el acto administrativo de contenido particular sin consentimiento del administrado involucrado con el acto, a saber: i) Cuando se trataba de actos resultantes de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se daban las causales de revocación; ii) Cuando era evidente que el acto había ocurrido por medios ilegales. Esta modificación resulta más acertada que la anterior, por cuanto es lógico pensar que la administración abusaba de las excepciones para revocar actos administrativos de contenido particular sin consentimiento. Sin duda pueden encontrarse revocatorias de actos administrativos resultantes de la aplicación del silencio administrativo sólo por ser consecuencia de tal silencio, sin considerar si el acto ficto estaba incurso en alguna de las causales de revocación. También se conoce la revocación de actos sin consentimiento del particular alegando su ocurrencia por medios ilegales, es decir, según la jurisprudencia, con vicios en el consentimiento, pero cuyo vicio consiste en la aplicación indebida de una norma, lo que constituye un error de derecho que no vicia el consentimiento, de conformidad con el artículo 1509 del Código Civil.

En definitiva, no poder revocar en ningún caso un acto administrativo de contenido particular sin el consentimiento del beneficiario del acto, garantiza la seguridad jurídica de los administrados, de modo que la modificación no sólo no es reprochable, sino que incluso es afortunada. Pensar en esto, sin considerar la otra modificación, permite creer en la bondad de la reforma. Por el contrario, lo acertado de esta modificación no logra mitigar lo inconveniente de la otra.

Para terminar debe decirse que, de modo general, la reforma tiene un efecto favorable para la seguridad jurídica, toda vez que ya ningún acto administrativo de contenido particular podrá revocarse sin consentimiento de su beneficiario, así como tampoco podrá revocarse ningún acto cuando ya no pueda demandarse, pero esto mismo hace que la revocación haya perdido utilidad y que el ordenamiento jurídico, en sí mismo considerado, haya perdido una importante herramienta para mantenerlo incólume.

7.LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY 1437 DE 2011 Y LA FORMA COMO SE JUSTIFICÓ EL CAMBIO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA

En la Gaceta del Congreso²⁹ número 1210 del 27 de noviembre de 2009, Héctor Helí Rojas Jiménez, Ponente coordinador; Javier Cáceres Leal; Samuel Arrieta Buelvas; Gustavo Petro Urrego; Roberto Gerlén Echeverría; Marco Alirio Cortés Torres; presentan ponencia para el primer debate en el Senado de la República del Proyecto de ley número 198 de 2009 Senado, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Empieza el documento haciendo una exposición sobre la evolución del Estado Social de Derecho, la globalización y la necesidad de adecuar las normas del código contencioso administrativo con los nuevos cambios mundiales, a tono con los principios de la constitución de 1991.

A continuación, se presenta una explicación sobre las principales regulaciones de los Procedimientos Administrativos que se incluyen en esta primera parte del proyecto y escribe sucintamente sobre los siguientes temas:

- Adecuación del Código Contencioso Administrativo a los fines del estado social de derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución.
- Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa.
- Codificación y compilación de normas.

²⁹ SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariasenado.gov.co>>

- Fortalecimiento del derecho de petición.
- Fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa.
- Modernización de instituciones.

Con respecto del tema de la Organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se escribió allí sobre lo siguiente:

- Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- Redefinición del objeto de la jurisdicción.
- Introducción de un esquema mixto que conjugue proceso escrito y oralidad.
- Unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial.
- Fortalecimiento de los poderes del juez.
- Consagración de un nuevo recurso extraordinario.
- Mecanismo eventual de revisión previsto en los artículos 265 a 269.
- La extensión y adaptación a terceros de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado regulada en el artículo 264.
- Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral.

- Fortalecimiento de la función consultiva.
- Utilización de medios electrónicos en el proceso judicial.
- Régimen de transición y aplicación del Código.

Concluye este primer debate sin asomo de los fundamentos que sirvieron de base para cambiar el esquema de la REVOCATORIA DIRECTA que se aplicaba en el decreto 01 de 1984 por el nuevo planteamiento de la ley 1437 de 2012.

En la Gaceta del Congreso³⁰ número 264 del 27 de Mayo de 2010, aparece ponencia suscrita por Samuel Arrieta Buelvas y Guillermo León Giraldo Gil, a través de la cual se rinde ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 198 de 2009 Senado, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Inicia la exposición con una compilación de la ponencia del primer debate, que se transcribió, según los ponentes, para conocimiento de la plenaria de la corporación.

Los fines sobre los cuales se justifican los ajustes dados al procedimiento en sede administrativa, se explican como sigue:

“1. Adecuación del C.C.A. a los fines del Estado Social de Derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución.

La totalidad del nuevo texto de Código está impregnada por los fines esenciales del Estado definidos en el artículo 2° de la Constitución Política, por los principios de la función administrativa estatuidos en el artículo 209 de la C.P. y por otros, que como el principio de buena fe y el principio del debido proceso administrativo se encuentran igualmente en la C.P. Así, el artículo 1° del proyecto expresa que la finalidad de los

³⁰ SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariasenado.gov.co>>

procedimientos administrativos es la de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y los particulares.

Igualmente el artículo 3° ordena a las autoridades que todas sus decisiones deberán consultar los principios de buena fe, igualdad, imparcialidad, debido proceso, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, cuyo contenido y alcance interpretativo de la ley se explicitan en esta norma como directriz de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos.

2. Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa.

En un Estado Social de Derecho, el reconocimiento de los derechos de las personas debe hacerse prioritariamente por la administración, dejando la intervención del juez solamente para aquellas situaciones excepcionales en que la administración encuentre que debe negar su reconocimiento. En el proyecto de código que hoy se presenta al Congreso, esta concepción se fortalece mediante el otorgamiento de herramientas jurídicas a la administración para que pueda hacerla efectiva. Así, el artículo 19 permite a la autoridad conceder atención prioritaria a las peticiones cuando estén de por medio derechos fundamentales y adoptar medidas cautelares para protegerlos. Igualmente, en el proyecto se establece el deber de aplicar de manera uniforme en los casos similares las normas constitucionales y legales y la jurisprudencia. En este sentido, el proyecto busca también dar confianza al servidor público sobre el camino a seguir en la toma de decisiones y dar seguridad jurídica al peticionario sobre la norma y la doctrina aplicable a su caso individual. El artículo 9°; es claro cuando indica que al resolver los asuntos de su competencia las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a casos similares. Igualmente, estarán obligadas a decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Otras expresiones del postulado bajo análisis se encuentran en el artículo 22, sobre deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los Agentes de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, y en el artículo 82 sobre la posibilidad legal de que grupos especializados estudien y proyecten la decisiones de los recursos contra los actos administrativos, con el fin de hacer más objetivo y eficaz el autocontrol de la administración por esta vía.

Por último, se busca que este tipo de medidas se acepten y se acojan en la cultura administrativa del país, para disminuir la litigiosidad imperante”.

Continúa el documento con la justificación de los cambios capítulo por capítulo, de los cuales se resaltan a continuación los acápites del título tercero, que es el que interesa para el objeto del presente estudio, como sigue:

“Modificaciones al Título Tercero:

Por razones de orden Constitucional se suprime el término de tres años señalado inicialmente en el artículo sesenta y cuatro (64), sobre reglamentación del uso de medios electrónicos. En el artículo sesenta y siete (67) se incluye la consecuencia jurídica correspondiente, para no dejar en el vacío la preceptiva del inciso 1° sobre notificación personal. En el artículo setenta y uno (71) que trata de la autorización para recibir notificación se cambia poder por escrito para evitar confusiones.

Se amplía a los directores de los organismos Constitucionales autónomos e independientes la no apelación de las decisiones. Se ajustan los términos previstos en el artículo setenta y seis (76) sobre oportunidad y presentación de la apelación. En el artículo ochenta y dos (82) se cambia el carácter permanente de los grupos especializados para la decisión de los recursos, para flexibilizar con miras a la eficacia de la labor jurisdiccional.

En el artículo ochenta y tres (83) sobre silencio administrativo negativo se incluye la notificación del auto admisorio de la demanda como evento para que la administración pierda competencia. Lo mismo ocurre en el artículo ochenta y seis (86) sobre silencio administrativo en los recursos. Se suprime el párrafo del artículo ochenta y siete (87) por ser ambiguo y para armonizar con el artículo ochenta y seis (86). Se tiene el silencio administrativo positivo como evento para que opere la firmeza de los actos administrativos.

En el artículo noventa (90) se precisa que la obligación que da lugar a multar al particular, no debe ser divisoria, no debe estar exceptuada en leyes especiales y la sanción por renuencia a cumplirla debe partir de uno y no de tres salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el artículo noventa y tres (93) se precisa que los actos administrativos susceptibles de revocación son tanto los de contenido individual como los de concreto, que el superior no es solo el jerárquico sino también funcional y se ajustan las causales a una terminología más técnica-procesal. En el artículo noventa y cuatro (94) se precisa que los recursos son de la vía gubernativa.

Finalmente proponemos una modificación del artículo noventa y siete (97) sobre revocación de actos de carácter particular y concretos, para señalar que se trata de actos favorables, que no se puede prestar esta figura para amparar situaciones producto de fraudes o del engaño de quien no da su consentimiento para la revocación, que no se amparará en ella, tampoco, la responsabilidad de quienes generan el silencio administrativo positivo y que la decisión se producirá en un plazo razonable.

Las demás modificaciones del título tercero son de ajuste gramatical y precisión terminológica.”

En la Gaceta del Congreso número 683 del 23 de Septiembre de 2010, PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 315 DE 2010 CÁMARA, 198 DE 2009 SENADO ³¹, después de las presentaciones de rigor, se inicia el discurso con los cambios que propone el Consejo de Estado.

Para efecto de nuestro estudio, se transcribe únicamente lo relacionado con la Revocación Directa, así:

“Capítulo IX, Revocación directa de los actos administrativos.

Artículo 93. Causales de revocación de los actos administrativos. En el artículo 93, que versa sobre las causales de revocación, se modifican los numerales 1 y 2 en el sentido expuesto por la norma original de la iniciativa radicada, esto es, 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, y 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, textos normativos que resultan técnica y jurídicamente más precisos y sobre los cuales la doctrina y la jurisprudencia ya han decantado su alcance jurídico y aplicación, en tanto se encuentran contemplados en el Código Contencioso Administrativo actual (artículo 69).

Artículo 94. Improcedencia. Se introducen ajustes técnicos jurídicos en la redacción de la norma que regula la improcedencia de la revocatoria de actos, puesto que, de una parte, no se debe emplear el vocablo vía gubernativa porque no guarda coherencia con el proyecto que elimina esa expresión y en su reemplazo alude a recursos ante la administración; y de otra parte, tampoco se debe hacer referencia a una función o labor meramente revisora de la jurisdicción porque es un término actualmente superado por el de la función o actividad de control judicial.

Artículo 97. Revocación de actos administrativos favorables. Contrario a la procedencia de la revocatoria de actos particulares y concretos, en los tres eventos que señala la disposición sin la anuencia del beneficiario, se retoma la redacción propuesta en el proyecto original radicado, en tanto el espíritu de la norma es no permitir, por regla general, la revocación del acto administrativo, bien sea expreso o ficto, cuando haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sin que medie el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, en el entendido de que

³¹ SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariasenado.gov.co>>

es al juez a quien le corresponde en esos casos pronunciarse sobre la legalidad del acto en aras de la seguridad jurídica.

La anterior regla deja a salvo las excepciones establecidas en la ley, por ejemplo en el inciso 3° artículo 9° de la Ley 1150 de 2007 se autoriza la revocatoria directa del acto de adjudicación del proceso de selección pública cuando se obtiene por medios ilegales, y en todo caso, en protección del interés general, se adiciona el inciso tercero para que si el titular niega su consentimiento y la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demande sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicite al juez su suspensión provisional, autoridad que decidirá sobre la procedencia de la medida cautelar frente a una evidente irregularidad del acto. (...)"

Posteriormente, en la ponencia para segundo debate la Proyecto de ley 315 DE 2010 CÁMARA, 198 de 2009 SENADO ³², se dice:

"La iniciativa parte de la realidad de que el Código actual, Decreto ley 01 de 1984, aunque ha sido varias veces modificado (Leyes 270 de 1996, 446 de 1998, 1107 de 2006, 1285 de 2009, Decretos 2304 de 1989, 2288 de 1989 y 768 de 1993, entre otras normas), cumplió ya más de 25 años desde su promulgación, tiempo en el cual se presentaron transformaciones a nivel mundial y nacional en el derecho, la economía, el comercio, la política, la cultura y la tecnología, que hacen indispensable adaptar el derecho administrativo, las instituciones jurídicas y las estructuras judiciales para que no se conviertan en inoperantes y obsoletas frente a las nuevas exigencias del mundo actual.

En tal virtud, el proyecto de ley a estudio de la Plenaria de esta Corporación tiene por objeto integrar los cambios constitucionales producidos con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991, modernizar las instituciones administrativas y procesales y aprovechar los recursos que proporciona la tecnología informática, para dotar a la Administración y a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de un nuevo régimen normativo que propenda por la prevalencia de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política y en las leyes, sobre la base de que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y de que la función judicial está encargada precisamente de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades de los asociados.

La iniciativa contiene trescientos nueve (309) artículos, divididos en dos partes que tienen una conexión directa:

En la Parte Primera del Código (artículos 1° a 102) se regulan los procedimientos administrativos, esto es, la forma como las autoridades deben actuar para resolver

³² SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariassenado.gov.co>>

las peticiones que las personas presentan ante ellas. El procedimiento administrativo está orientado a que la Administración decida y solucione de fondo las diversas peticiones que le formulen los asociados, así como a la culminación efectiva de las diferentes actuaciones que ella adelante, para lo cual se fortalecen los instrumentos con que cuentan las autoridades, en aras de evitar los conflictos y procurar la solución de los mismos en sede administrativa.

La Parte Primera se dirige a todas las entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, así como a los órganos autónomos e independientes y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas, sin perjuicio de lo establecido en regímenes especiales, con el objeto de garantizar la protección de los derechos y libertades de las personas, mediante el cumplimiento eficaz de la Constitución y la ley por parte de la Administración y de la observancia recíproca de los deberes de las personas en sus relaciones con ella. Esta parte, se encuentra dividida en cuatro títulos: disposiciones generales, Título I; derecho de petición, Título II; procedimiento administrativo general, Título III; procedimiento de jurisdicción coactiva, Título IV; mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, los cuales giran en torno a los siguientes criterios:

1. La adecuación del C.C.A. a los fines del Estado Social de Derecho (Preámbulo, artículos 1° y 2° C.P.) y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución (artículo 209 C.P).

2. La consagración de los derechos y deberes de las personas, y de los deberes, prohibiciones y motivos de recusación de las autoridades.

3. El establecimiento de reglas imperativas para que la Administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa.

4. La codificación y compilación de normas en materia del procedimiento administrativo general.

5. El fortalecimiento del derecho de petición.

6. El fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa.

7. La modernización y actualización de instituciones en el procedimiento administrativo.

La Parte Segunda (artículos 103 a 309) está relacionada con la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y sus funciones jurisdiccional y consultiva. Se encuentra dividida en once títulos, cuyas disposiciones regulan y guían la organización; fijan el objeto, los medios de control judicial y las competencias; el trámite del proceso contencioso administrativo; establecen los recursos extraordinarios, el mecanismo de extensión y unificación de la jurisprudencia; consagran el proceso contencioso electoral y el proceso ejecutivo; describen la intervención del Ministerio Público; establecen un plan especial de descongestión; y adoptan el respectivo régimen de transición, la vigencia y las

derogatorias. En concreto, esta Parte Segunda propende por la tutela judicial efectiva, para lo cual plantea:

1. La organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con la estructura de tres niveles (jueces administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado).

2. La redefinición del objeto de la jurisdicción, bajo un criterio material, esto es, atendiendo la función administrativa, pero sin desconocer algunos eventos en que debe acudir al criterio orgánico o de la naturaleza de entidad pública.

3. La introducción de un esquema mixto de proceso, que conjuga elementos escritos y orales, en procura de garantizar el derecho fundamental del acceso a la justicia.

4. La unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial.

5. El fortalecimiento de los poderes del juez, entre otros aspectos, en relación con el petitum; la flexibilidad para la dirección del proceso; la fijación del litigio; el manejo de las pruebas; el saneamiento del proceso; los alcances de la sentencia a proferir; la adopción de novedosas medidas cautelares; el rol del mecanismo de la conciliación y las garantías para el respeto y cumplimiento de las decisiones judiciales.

6. La consagración de un nuevo recurso extraordinario, en aras de asegurar la unificación de la jurisprudencia.

7. La regulación del mecanismo de revisión eventual en materia de procesos para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de los daños causados a un grupo.

8. La extensión a terceros de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

9. El rediseño del trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral, con el fin de agilizar el proceso en el que se ventilan y ajustarlo al término previsto en la Constitución de 1991, para su resolución en los términos establecidos en la reforma política, contenida en el Acto Legislativo 1 de 2009.

10. El fortalecimiento de la función consultiva del Consejo de Estado.

11. La introducción y utilización de medios electrónicos en el proceso judicial.

12. La adopción de un Plan Especial de Descongestión para lograr concluir con la cantidad de procesos en trámite al entrar a regir la reforma en un plazo máximo de cuatro (4) años, y la regulación del régimen de transición, vigencia y derogatorias”.

Anota el ponente, en relación con la revocación, que:

“(...) en el artículo 95, concerniente a la oportunidad de la revocatoria directa de los actos administrativos, se mejora la redacción del párrafo que contiene el trámite de conciliación judicial que puede darse en el curso de un proceso judicial, mediante la fórmula de la oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados, pero se suprime el inciso final del mismo relacionado con las consecuencias negativas (pérdida de los intereses y la indexación) para el demandante cuando haya guardado silencio o rechazado la oferta si al final en la sentencia se encuentra que esta era razonable, porque, al analizar nuevamente este aspecto, se considera que este tipo de efectos no es acorde con la filosofía de la conciliación, esto es, el de ser un mecanismo de autocomposición de un conflicto por la voluntad concertada o el consenso de las partes, exento de medidas que de alguna forma puedan ser entendidas por ellas como coercitivas en el caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio o no querer celebrarlo.

Respecto al artículo 97, por sugerencia del Gobierno se modificó en el sentido de autorizar que la revocatoria del acto administrativo lo pueda hacer la Administración, si este se expidió usando medios ilegales o fraudulentos.”

Hay que decir que de los debates en Cámara y Senado surgieron diversas propuestas que enseñaban variaciones al articulado cada vez, pero que nunca tales propuestas giraron en torno del artículo de la improcedencia, el cual comporta, como se vio, la modificación más importante a la figura de la revocación. Por esa razón se prescinde de su transcripción. Asimismo, los debates en ningún momento muestran los motivos que impulsaron esa modificación sustancial, sino que se desarrollaron como se ve en los apartes citados antes. Quizás sí se trató el tema de la desaparición de las causales que permitían la revocación de actos de contenido particular sin el consentimiento del administrado, lo cual no quiso el Gobierno, pero en cambio sí solicitó el Consejo de Estado por considerar que la revocación de dichos actos, sin consentimiento del particular, era cuestión de la jurisdicción. No obstante, más allá de esto, tampoco hay un razonamiento que permita determinar el objeto y las causas precisas de ésta modificación.

De resultas, pues, cabe afirmar que no hay elementos suficientes en los debates para establecer si las modificaciones efectivas a la figura de la revocación responden a los hechos o cuestionamientos que las originaron, toda vez que no se conocen allí tales hechos o cuestionamientos.

Puede y debe decirse, en cambio, que si uno de los motivos generales de la reforma fue el “*Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa*”, como se lee en las ponencias, entonces en lo que hace a las modificaciones introducidas a la revocación directa, la reforma no es afortunada, dadas las razones que se han expuesto a lo largo del presente texto.

8.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL

En términos generales, la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, sigue las reglas de la revocación directa regulada en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al menos así parece desprenderse del artículo 736 del Estatuto Tributario Nacional, que indica que “Sólo procederá la revocatoria directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por la vía gubernativa”.

No obstante lo anterior, el legislador previó una oportunidad para ejercer la revocación, una competencia y un término para resolverla, disímiles a los que previó tanto en el Código Contencioso Administrativo como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a saber:

***“ARTICULO 737. OPORTUNIDAD.** El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo.*

***ARTICULO 738. COMPETENCIA.** Radica en el Administrador de Impuestos Nacionales respectivo, o su delegado, la competencia para fallar las solicitudes de revocatoria directa.*

***ARTICULO 738-1. TERMINO PARA RESOLVER LAS SOLICITUDES DE REVOCATORIA DIRECTA.** <Artículo adicionado por el artículo 136 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Las solicitudes de revocatoria directa deberán fallarse dentro del término de un (1) año contado a partir de su petición en debida forma. Si dentro de éste término no se profiere decisión, se entenderá resuelta a favor del solicitante, debiendo ser declarado de oficio o a petición de parte el silencio administrativo positivo.*

***PARAGRAFO TRANSITORIO.** Para las solicitudes de revocatoria directa pendientes de fallo, el término señalado en este artículo empezará a correr a partir del mes siguiente de la vigencia de la presente ley”.*

Dados los objetivos que persigue el análisis que nos ocupa, no merecen especial pronunciamiento los artículos 738 y 738-1, lo cual no obsta para mencionar que resulta extraño saber que la administración tiene dos (2) meses, antes tres (3), para resolver las solicitudes de revocación, pero que si se trata de la administración de impuestos, el término para resolver es de un (1) año. Quizás lo que se dirá a continuación con relación al término de oportunidad pueda asociarse con esta condición. A propósito de la competencia, bastará decir que el Administrador de Impuestos Nacionales es superior jerárquico de todos aquellos que expiden actos administrativos relacionados con impuestos, de modo que comparativamente la regla no es muy diferente a la que establecen el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011.

En tratándose, en cambio, de la regla de oportunidad contenida en el Estatuto Tributario Nacional, según la cual el término para ejercitar la revocación directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo, las consideraciones no pueden hacerse esperar.

En principio, cuestionaron quienes escriben el hecho de que el Código Contencioso Administrativo permitiera cumplir la revocatoria en cualquier tiempo, contrario a los dos (2) años previstos en el Estatuto Tributario Nacional. El reproche recaía sobre esta última regla, dado que limitaba en el tiempo un derecho consagrado sin límites temporales en aquel Código. Ahora, como bien se sabe, se cuestiona la regla contenida en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que sujetó la procedencia de la revocación al término de caducidad de la acción de que es susceptible el acto objeto de la misma. No quiere decirse que por ello se celebre la previsión del Estatuto Tributario Nacional, pero sin lugar a dudas, conocida la reforma, viene a ser mucho más preferible. En todo caso, categóricamente se dice, el término de oportunidad que precisa la revocación para justificar su existencia, es la ausencia

de término, como estaba dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, de donde se sigue que las disposiciones que impongan un límite al respecto yerran.

Ahora bien, prescindiendo de esto, como recién se afirmó, los términos de oportunidad de la revocación antes de la reforma eran disímiles entre la regla general del Código Contencioso Administrativo y la especial del Estatuto Tributario, y ahora, con la reforma, la condición se mantiene, de modo que el análisis sobre si es legítima la diferencia es aún pertinente.

8.1.DEL DERECHO A LA IGUALDAD

Precisamente sobre la constitucionalidad del artículo 737 del Estatuto Tributario Nacional se ocupó la Corte Constitucional al darle trámite a una demanda de inconstitucionalidad interpuesta de modo exclusivo contra ese artículo, así:

“La Carta Política prescribe que la Constitución es norma de normas y que en todos los casos en los que exista incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica debe aplicarse la Constitución. De allí la existencia del control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas jurídicas. Sin embargo, en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto y no es viable la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de uno de los preceptos. Con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley. Entre los principios contemplados se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general". El mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa tendrán prelación las normas de carácter especial”³³.

A este respecto, lo primero que hay que decir es que no resulta muy apropiado dar credibilidad al argumento según el cual como el conflicto es entre dos normas y no entre una de ellas y la Constitución, entonces no puede declararse la

³³ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-1391. Sentencia C-078. Bogotá, 20 de febrero de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

inconstitucionalidad de ninguna de ellas, sobre todo si quiere abordarse un análisis desde el derecho a la igualdad, porque siempre presupone éste la existencia de dos tratamientos diferentes cuando deberían ser iguales, los cuales, sin lugar a duda, pueden provenir de dos leyes. Piénsese nomás, a título de ejemplo, que una ley reconoce un derecho patrimonial a un sector de la población, mientras otra ley no lo reconoce a otro sector que está en objetivas condiciones de igualdad con aquel. ¿Acaso es ilegítimo alegar la inconstitucionalidad de ésta ley por razón de que “el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal”? Evidentemente podrá demandarse, dado que todas las personas tienen derecho a recibir “la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, según en seña el artículo 13 de la Constitución. ¿Cómo se verifica el trato desigual de las autoridades? Se verifica con la confrontación de dos actos administrativos diferentes que debieron ser iguales. Pero son dos actos administrativos diferentes entre ambos, ¿entonces no hay inconstitucionalidad posible? La respuesta sigue siendo evidente.

Así pues, para aplicar al caso concreto, no se hace bien al decir lo que dijo la Corte, sino que se requiere de un análisis distinto, dedicado a establecer si hay razones que justifiquen el trato desigual. Bien sabido es que la igualdad se predica entre iguales, de manera que para resolver la cuestión sobre si la diferencia de términos de oportunidad que se ha planteado es contraria a derecho, debe establecerse si el administrado que tiene relaciones con la Administración de Impuestos es, por alguna razón, diferente del administrado que tiene relación el resto de la Administración.

En principio la diferenciación es posible, porque puede argumentarse que quien acude a la Administración a pagar impuestos no está en las mismas condiciones que quien acude a pagar una multa por haber dejado una basura en el espacio

público. La relación jurídica, en términos de título, entre la administración y el administrado es, en este caso, abiertamente disímil. También puede decirse que los impuestos son ingresos tributarios; las multas son ingresos no tributarios; por esa razón, el modo de presupuestarlos es distinto. Para no ir muy lejos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la intervención que realizó dentro del proceso que se abrió para resolver la Acción de Inconstitucionalidad que se acaba de citar, afirmó que "la atribución de los derechos y las obligaciones tributarias plantea, en sí, un ámbito de certeza insoslayable. La administración no puede estar supeditada *ad infinitum* para definir la estabilidad del acto administrativo (...) Así lo exige la dinámica de ingresos y egresos del Estado"³⁴. En definitiva, lo que quiere decirse es que hay argumentos para declarar que la medida no es discriminatoria, pero que es inadmisiblesustraerse del análisis con el razonamiento que consta en la cita que nos ocupa.

8.2.DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Limitar a dos (2) años el cumplimiento de la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria es una condición que se encuentra lejos de violentar el derecho al debido proceso. Las razones de ello, indiscutibles, se encuentran contenidas del siguiente modo en la sentencia que se examina:

"El demandante afirma también que el hecho de que el artículo demandado disponga que la revocatoria directa sólo podrá aplicarse en materia tributaria dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo constituye una violación al debido proceso.

No comparte la Corte esta opinión. Aún si se parte de la base de que la revocación directa constituye un recurso gubernativo extraordinario, omitiendo la discusión existente acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, es evidente que las personas no quedan desprotegidas jurídicamente por el hecho de que se limite su período de aplicabilidad. De un lado, porque la ley tributaria consagra dentro de la vía administrativa, junto al mecanismo de la revocatoria directa, el recurso de

³⁴ *Ibíd.*

reconsideración. Y, además, se contemplan las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa.

De otro lado, la fijación de un término para ejercitar un recurso o aplicar un mecanismo como el de la revocatoria constituye, como bien se señala en las intervenciones, una forma de armonizar los principios de la seguridad jurídica y el debido proceso. En efecto, el establecimiento de términos contribuye a superar la tensión existente entre estos dos principios, ambos muy caros a cualquier sistema jurídico, en la medida en que permite que ambos tengan vigencia. Así, mientras que, por una parte, se consagra la existencia de recursos o medios para impugnar o solicitar la revocación de las decisiones de la administración - de manera que el ciudadano obtiene instrumentos para defenderse de una posible arbitrariedad estatal -, por otra parte, la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica³⁵.

Nada puede decirse en contra. Pero sí cabe hacer un cuestionamiento, el cual se hará justo después de citar un aparte de la misma sentencia 078 de 1997, en el que se apela a otra sentencia de la misma Corte Constitucional para ilustrar la validez de la fijación legal de términos para la interposición de recursos.

“Esta Corporación se ha manifestado en varias ocasiones con respecto a la validez de la fijación legal de términos para la interposición de recursos. En la sentencia C-351 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), en la que se decidió sobre la constitucionalidad del establecimiento de un término de caducidad de cuatro meses para la acción de restablecimiento del derecho, se sostuvo:

“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta³⁶.

El cuestionamiento, entonces, se contrae a lo que sigue: Si son ciertas las afirmaciones contenidas en ésta última cita, ¿es “francamente contrario a la Carta”

³⁵ Ibíd.

³⁶ Ibíd.

el término de oportunidad que para la revocación directa de los actos administrativos establecía el decreto 01 de 1984? Dados los argumentos que se han expuesto a lo largo de este trabajo, debe manifestarse que no. Más de veinticinco (25) años estuvo vigente el Código Contencioso Administrativo y nunca, debido a ello, hubo “imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos”, todo lo contrario.

8.3.LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA

El término de oportunidad que para la revocación directa de los actos administrativos establecía el decreto 01 de 1984 no es “francamente contrario a la Carta”. En palabras de la misma Corte Constitucional, más bien el término lo fija el legislador haciendo uso de su libertad de configuración normativa. Este ha sido uno de los argumentos principales para declarar la exequibilidad del artículo 737 del Estatuto Tributario Nacional, y, no puede dudarse, es un argumento para creer en la exequibilidad del artículo 71 del decreto 01 de 1984.

“En el marco de la necesidad de armonizar el derecho de los ciudadanos a impugnar las actuaciones de las entidades estatales con el derecho a que exista una cierta seguridad jurídica es absolutamente legítimo que al consagrarse recursos o procedimientos como el de la revocación se disponga que éstos deben ejercerse dentro de un plazo determinado. Este término lo fija el legislador, haciendo uso de su libertad de configuración normativa, dentro del ámbito de un poder discrecional que solamente puede ser objeto de censura si se advierte que supera los límites de la razonabilidad. El legislador extraordinario decidió que en materia tributaria debía imponerse un límite para la revocación de los actos administrativos y lo fijó en dos años a partir de su ejecutoria. Este término es mucho más amplio que los consagrados para el ejercicio de muchos recursos procesales y administrativos y es claro que permite a la persona interesada presentar sus argumentos ante la administración tributaria para que ésta decida. Resta decir que dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria, bien sea porque considere que en este campo es fundamental crear certeza jurídica con gran rapidez, bien porque estime que en esta área debe darse un tratamiento favorable al Estado, etc³⁷.”

³⁷ Ibíd.

Así las cosas, hay que concluir que la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, pero no así a un análisis de pertinencia, por decirlo de alguna manera. Dicho de otro modo, las normas que se examinan carecen de defectos de derecho, pero adolecen de defectos de concepción, si se consideran todos los argumentos que han quedado atrás. Y es que no sólo no debería haber diferencia en los términos de oportunidad de la revocación directa entre un cuerpo normativo y otro, cualesquiera que estos sean, sino que no debería haber término de oportunidad para cumplir la revocación directa de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico.

No es buena una norma sólo porque no es contraria a la Constitución.

9.CONCLUSIONES

La comprensión del principio de legalidad no depende de entender el ordenamiento jurídico como un conjunto jerárquico de normas, sino de saber que la actividad de la administración se realiza, no haciendo todo cuanto se quiera, sino sólo aquello que permita la norma.

La primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3), de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación.

La figura de la revocación directa de los actos administrativos debe su existencia al principio de legalidad que gobierna el actuar de la administración pública.

La revocación directa de los actos administrativos, antes que ser la pérdida de vigencia de un acto administrativo, es una facultad, entendida esta como el derecho para hacer algo, pero también una obligación de hacer algo, que no es otra cosa que hacer cesar los efectos de sus propios actos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente.

La revocación directa es la revocación directa, mecanismo legal que no precisa de calificarse como recurso o acción para producir los efectos que produce.

Si bien hubo más de dos (2) modificaciones a la figura de la revocación directa de los actos administrativos, en esencia fueron dos (2) las que realmente cambiaron la figura como se conocía. La primera de ellas, y quizás la que más impactó la estructura pasada, es la que hace relación a la improcedencia, según la cual la revocación ya no podrá cumplirse en cualquier tiempo, sino sólo mientras el acto

objeto de revocación se encuentre dentro de los términos en que pueda ser demandado. La otra modificación importante hace relación a la desaparición de las causales que habilitaban a la administración para revocar el acto administrativo de contenido particular sin consentimiento del administrado involucrado con el acto.

La reforma tiene un efecto favorable para la seguridad jurídica, toda vez que ya ningún acto administrativo de contenido particular podrá revocarse sin consentimiento de su beneficiario, así como tampoco podrá revocarse ningún acto cuando ya no pueda demandarse, pero esto mismo hace que la revocación haya perdido utilidad y que el ordenamiento jurídico, en sí mismo considerado, haya perdido una importante herramienta para mantenerlo incólume.

Perfectamente hubiera podido la reforma prescindir de incluir la revocación en el nuevo código y los efectos serían similares a los que comporta su inclusión en los términos que se han expuesto.

No hay elementos suficientes en los debates del Congreso, los cuales constituyen la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2011, para establecer si las modificaciones efectivas a la figura de la revocación responden a los hechos o cuestionamientos que las originaron, toda vez que no se conocen allí tales hechos o cuestionamientos.

Si uno de los motivos generales de la reforma fue el *“Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa”*, como se lee en las ponencias, entonces en lo que hace a las modificaciones introducidas a la revocación directa, la reforma no es afortunada.

La diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, pero no así a un análisis de pertinencia. Dicho de otro modo, las normas que se examinaron carecen de defectos de derecho, pero adolecen de defectos de concepción.

No sólo no debería haber diferencia en los términos de oportunidad de la revocación directa entre un cuerpo normativo y otro, cualesquiera que estos sean, sino que no debería haber término de oportunidad para cumplir la revocación directa de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico.

No es buena una norma sólo porque no es contraria a la Constitución.

BIBLIOGRAFIA

ARBOLEDA Perdomo, Enrique José. Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Primera Edición. Bogotá: Editorial LEGIS. 2011.

CERRA Betancur, Germán. La Revocación Directa de los Actos Administrativos. ¿Mecanismo excepcional de impugnación o especial prerrogativa de la Administración? Bogotá. 2006. Tesis. (Derecho) Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera De Derecho

FRANCH I Saguer, Marta. El interés público: la ética pública del derecho administrativo [en línea].

GOMEZ Cardona, Efraín. Derecho Administrativo Social y Democrático. TOMO I. Primera Edición. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999.

OSSA Parra, Marcela. Compiladora. CARTILLA DE CITAS: Pautas para citar textos y hacer listas de referencias. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. DECANATURA DE ESTUDIANTES Y BIENESTAR UNIVERSITARIO. Bogotá. 2006. CORCAS EDITORES LTDA.

PARRA Gutiérrez, William René. Procedimiento Administrativo Vía Gubernativa. Ediciones librería del Profesional. Bogotá.

PENAGOS, Gustavo. Nulidades y acciones del acto administrativo. Independencia del acto administrativo del negocio jurídico privado. Irregularidades no invalidantes. Convalidación y extinción. Bogotá. Sexta edición Actualizada. 2007.

RIVADENEIRA Bermudez, Rosember. Manual de Procedimiento Administrativo Según la Ley 1437 De 2011. Medellín. Editorial Librería Jurídica Sanchez R. Ltda. 2012.

RODRIGUEZ R., Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá. Decimotercera edición, revisada, ampliada y puesta al día. Editorial Temis S.A. 2002.

SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez. TOMO II. 4ª edición. Bogotá.

Constitución Política de Colombia.

Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989).

Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Corte Constitucional, Sentencia C-078 de 1997.

Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 1999.

Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2008.

Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 1994.

Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2001.

Consejo de Estado, Sentencia de noviembre 23 de 1992. Sección Primera, expediente 1856.

Consejo de Estado, Sentencia de abril 13 de 2000. Sección Primera, expediente 5363.

Consejo de Estado, Sentencia de febrero 16 de 2001. Sección Tercera, Expediente 12907.

Consejo de Estado, Sentencia de agosto 8 de 1991. Sección Tercera, Expediente 6478.

Consejo de Estado, Sentencia de mayo 03 de 1990. Sección primera, Expediente 879.

Consejo de Estado, Sentencia de mayo 20 de 2004. Sección Segunda, Subsección "A", Expediente 5618-02.

Consejo de Estado, Sentencia de marzo 9 de 2000. Sección Primera, Expediente 5733.

Consejo de Estado, Sentencia de enero 20 de 2011. Sección Segunda, Subsección "B", Expediente 3304.

Secretaría del Senado. Gaceta del Congreso 1210 de 27/11/2009.

Secretaría del Senado. Gaceta del Congreso 264 de 27/05/2010.

Secretaría del Senado. Gaceta del Congreso 683 de 23/09/2010.

Secretaría del Senado. Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley 315 de 2010 Cámara, 198 de 2009 Senado.

DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Consideraciones relativas a determinar las nuevas condiciones que anuncia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, seguidamente, la constitucionalidad de las causas que originan la diferencia de oportunidad existente entre dicha norma y el Estatuto Tributario Nacional.



JUAN GUILLERMO CORREA GARCIA
JUAN ANDRÉS GONZÁLEZ MONTES
ANGELA MARÍA VALENCIA RESTREPO

UNIVERSIDAD LIBRE DE PEREIRA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PEREIRA
2012

DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Consideraciones relativas a determinar las nuevas condiciones que anuncia el
Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y,
seguidamente, la constitucionalidad de las causas que originan la diferencia de
oportunidad existente entre dicha norma y el Estatuto Tributario Nacional.

JUAN GUILLERMO CORREA GARCIA
JUAN ANDRÉS GONZÁLEZ MONTES
ANGELA MARÍA VALENCIA RESTREPO

Trabajo de grado para optar por el título de
Especialistas en Derecho Administrativo

Director:
Magister Dr. Edgar Augusto Arana.

Asesores temáticos y metodológicos
Dr. Jhonier Cardona Salazar
Dr. Walter García Morales

UNIVERSIDAD LIBRE DE PEREIRA
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PEREIRA
2012

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	12
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
1.1.1. CAUSAS	12
1.1.2. CONSECUENCIAS	12
1.1.3. ARTICULACIÓN DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL PLANTEAMIENTO PROBLEMA	13
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	15
1.3. SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	16
1.4. JUSTIFICACIÓN	17
1.5. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	18
1.5.1. OBJETIVO GENERAL	18
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.6. ÍNDICE TEMÁTICO	20
1.6.1. PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO	20
1.6.2. SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO	20

1.6.3. TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO	21
1.6.4. CUARTO OBJETIVO ESPECÍFICO	21
1.6.5. QUINTO OBJETIVO ESPECÍFICO	22
1.7. DISEÑO METODOLÓGICO	24
1.7.1. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	24
1.7.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN	24
1.7.3. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	25
1.7.4. FUENTE DE INFORMACIÓN PRIMARIA	25
1.7.5. FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA	25
2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	27
3. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: UNA APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN Y SU NATURALEZA	36
4. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (DECRETO 01 DE 1984)	42
4.1. ARTÍCULO 69	42
4.2. ARTÍCULO 70	43
4.3. ARTÍCULO 71	46
4.4. ARTÍCULO 72	48
4.5. ARTICULO 73	51
4.6. ARTÍCULO 74	54

5. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY 1437 DE 2011)	58
5.1. ARTÍCULO 93	59
5.2. ARTÍCULO 94	60
5.3. ARTÍCULO 95	67
5.4. ARTÍCULO 96	69
5.5. ARTÍCULO 97	70
6. DIFERENCIAS ENTRE LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN EL DECRETO 01 DE 1984 Y LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN LA LEY 1437 DE 2011	73
7. LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY 1437 DE 2011 Y LA FORMA COMO SE JUSTIFICÓ EL CAMBIO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA	81
8. LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL	92
8.1. DEL DERECHO A LA IGUALDAD	94
8.2. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO	96
8.3. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA	98
9. CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFIA	103

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, contentiva del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reporta cambios significativos en la relación entre la administración y los administrados. De entre esos cambios se cuentan los introducidos a la figura de la revocación directa de los actos administrativos, los cuales deben ser conocidos para garantizar su efectividad.

Tal efectividad resulta preponderante, porque preponderante es la figura legal. Muestra de ello son las palabras de la Corte Constitucional, la cual, mediante sentencia C-742/99, se ha referido del siguiente modo a la revocación directa de los actos administrativos:

“La revocación directa tiene un propósito diferente: el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público.

(...) La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona”¹.

Ahora bien, pese a ello, hallar referencias bibliográficas o jurisprudenciales, a propósito del tema propuesto, no es tarea fácil, puesto que no sólo la Ley 1437 de

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-2356. Sentencia C-742. Bogotá, 06 de Octubre de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2011 apenas si ha nacido a la vida jurídica, sin entrar a regir todavía, sino que los autores que se han ocupado de ella no han tratado el tema de la revocación de los actos administrativos a fondo, ocupándose sí de otros asuntos de la norma que consideran más relevantes. Por esa razón, debe afirmarse que el presente estudio aspira a constituirse en uno de los primeros referentes para quienes deseen conocer las condiciones que ostenta la revocación directa de los actos administrativos en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá como fuente primaria las disposiciones normativas relativas al tema, pero también se servirá de la jurisprudencia, conceptos oficiales y doctrina que orbitan alrededor de las condiciones de la revocación directa de los actos administrativos que imperan en la actualidad y que pronto se dejarán atrás, dado que es a partir de allí que pueden entenderse las innovaciones y calificarse como un avance o un desatino.

A partir de allí, y con el conocimiento previo de que la figura de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo difiere en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, se pretende establecer las razones que sustentan tal diferencia para concluir si la misma comporta una irregularidad en la legislación colombiana.

Con ocasión de dicha diferencia en términos de oportunidad, hay que decir que la Corte Constitucional en sentencia C-078/97 se pronunció sobre el asunto, declarando exequible el artículo 737 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario Nacional), que enseña: “**ARTICULO 737. OPORTUNIDAD.** El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo”. Se cuentan entre los argumentos de la decisión, las razones que siguen:

“La Carta Política prescribe que la Constitución es norma de normas y que en todos los casos en los que exista incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica debe aplicarse la Constitución. De allí la existencia del control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas jurídicas. Sin embargo, en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto y no es viable la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de uno de los preceptos. Con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley. Entre los principios contemplados se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general". El mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa tendrán prelación las normas de carácter especial.

(...) Aún si se parte de la base de que la revocación directa constituye un recurso gubernativo extraordinario, omitiendo la discusión existente acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, es evidente que las personas no quedan desprotegidas jurídicamente por el hecho de que se limite su período de aplicabilidad. De un lado, porque la ley tributaria consagra dentro de la vía administrativa, junto al mecanismo de la revocatoria directa, el recurso de reconsideración. Y, además, se contemplan las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa. La fijación de un término para ejercitar un recurso o aplicar un mecanismo como el de la revocatoria constituye, una forma de armonizar los principios de la seguridad jurídica y el debido proceso. El establecimiento de términos contribuye a superar la tensión existente entre estos dos principios, ambos muy caros a cualquier sistema jurídico, en la medida en que permite que ambos tengan vigencia. Así, mientras que, por una parte, se consagra la existencia de recursos o medios para impugnar o solicitar la revocación de las decisiones de la administración, por otra parte, la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica.

(...) En el marco de la necesidad de armonizar el derecho de los ciudadanos a impugnar las actuaciones de las entidades estatales con el derecho a que exista una cierta seguridad jurídica es absolutamente legítimo que al consagrarse recursos o procedimientos como el de la revocación se disponga que éstos deben ejercerse dentro de un plazo determinado. Este término lo fija el legislador, haciendo uso de su libertad de configuración normativa, dentro del ámbito de un poder discrecional que solamente puede ser objeto de censura si se advierte que supera los límites de la razonabilidad. El legislador extraordinario decidió que en materia tributaria debía imponerse un límite para la revocación de los actos administrativos y lo fijó en dos años a partir de su ejecutoria. Este término es mucho más amplio que los consagrados para el ejercicio de muchos recursos procesales y administrativos y es claro que permite a la persona interesada presentar sus argumentos ante la administración tributaria para que ésta decida. Resta decir que dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria, bien sea porque considere que en este campo

*es fundamental crear certeza jurídica con gran rapidez, bien porque estime que en esta área debe darse un tratamiento favorable al Estado, etc*².

Resulta evidente, visto lo anterior, que la Corte Constitucional no se ocupó de estudiar si, en efecto, existen razones que justifiquen el trato diferencial al que son sometidos los administrados cuyas situaciones de hecho son reguladas por la legislación tributaria. Desde luego que, como se lee en precedencia, (i) "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general"; (ii) "la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica", (iii) "dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria"; pero nada de ello es óbice para pensar que la expedición de una Ley que regula de manera disímil una figura regulada en otra Ley, la cual no es derogada por aquella, dado que esta rige para un campo específico del derecho administrativo, pero en todo caso en el derecho administrativo, como aquella, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puede implicar la transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como, por la dicha transgresión, la vulneración al derecho fundamental del debido proceso. Así las cosas, no parece, *prima facie*, muy ortodoxo afirmar que "en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto (...)". Sin duda, un análisis diferente es posible.

Cabe resaltar que, al margen de los objetivos, principia el trabajo presente por tratar el tema del Principio de Legalidad como razón de ser de la existencia de la

² CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-1391. Sentencia C-078. Bogotá, 20 de febrero de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

figura de la revocación directa de los actos administrativos, ello así por las razones que ahí se exponen.

1.EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1.1.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema, entendido como un asunto que se debe aclarar, consiste, en el caso que nos ocupa, en dos (2) problemas, así:

1. Identificar las nuevas condiciones que para la actual figura de la Revocatoria Directa comporta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.
2. Establecer si la diferencia de oportunidad que existe entre la Ley 1437 de 2011 y el Estatuto Tributario Nacional, a propósito de la Revocatoria Directa, permite para los administrados una discriminación inconstitucional por razón del régimen legal que los regula y una violación al debido proceso.

1.1.1.CAUSAS

Los problemas planteados conocen como su única causa la Ley, tanto la que contiene el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como la que contiene el Estatuto Tributario Nacional, dado que allí, y no en otra parte, nacen las diferencias que quieren estudiarse.

1.1.2. CONSECUENCIAS

El desconocimiento de las nuevas condiciones que para la actual figura de la Revocatoria Directa comporta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, puede derivar en el mal uso o el desuso, ora por parte de los administradores, ora por parte de los administrados, de una herramienta legal que, sin duda alguna, resulta abiertamente útil para deshacer actos administrativos que causan agravio

injustificado a una persona, no están conformes con el interés público o social, o atentan contra él, o son manifiestamente opuestos a la Constitución Política y/o a la Ley, todo lo cual implica la permanencia, a todas luces contraria a los principios más elementales del derecho, de éstos actos viciosos. Ahora bien, el mal uso de la herramienta no sólo puede derivar en la permanencia de un acto contrario a derecho, sino también en el retiro arbitrario, por parte de los administradores, de un acto administrativo ajustado a derecho, situación que no es menos alarmante. Hay que decir que, en principio, la nueva legislación restringe la posibilidad de que esto último ocurra, razón que legitima la necesidad de conocer las condiciones que el presente estudio propone.

De otro lado, la diferencia de oportunidad que existe entre el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Estatuto Tributario Nacional, en tratándose de la figura de la Revocatoria Directa, ocasiona, si la misma no tiene fundamento válido, discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como vulneración al derecho fundamental del debido proceso.

1.1.3. ARTICULACIÓN DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL PLANTEAMIENTO PROBLEMA

Como causa conocida del problema planteado se ha hablado de la Ley, cuyo desconocimiento acarrea el mal uso o el desuso de la figura de la Revocatoria Directa, en los términos indicados en el numeral precedente de consecuencias. Asimismo, la expedición de una Ley que regula de manera disímil una figura regulada en otra Ley, la cual no es derogada por aquella, dado que esta rige para un campo específico del derecho administrativo, pero en todo caso en el derecho administrativo, como aquella, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puede implicar la transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón

del régimen legal que los regula, así como la vulneración al derecho fundamental del debido proceso.

1.2.FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿Cuáles diferencias existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?.
- ¿La diferencia de oportunidad que existe entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, es causal de transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como de vulneración al derecho fundamental del debido proceso?

1.3.SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿Existen diferencias entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?.
- ¿Qué razones fundamentan los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos?
- ¿Los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos responden a esas razones que los fundamentan?
- ¿Existen motivos que sustenten la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional?
- ¿Los motivos que sustentan la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso?

1.4.JUSTIFICACIÓN

Justifica la realización del presente estudio, el conocimiento que a través de él puede obtenerse de las nuevas condiciones que para la actual figura de la Revocatoria Directa comporta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, dado que de ese modo se facilita, no sólo el uso, sino el buen uso de una herramienta legal que, sin duda alguna, resulta abiertamente útil para deshacer actos administrativos que causan agravio injustificado a una persona, no están conformes con el interés público o social, o atentan contra él, o son manifiestamente opuestos a la Constitución Política y/o a la Ley. Hay que decir, para dimensionar el alcance de la afirmación que acaba de hacerse, que el retiro del ordenamiento jurídico de aquellos actos administrativos, constituye la razón de ser de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero también la obligación más elemental de cualquier servidor público con competencia para ello, bien sea de manera oficiosa o a petición de parte.

A más de lo anterior, el descubrimiento de la transgresión del derecho a la igualdad como discriminación para los administrados por razón del régimen legal que los regula, así como la vulneración al derecho fundamental del debido proceso, a razón de la diferencia de oportunidad que existe entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, significaría el primer paso en el camino hacia esa depuración del derecho que todos debemos propiciar.

1.5.OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1.OBJETIVO GENERAL

Determinar las diferencias que existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como la constitucionalidad de las razones que sustentan la diferencia de oportunidad que existe entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Hallar las diferencias que existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Identificar las razones que fundamentan los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.
- Analizar si los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos responden a esas razones que los fundamentan.

- Establecer si existen motivos que sustenten la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.
- Examinar si los motivos que sustentan la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

1.6.ÍNDICE TEMÁTICO

1.6.1.PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO

Hallar las diferencias que existen entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Condiciones de la revocación directa de los actos administrativos en el actual Código Contencioso Administrativo.
- Condiciones de la revocación directa de los actos administrativos en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Diferencias entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el actual Código Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1.6.2.SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO

Identificar las razones que fundamentan los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.

- Estudio de los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.

- Exposición de Motivos del Proyecto de la Ley 1437 de 2011.
- Hechos que dan origen a los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos.

1.6.3.TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO

Analizar si los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos responden a esas razones que los fundamentan.

- Relación entre los hechos que dan origen a los cambios introducidos por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la revocación directa de los actos administrativos y los cambios efectivamente establecidos.

1.6.4.CUARTO OBJETIVO ESPECÍFICO

Establecer si existen motivos que sustenten la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

- Condiciones de la revocación directa de los actos administrativos en el Estatuto Tributario Nacional.
- Diferencia de oportunidad entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

- Vigencia coexistente de las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Estatuto Tributario Nacional, a propósito de la revocación directa de los actos administrativos.
- Relación de los administrados con la administración tributaria en particular y con la administración pública en general. Concurrencias y distanciamientos.
- Análisis de la relación de los administrados con la administración tributaria en particular y con la administración pública en general frente al trato diferencial en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.
- Jurisprudencia y doctrina.

1.6.5. QUINTO OBJETIVO ESPECÍFICO

Examinar si los motivos que sustentan la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

- Derecho a la igualdad frente al trato diferencial en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

- Derecho al debido proceso frente al trato diferencial en términos de oportunidad de la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.
- Constitucionalidad de la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional.

1.7.DISEÑO METODOLÓGICO

1.7.1. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Se ha enfocado el presente trabajo como una Investigación Jurídica. A propósito de ello puede leerse en la GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN de la Universidad Libre lo que sigue:

- *“Su objeto de conocimiento es la norma jurídica, la jurisprudencia y la doctrina jurídica. Los problemas para investigar son los de la norma jurídica en sentido restrictivo y los del sistema jurídico en sentido extensivo.*
- *Los problemas de la norma sustantiva y procesal, de las distintas ramas del derecho público y privado y de sus relaciones entre ellas. La superioridad y supremacía de la Constitución Política y de ésta como norma de aplicación inmediata”³.*

1.7.2.TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación es exploratoria. A propósito de ello puede leerse en la GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN de la Universidad Libre lo que sigue:

Este tipo de investigaciones se realizan cuando el objetivo es examinar un problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Esta situación se puede concluir del estado del arte, es decir, de las investigaciones y publicaciones anteriores a la que se proyecta ejecutar, o a la inexistencia de ellas, previo proceso de averiguación y no antes.

Las investigaciones exploratorias tienden a determinar tendencias, identificar relaciones entre variables y servir para investigaciones posteriores, para dar inicio a líneas de investigación⁴.

³ VANEGAS TORRES, Gustavo, et al. GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN. 3 ed. Bogotá : UNIVERSIDAD LIBRE - FACULTAD DE DERECHO - CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIO JURÍDICAS, 2011. 42 p.

⁴ Ibidem, 46 y 47 p.

1.7.3.MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El método de la investigación será el Análisis y Síntesis. A propósito de ello puede leerse en la GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN de la Universidad Libre lo que sigue:

“El análisis lógico es la descomposición mental del objeto investigado en sus partes componentes y por ese camino la obtención de nuevos conocimientos. Se llega a un conocimiento multilateral haciendo un análisis multifacético. La descomposición del todo en sus partes componentes, permite descubrir la estructura del objeto investigado, y la descomposición de un fenómeno complejo en elementos más simples, permite delimitar lo esencial de aquello que no lo es, reducir lo complejo a lo simple”⁵.

1.7.4.FUENTE DE INFORMACIÓN PRIMARIA

La misma guía que se citó atrás enseña que la fuente de información primaria se refiere a datos obtenidos de la aplicación de instrumentos por parte del investigador. Como ejemplo de ello se citan las encuestas, filmaciones, censos, entre otros. Así bien, debe decirse que el desarrollo del trabajo propuesto no se precisa de aplicación de instrumentos, toda vez que por la naturaleza de investigación el insumo comienza y termina en los textos. De tal manera, atendiendo al sentido natural de la expresión “información primaria”, se dirá que la fuente o insumo principal de trabajo serán las disposiciones normativas.

1.7.5.FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

Asimismo enseña la guía que la información secundaria se refiere al uso de información proveniente de interpretaciones ya elaboradas, de donde se sigue que quizás sí sea oportuno afirmar que, como información secundaria, la realización

⁵ Ibídem, 50 y 51 p.

del trabajo estará acompañada de la consulta de jurisprudencia, conceptos oficiales y doctrina.

2.EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Si Gabriel García Márquez escribiera este documento, de seguro hubiera iniciado a hablar de la revocación directa de los actos administrativos como si el tema viniera de la nada, para después, quizás limitando la mitad del texto, explicar algunos conceptos que le anteceden, lo fundamentan y, por supuesto, facilitan su comprensión.

Pues bien, para fortuna del lector -aunque también puede ser un infortunio, valga decirlo-, no es Gabriel García Márquez quien escribe, de modo que se iniciará por el inicio, cual es el concepto del principio de legalidad, que fundamenta la figura de la revocación de los actos administrativos, como se verá a continuación.

Cuando se habla del principio de legalidad no se habla de un asunto distinto al de la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico, entendido éste como el conjunto de normas de un país.

De manera abiertamente equivocada, el Dr. Libardo Rodríguez ha escrito lo que sigue:

Para comprender este principio es necesario partir de la base de la teoría de la formación del derecho por grados sistematizada por KELSEN, según la cual el conjunto de normas que conforman el derecho de un país, o sea, la legalidad, no es un conjunto desordenado sino que, por el contrario, se trata de un ordenamiento jerárquico, en el cual unas normas dependen de otras según su importancia⁶.

Y se equivoca porque la comprensión del principio de legalidad no depende de entender el ordenamiento jurídico como un conjunto jerárquico de normas, sino de

⁶ RODRIGUEZ R., Libardo, DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. Bogotá. Decimocuarta edición, revisada, ampliada y puesta al día. Editorial Temis S.A. 2005. 262 p

saber que la actividad de la administración se realiza, no haciendo todo cuanto se quiera, sino sólo aquello que permita la norma.

Para ilustrar este punto, hay que decir que la jerarquía normativa, tal como la planteó Kelsen, es cosa del pasado. Debe ello su razón al concepto de autonomía introducido en el panorama jurídico colombiano por la Constitución de 1991. Veamos tres (3) ejemplos:

ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
1. Ejercer las competencias que les correspondan.
2. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

ARTICULO 371. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

El profesor Efraín Gómez Cardona, con ocasión de lo expuesto, ha manifestado que *“de lo que viene de verse es claro que aunque todavía no tengamos una definición de autonomía, sí tenemos cierto que ella niega la jerarquía, la subordinación, no sólo en su manifestación originaria sino también en aquella otra mimetizada que es la tutela”*⁷.

Del concepto de autonomía se deriva el concepto de competencia, pues una vez concedida aquella, y en razón de ello, se asigna ésta. Inútil deviene la autonomía sin competencias para ejercerla. Así bien, puede predicarse hoy la negación de la jerarquía por razón del factor de competencia. El profesor citado atrás concreta el asunto así:

Desaparecido el vínculo de jerarquía que enlazaba al órgano autónomo con otro órgano del Estado, es preciso para efectos de la garantía de la unidad

⁷ GÓMEZ CARDONA, Efraín. DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO. TOMO I. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999. 275 p.

nacional que venga una nueva forma de relación a reemplazar a aquél, y ésta no es otra que el factor competencial.

Así, en lo sucesivo no diremos que el Presidente de la República se impone sobre cualquier otra autoridad que ejerza función administrativa, sino que será preciso entrar a examinar si la competencia de que se trate está atribuida a algún órgano autónomo, pues de ser así será el criterio de éste el que deba imponerse, aun por encima obviamente del criterio presidencial.

Y esto es predicable también del legislativo. En materia de organización de la universidad, por ejemplo, está visto que la Constitución reconoce autonomía, de manera que si surgiera conflicto entra la universidad y el Congreso habrá que olvidar que éste último es el ejecutor por excelencia de la Constitución, que tiene libertad para ocuparse de cualesquier temas en virtud de la cláusula general de competencia, discurso adecuado para el viejo orden, y en su lugar se aplicará el factor competencial para concluir que prima la voluntad de la universidad por tratarse de un asunto de su competencia.

Es decir que pasamos de un criterio subjetivo a uno de naturaleza objetiva. La preeminencia no se determina en razón del lugar que ocupa el órgano en el ordenamiento colombiano, sino en virtud de la asignación de la competencia. En ese contexto, de nada vale al Congreso, al Presidente, al ministro del Medio Ambiente afirmar su muchísima mayor importancia que la corporación autónoma regional más pequeña, porque esa mayor magnitud no le permitirá imponerse a la corporación en los ámbitos que sean de competencia autónoma de ésta⁸.

⁸ Ibídem, 283 y 284 p.

No obstante lo anterior, el principio de legalidad o sujeción de la administración al ordenamiento jurídico, permanece incólume, de donde se sigue, como ya se afirmó, que la comprensión de éste no depende de la teoría de la formación del derecho por grados sistematizada por Kelsen.

Nótese, precisamente, cómo se ha afirmado que el ordenamiento jurídico, al cual se sujeta la actividad de la administración, es el conjunto de normas de un país, mas no el conjunto de leyes de un país. Ello así por cuanto la administración debe observar no sólo las leyes, sino también, entre otras, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales, y muchas veces éstos por encima de aquellas. En esto consiste, en términos generales, pero suficientes para el propósito buscado, el principio de legalidad.

Ahora bien, cuando la actividad de la administración se realiza por fuera del marco fijado por las normas, es decir, vulnerando el principio de legalidad que, sin excepción, debe observar, entonces el acto administrativo que de allí se desprende debe ser retirado de la vida jurídica. Para el efecto, existen diversos instrumentos legales (recursos y acciones), de entre los cuales se cuenta la revocación directa de los actos administrativos.

Habrá quien diga que si bien es cierto que la revocación directa de los actos administrativos es una figura que propende porque los actos de la administración se ajusten a las normas, no menos cierto es que su función no termina allí, dado que las causales que permiten su uso son plurales, pero se equivoca quien afirme de ese modo.

Como se verá más adelante, tres (3) son las causales que permiten el uso de la revocación directa de los actos administrativos, a saber: 1) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; 2) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; 3) Cuando con ellos se cause

agravio injustificado a una persona. Pues bien, importa decir que todas y cada una de estas causales están directamente asociadas al ordenamiento jurídico. Veamos.

Nadie puede dudar que cuando un acto administrativo se revoca directamente, es decir, se sustrae de la vida jurídica, alegando que el mismo es contrario a la Constitución Política o a la ley, lo que se hace allí es salvaguardar el ordenamiento jurídico, dado que éste, como ya se ha dicho, está compuesto por las normas de un país, y tanto la Constitución Política como las leyes son normas.

En tratándose de la revocación de un acto administrativo por razón de la segunda causal, “Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él”, la conclusión no es tan sencilla, toda vez que la expresión “interés público o social” no se deja definir de manera inequívoca, pero sin duda es pareja. A propósito, Marta Franch I Saguer, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, en un ensayo intitulado “El interés público: la ética pública del derecho administrativo”, ha expresado: “Quisiéramos dejar claro ya desde un primer momento que el interés general no es un concepto estático sino dinámico, porque se va adaptando a las necesidades de cada momento y también a las situaciones concretas políticas que hay en cada país”⁹. Así las cosas, la conclusión que se busca no se encontrará definiendo la expresión, sino estableciendo dónde se encuentra. Para el efecto, se cita nuevamente el ensayo de la profesora de la Universidad de Barcelona.

“La revolución francesa marcó una nueva etapa, en la que el derecho pasa a ser un instrumento que deberá conciliar los intereses opuestos existentes en la sociedad. Nace una nueva concepción del poder, y es en ella donde se enmarca este nuevo concepto del interés general. El nacimiento de la democracia hace quebrar algunos principios, entre ellos el que sustentaba que el poder del monarca era el que conseguía el bien común a través de sus actos y de la ley. El bien, a partir de este

⁹ FRANCH I SAGUER, Marta. El interés público: la ética pública del derecho administrativo [en línea]. Consultado [25 Ago. 2012] Disponible en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1632/21.pdf>>

momento histórico, está en la ley y en su procedimiento, que no es más que un acuerdo entre los hombres que en su contenido pretende conseguir la justicia y el bien. Es la institucionalización del procedimiento para la elaboración de las leyes, la que hace que las mismas sean la expresión de la voluntad general. La soberanía es transferida a un poder, el Legislativo, que a través de un procedimiento elabora leyes. La democracia intenta aportar una explicación realista y racional al poder”.

Y más adelante dice:

“Pero una vez admitido que el interés es un elemento esencial de la actuación administrativa debemos preguntarnos: ¿dónde se encuentra? Son las normas (leyes, reglamentos...) las que, en primer lugar, deben establecer el interés público en cada materia concreta y la forma de llevarlo a cabo. A través de sus artículos debe ir la norma precisando esta voluntad de que el procedimiento y la finalidad es el interés público. Por tanto, le corresponde al legislador y no al juez determinar en primer lugar el interés general. Difícilmente los poderes públicos actuarán con esta finalidad –la del interés general- y el juez podrá realizar un control de la misma si no está regulado en una norma”.

Resulta claro que sin norma no hay interés general, puesto que la norma misma es la manifestación de ese interés. El interés general ha de buscarse en la ley, las ordenanzas departamentales, los acuerdos municipales y, sobre todo, en los principios constitucionales y los fines esenciales del Estado, contenidos también en la Constitución Política.

Visto así, la revocatoria de un acto administrativo fundada en la segunda causal, ya conocida, es la salvaguarda del ordenamiento jurídico.

La tercera causal, “Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”, invita a la definición de una noción aún más indefinible de manera concreta, cual es la de justicia. Y es preciso ello toda vez que sin saber qué es lo justo, difícilmente podrá saberse cuándo una agravio, entendido como un perjuicio que se hace a alguien en sus derechos e interés, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, es injustificado.

Así bien, para definir justicia, de entre los innumerables autores que se han ocupado del asunto, se ha elegido a Thomas Hobbes, quien enseña:

De esa ley de naturaleza que nos obliga a transferir a otro esos derechos que, de ser retenidos, impiden la paz de la humanidad, se deriva una tercera ley, que es esta: que los hombres deben cumplir los convenios que han hecho. Si esta ley, los convenios se hacen en vano y sólo son palabras vacías; y como de ese modo permanece el derecho de todos los hombres a todas las cosas, nos encontramos aún en un estado de guerra.

Y en esa ley de naturaleza consiste la fuente y el origen de la JUSTICIA. Porque donde no ha tenido lugar un convenio, no se ha transferido ningún derecho a todo; y, en consecuencia, ninguna acción puede ser injusta. Pero cuando un convenio ha sido hecho, entonces es injusto quebrantarlo. Y la definición de INJUSTICIA no es otra que el incumplimiento de un convenio. Y todo aquello que no es injusto, es justo¹⁰.

Basta saber, para comprender la cita, que el convenio del que habla Hobbes es el mismo contrato social del que habla Rousseau, el cual encuentra su letra en la Constitución y las leyes. De ese modo, debe concluirse que un acto administrativo causa un agravio injustificado a una persona cuando se le niega un derecho que por ley le corresponde, o se le impone una carga que por ley no debe soportar. Esto, sin duda, arroja el mismo resultado que arrojaron los planteamientos anteriores.

Valga anotar que, visto lo que precede y a título de cuestionamiento, la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3), de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación.

¹⁰ HOBBS, Thomas. LEVIATÁN. TOMO I. Barcelona : Altaya, 1994. 121 p.

De resultas, pues, cabe decir que la figura de la revocación directa de los actos administrativos debe su existencia al principio de legalidad que gobierna el actuar de la administración pública.

3.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: UNA APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN Y SU NATURALEZA

Comoquiera que la figura de la revocación directa de los actos administrativos no ha sido definida por el legislador en ninguna de las normas que la contiene, su definición debe ser abordada desde la doctrina y la jurisprudencia. Para iniciar, se citará la definición del tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa, quien en pocas palabras afirma que la revocación directa *“es la perdida de vigencia de un acto administrativo en razón de la declaratoria hecha por el funcionario que lo profirió o su inmediato superior, con base en precisas causales fijadas en la ley”*¹¹.

Asimismo, puede leerse en un texto de Germán Cerra Betancur que *“La Revocación Directa de los Actos Administrativos es el medio legal más adecuado para sustraer del ordenamiento jurídico aquellos actos expedidos por la Administración cuando por razones de ilegalidad o inconveniencia pudieran causar efectos no deseados, o abiertamente nocivos, a los individuos o a la sociedad”*¹².

Una definición más extensa y, sin duda, con mucha más información, puede leerse en una sentencia de la Corte Constitucional, la cual ya fue citada en la introducción de este documento, pero que, por efectos prácticos y de contexto, se vuelve a citar, así:

“La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo

¹¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ. TOMO II. 4ª edición. Bogotá. 301 p.

¹² CERRA BETANCUR, Germán. LA REVOCACION DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. ¿MECANISMO EXCEPCIONAL DE IMPUGNACION O ESPECIAL PRERROGATIVA DE LA ADMINISTRACION? Bogotá. 2006. 122 p. Tesis (Derecho). PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS.

*ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona*¹³.

Por último, una sentencia del Consejo de Estado, en la que, además de la definición que se busca, parece encontrarse la existencia de un argumento en contra del planteamiento hecho en el capítulo precedente según el cual la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “*Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3) causales, de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación. No obstante, lo que puede verse a continuación no consigue provocar una retractación.

*Potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que esta misma ha expedido, bien sea por razones de legalidad o por motivos de mérito (causales). Son razones de legalidad cuando constituye un juicio estrictamente lógico-jurídico, esto es, cuando se hace una confrontación normativa, porque infringe el orden preestablecido que constituye el principio de legalidad (núm. 1º del art 69 del CCA). Y de mérito cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad, conveniencia pública, o cuando una persona determinada recibe un agravio injustificado (núm. 2 y 3 ibídem)*¹⁴.

En definitiva, con lo visto hasta aquí, puede concluirse que la revocación directa de los actos administrativos, antes que ser “la pérdida de vigencia de un acto administrativo”, como quiere el autor de la primera cita realizada en este capítulo, es una facultad, entendida esta como el derecho para hacer algo, pero también una obligación de hacer algo, que no es otra cosa que hacer cesar los efectos de

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-2356. Sentencia C-742. Bogotá, 06 de Octubre de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO 2º Subsección A, Expediente 25000-23-25-000-1998-3963-01(5618-02). Bogotá, 20 de mayo de 2004. C. P. Alberto Arango Mantilla.

sus propios actos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, la revocación de un acto administrativo hace cesar sus efectos, pero cabe preguntarse si dicha cesación de efectos se produce de manera retroactiva o sólo hacía el futuro. Al respecto, la disposiciones que regulan la materia, tanto el Decreto 01 de 1984 como la Ley 1437 de 2011, y aún el Estatuto Tributario Nacional, no dicen nada, de modo que, como recién ocurrió con la definición de la figura como tal, habrá que recurrir a la jurisprudencia, la doctrina y las interpretaciones propias.

El Dr. Libardo Rodríguez se manifestó sobre el punto en cuestión así:

“Sobre el particular, nos parece que dada la reglamentación legal de la revocación en nuestro ordenamiento jurídico, debe tenerse en cuenta la causal que da lugar a ella. Así, si la revocación se basa en la causal de inconstitucionalidad o ilegalidad, sus efectos deben considerarse retroactivos, a semejanza de la declaratoria de nulidad decretada por el juez. A su vez, si la revocación es por razones de oportunidad o inconveniencia, debe considerarse que sólo produce efectos hacia el futuro”¹⁵.

Nuevamente se habla de las causales de procedencia de la revocación directa, pero ahora para establecer, a partir de ellas, los efectos de la declaratoria efectiva, diferentes dependiendo de la causal invocada. Por supuesto que semejante teoría, conocido lo que se ha expuesto antes, no puede ser de recibo. Sin embargo, se coincide, sí, en que los efectos deben ser retroactivos, pero prescindiendo de la causal invocada, puesto que se entiende que por ser el acto administrativo revocado un acto manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, nunca debió nacer a la vida jurídica.

¹⁵ RODRIGUEZ R., Libardo, DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. Bogotá. Decimocuarta edición, revisada, ampliada y puesta al día. Editorial Temis S.A. 2005. 288 p

Una posición par parece desprenderse de un pronunciamiento del Concejo de Estado, en el que puede leerse:

“La denominación que en la práctica se utilice para poner fin a la existencia de los actos administrativos en la mayoría de los casos resulta indiferente, en efecto, si bien doctrinariamente se puede hacer distinción entre la revocación y la derogación por los efectos ex tunc de la primera y ex nunc de la segunda, no hay duda de que la derogación de un acto administrativo de contenido particular y concreto, tiene todas las características de la revocación”¹⁶.

Nótese cómo se habla de los efectos *ex tunc* de la revocación, es decir, hacia el pasado, sin reparar en la causal que da origen a la declaratoria de la revocación. Esa, y no otra, como recién se afirmó, es la lectura que se considera correcta.

En tratándose de la revocación por razones de oportunidad o inconveniencia de la que habla el Dr. Libardo Rodríguez, aprovechando la sentencia precitada que trata de la derogación, hay que decir que tal revocación no es una revocación, sino una derogación, la cual tiene lugar con la expedición de un nuevo acto administrativo, que bien sea de manera expresa o tácita, deja sin efectos un acto administrativo anterior, no porque sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, sino porque, desde luego, se considera inconveniente. En este caso, sin duda, los efectos serán *ex nunc*, es decir, hacia el futuro, puesto que su nacimiento a la vida jurídica no contraviene el ordenamiento. En esto se encuentra la diferencia entre la derogación y la revocación, así como un fundamento adicional, se itera, del planteamiento según el cual la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3) causales de ley.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Expediente 6478. Bogotá, 08 de Agosto de 1991. C. P. Juan de Dios Montes Hernández.

Por último, a propósito de la naturaleza de la revocación directa, importa manifestar que ese es un asunto abiertamente indefinido, pero que, por fortuna, como afirmó el Consejo de Estado al referirse a la denominación misma de la figura que se utilice para poner fin a la existencia de los actos administrativos (revocación o derogación), es un asunto que resulta indiferente.

La doctrina ha dicho que la revocación directa de los actos administrativos es un recurso extraordinario, así: *“Cuando hablamos de la REVOCATORIA por efecto de la solicitud directa del afectado, ante la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior, podemos hablar de que la figura de la REVOCATORIA es un recurso extraordinario y diversos autores desde la doctrina lo han caracterizado de esa manera”*¹⁷.

La Corte Constitucional, de su lado, si bien reconoce su carácter de extraordinario, niega su condición de recurso:

*“La revocación directa no corresponde a la categoría de recurso y, como tiene un carácter extraordinario -en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el acto administrativo-, deben reunirse al menos los requisitos mínimos que el legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica”*¹⁸.

El legislador del Estatuto Tributario Nacional definió la revocación directa de los actos administrativos como una acción del siguiente modo: **“ARTÍCULO 736. Revocatoria directa.** Sólo procederá la acción de revocación directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por la vía gubernativa”. Ciertamente el Código

¹⁷ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ. TOMO II. 4ª edición. Bogotá. 305 p.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-2356. Sentencia C-742. Bogotá, 06 de Octubre de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Contencioso Administrativo nunca se refirió a la revocación directa como una acción, pero tampoco como un recurso.

Recurso o acción. Cuestión indiferente. Si se entiende, para delimitar, que la acción es mecanismo legal para acudir ante la autoridad jurisdiccional, entonces la revocación directa no es acción, puesto que se ejerce ante la autoridad administrativa. El recurso, en cambio, comprendido como mecanismo legal para acudir ante la autoridad administrativa, sirve para definir la revocación, pero para definirla como recurso extraordinario, porque no es ordinario, como lo son la reposición y la apelación, o la reconsideración, en materia tributaria. Sin embargo, más allá de ello, categóricamente se afirma que la revocación directa es la revocación directa, mecanismo legal que no precisa de calificarse como recurso o acción para producir los efectos que produce.

4.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Decreto 01 de 1984)

Un título sin capítulos, desarrollado en seis (6) artículos, constituyen el marco legal de la revocatoria directa en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). Dicho título es el número V y los artículos comprenden, incluidos, los números desde el 69 hasta el 74. En tales artículos se señalan: i) Las causales de revocación; ii) Las causales de improcedencia de la revocación; iii) La oportunidad o el tiempo en el que puede cumplirse la revocación; iv) Los efectos de la revocación; v) Reglas para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto; vi) Procedimiento para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

4.1.ARTÍCULO 69

El primero de los artículos, es decir, el artículo 69, enseña lo que sigue:

ARTÍCULO 69. *Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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 estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

Ya se hizo notar antes que la revocación de los actos administrativos es un derecho, pero también una obligación. Pues bien, ello lo comprueba este artículo 69, que establece, no que los actos podrán ser revocados, sino que deberán ser revocados. Y éste es un deber que, sin duda, constituye un tino del legislador, dado que es obligación de toda persona cumplir con la Constitución y las leyes, como reza el artículo 95 de la propia Constitución. Hay que entender que la revocación de un acto administrativo que contraría el ordenamiento jurídico es una de las formas de materializar ésta obligación.

Ahora, la revocación es un derecho y deber de la administración, pero también del administrado, quien, conociendo la inconformidad del acto administrativo respecto del ordenamiento jurídico, no sólo puede, sino que debe solicitar su revocación. De allí que la norma indique que la revocación tiene lugar de oficio o a solicitud de parte.

Interpretada la figura como se ha querido mostrar, resulta natural concluir que la misma procede contra los actos administrativos de carácter particular y contra los actos administrativos de carácter general, lo cual se desprende de la expresión “Los actos administrativos deberán ser revocados”, sin distingos de su carácter.

Por último, a más de lo dicho, el artículo 69 asigna la competencia para conocer de la solicitud de la revocación o para realizarla de oficio, a saber: los mismos funcionarios que expidieron los actos administrativos o sus inmediatos superiores. En esto puede evidenciarse que con la revocación puede obtenerse la misma revisión que autoriza la vía gubernativa (reposición y apelación), aunque con efectos dispares, como se verá más adelante.

Nótese que el párrafo anterior anunció el final del análisis del artículo y hasta el momento no se ha tratado sobre las causales de la revocación, que es, a juicio de quien intitula los códigos, la razón de ser del artículo. Pues bien, ello, a más de significar que esos títulos son siempre inexactos, quiere decir que, en efecto, termina el análisis del artículo, habida cuenta de que sobre las causales de revocación se reflexionó en los capítulos precedentes.

4.2.ARTÍCULO 70

El artículo 70 trata de la improcedencia de la revocación, así: “No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el petionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”.

Debe recordarse que en precedencia se definió la revocación como un recurso extraordinario. Pues bien, “los recursos de la vía gubernativa” de que trata el artículo 70, son los recursos ordinarios, de cuya no interposición depende el ejercicio legítimo de la revocación. Tales recursos son expuestos en el mismo Código Contencioso Administrativo, así:

“ARTÍCULO 50. *Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:*

- 1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.*
- 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.*

No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

- 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”.

Dicho de otro modo, sólo es posible hacer uso del recurso extraordinario cuando no se hizo uso de los recursos ordinarios. La razón de ello, la única razón aparente, es la garantía para los administrados del derecho de defensa. Desde luego que no es una garantía plena, porque si bien, pese a no haber agotado la vía gubernativa, la revocación permite al administrado acudir ante la autoridad administrativa para cuestionar su acto administrativo, no le permite acudir ante la

autoridad jurisdiccional o contencioso administrativa. Cabe recordar que el agotamiento de vía gubernativa es requisito de procedibilidad para demandar ante los jueces o magistrados, según corresponda. Ahora bien, no por ello debe predicarse deficiencia de la figura de la revocación directa, porque ese es un calificativo que no se compadece con aquello que tiene la condición de obsequio. En efecto, el derecho de defensa esta plenamente garantizado para quienes agoten la vía gubernativa; los mecanismos adicionales, que tengan por fin el mismo garantizar el derecho de defensa ante las mismas autoridades a las que se puede acceder con la utilización de aquellos otros mecanismos, es un auténtico obsequio.

Vista, pues, desde el administrado, y en tono del derecho de defensa, la revocación es un obsequio, pero no así si se mira desde la administración, e incluso desde el mismo administrado, como una herramienta para salvaguardar la coherencia del ordenamiento jurídico, en cuyo caso, como se mencionó antes, ya no es un obsequio o un derecho, facultad, prerrogativa, sino una obligación. Lo que ocurre es que bajo la óptica de la revocación como obligación para salvaguardar la coherencia del ordenamiento jurídico, se presupone la existencia del acto incurso en causal de revocación, de donde se sigue, por principio, su efectiva revocación, caso en el que deviene fútil la imposibilidad de acudir al contencioso. De cualquier modo, este es asunto que excede los límites del trabajo, al menos en esta instancia; quizás podrá volverse sobre la cuestión más adelante.

Al margen, cabe decir, eso sí, que antes que una garantía del derecho de defensa, a lo cual se llega por razón del artículo que se comenta, en criterio de quienes escriben, la revocación tiene por objeto la salvaguarda del ordenamiento jurídico vigente. Por tal motivo, la revocación procede de oficio y, cuando procede a petición de parte, no habilita el ejercicio de las acciones contencioso administrativas. El derecho de defensa, se itera, se ejerce con la interposición de

los recursos de vía gubernativa y el posterior uso de las acciones contencioso administrativas, cuando corresponde.

Entiéndase, pues, para volver atrás y terminar, que la naturaleza de recurso extraordinario de la revocación se debe a que no es un tercer recurso, sino un recurso independiente que, en ausencia de los ordinarios, adquiere legitimidad, razón por la cual sólo procede si se verifica dicha ausencia, que no es otra cosa que su no interposición.

Cabe también recordar que de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), “no habrá recurso contra los actos de carácter general”, de modo que la revocación directa de dichos actos opera con absoluta prescindencia de la disposición que se estudia. Dicho de otro modo, el artículo 70 se escribió pensando exclusivamente en los actos administrativos de carácter particular y concreto.

4.3.ARTÍCULO 71

El artículo 71 refiere los términos en que puede solicitarse la revocación y los términos en que debe ser resuelta por la autoridad competente.

“Artículo 71. La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación”.

Este artículo, sin duda, confunde, toda vez que afirma que la revocatoria puede cumplirse en relación con actos que han sido demandados ante los tribunales contencioso administrativos, siempre que no se haya dictado auto admisorio de la demanda. La confusión radica en que, en principio, la revocación directa y la demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa, no son figuras legales que puedan concurrir respecto de un mismo acto administrativo, puesto que para pedir la revocación, es preciso no haber agotado vía gubernativa, pero para acudir a la jurisdicción es requisito de procedibilidad agotarla. No obstante, la cuestión se resuelve así: La revocatoria puede cumplirse en relación con actos que han sido demandados ante los tribunales contencioso administrativos, siempre que no se haya dictado auto admisorio de la demanda y la administración lo haga de oficio. Nótese cómo el artículo 70, visto en precedencia, indica que la revocación no podrá pedirse si se han ejercitado los recursos de la vía gubernativa, pero no impide a la administración revocar su acto contrario al ordenamiento jurídico, salvo que, se itera, se haya dictado auto admisorio de la demanda. Cabe decir que la revocación también procederá de oficio respecto de actos que fueron objeto de agotamiento de vía gubernativa y no fueron demandados o fueron demandados por fuera del término de caducidad de la acción, dado que, para enmarcarlos en el contexto de la norma, ellos son actos en firme. En estos dos últimos casos, la revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo. La revocación, pues, no podrá pedirse, pero sí podrá cumplirse si el acto se encuentra incurso en una de las causales conocidas.

Así bien, dos (2) términos diferentes contiene el artículo 71. El primero de ellos, respecto de actos administrativos en firme, a propósito de lo cuales puede cumplirse la revocatoria en cualquier tiempo, es decir, puede pedirse o declararse de oficio sin consideración del momento en que se haga. El segundo, relativo a actos administrativos demandados ante la jurisdicción contenciosa administrativa, los cuales pueden ser revocados sólo de oficio y mientras no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

El segundo inciso del artículo, que no pertenece a la disposición original, puesto que aquel sólo constaba del primer inciso analizado, y que fue adicionado en el año 2003 por la Ley 809, no hace más que establecer un término de tres (3) meses para resolver las solicitudes de revocación. Ciertamente el término para resolver no existía, de donde se sigue la absoluta pertinencia de la Ley 809 de 2003.

4.4.ARTÍCULO 72

El artículo 72 trata de los efectos de la revocación del acto administrativo. Para lo que corresponde, establece: “Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”.

Como se vio antes, podrá pedir la revocación de un acto administrativo quien no haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa. Agotar los recursos de la vía gubernativa, de su lado, es requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas. Pues bien, visto así, los efectos que predica el artículo 72 son consecuentes, en el sentido de que la figura de la revocación no puede ser utilizada para revivir los términos que se han perdido, por no agotar los recursos de la vía gubernativa, para demandar ante el contencioso el acto administrativo objeto de revocación. Lo anterior no quiere decir más que, una vez en firme el acto administrativo, revocado o no, no será demandable.

Al respecto, la Corte Constitucional, para declarar la exequibilidad del artículo que se estudia, se ha pronunciado así:

“Estima la Corte que sin expresa definición legal, ni la petición de revocación ni la decisión que sobre ella recaiga, pueden revivir los términos para iniciar las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo contrario configuraría un posible desconocimiento a la ley que señala los términos de caducidad de las acciones contencioso administrativas y su riguroso deber de cumplimiento; además, la revocatoria directa asegura un instrumento gubernativo para obtener en cualquier tiempo el restablecimiento del derecho conculcado y que la Administración mantenga la vigencia y el vigor el ordenamiento jurídico; en consecuencia, no es una opción de agotamiento de la vía gubernativa en el sentido procesal del término y su utilización no comporta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que mediante esta vía el particular no puede retrotraer los efectos de los actos administrativos ni de la vía gubernativa”¹⁹.

Ahora bien, cabe preguntarse si lo mismo puede decirse del acto administrativo revocado de oficio respecto del cual se ejercitaron los recursos de la vía gubernativa. La respuesta inmediata es, sin duda, negativa. Hay que decir que si se agotó la vía gubernativa en debida forma, el administrado tiene derecho a acudir a la jurisdicción contenciosa. Pero entonces surge otra cuestión: ¿Cuál acto tendrá que demandarse? Debe suponerse que el acto administrativo revocado es considerado contrario al ordenamiento jurídico, razón por la cual se interpusieron contra él los recursos procedentes; asimismo el acto administrativo por medio del cual se revocó aquel otro, pues no de otra manera persistiría la idea de acudir a la jurisdicción. En ese caso, resulta natural pensar que debe demandarse el acto revocatorio, pues en virtud de él el anterior ha desaparecido de la vida jurídica. Para el efecto, el artículo 138 del decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 24 del decreto 2304 de 1989, establece lo que sigue:

“Artículo 138. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIÓN. *Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.*

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda. Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-1237. Sentencia C-339. Bogotá, 01 de Agosto de 1996. M.P. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

Si se alega el silencio administrativo a la demanda, deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren”.

Queda por cuestionarse si el acto que resuelve la solicitud de revocatoria, en sí mismo considerado, puede ser objeto de las acciones contencioso administrativas. A este respecto, quienes escriben consideran que sí, siempre que el mismo cree una situación jurídica para el administrado distinta de la situación jurídica creada por el acto administrativo revocado. Desde luego que contra esta última decisión, siendo así, deberán ejercitarse los recursos de la vía gubernativa, si la administración da la oportunidad de interponerlos. En caso contrario, podrá demandarse directamente, como enseña el artículo 135 del decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 22 del decreto 2304 de 1989:

“Artículo 135. POSIBILIDAD DE DEMANDA ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACTOS PARTICULARES. La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

El silencio negativo, en relación con la primera petición, también agota la vía gubernativa.

Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos”.

Por último, el artículo 72 bajo estudio indica que la petición de revocación no da lugar a la aplicación del silencio administrativo, lo cual es también absolutamente armónico con lo que se ha estudiado hasta aquí, toda vez que el silencio administrativo, como puede verse en los artículos 135 y 138 precitados, agota la vía gubernativa y otorga el derecho a ejercer las acciones contencioso administrativas. Que el derecho de petición no de lugar a la aplicación del silencio administrativo es una evidente consecuencia lógica de que ni la petición de revocación de un acto ni la decisión que sobre ella recaiga reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas.

4.5.ARTICULO 73

Del mismo modo que el artículo 70, este artículo 73 se escribió pensando exclusivamente en los actos administrativos de carácter particular y concreto. Las razones de ello las explica el artículo mismo:

“ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto.
Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.

Para proceder a revocar un acto administrativo de carácter general basta con verificar la ocurrencia de una de las causales contenidas en el artículo 69 visto antes. No así cuando se trata de actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, pues en este caso, además de verificar la ocurrencia de una de las causales contenidas en el artículo 69, será preciso obtener el concurso del administrado involucrado con el acto administrativo. Debe esto su existencia al principio de seguridad jurídica que orienta al ordenamiento jurídico colombiano. La Corte Constitucional lo ha dicho así:

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

El anterior mandato, que constituye la regla general de irrevocabilidad de los actos administrativos generadores de derechos particulares y concretos, ha sido un tema ampliamente desarrollado por esta Corporación bajo el principio de inmutabilidad e

intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración, frente a lo cual, ha señalado que tiene como fin primario “preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley²⁰.”

Revocado un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, se configurará una violación al debido proceso, de donde se sigue que procederá en ese caso la acción de tutela para que el administrado pueda seguir gozando de sus derechos. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia de tutela que acaba de citarse.

No obstante, dos (2) eventos habilita la norma para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, a saber: i) Cuando resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo; ii) Cuando fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

En tratándose del silencio administrativo positivo, debe saberse que su sola ocurrencia, *per se*, no es causa legítima para revocar, pues es preciso que del silencio administrativo positivo resulte un acto administrativo ficto o presunto del que pueda predicarse la ocurrencia de alguna de las causales contenidas en el artículo 69, es decir, cuando (a) sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la ley, (b) no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él y (c) cause un agravio injustificado a una persona.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente T-2.897.231. Sentencia T-957. Bogotá, 16 de Diciembre de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

En cuanto hace al acto ocurrido por medios ilegales, no ha sido la norma la que se ha encargado de definir los alcances de ello, sino la jurisprudencia. Así el Consejo de Estado, que ha delimitado tales alcances del siguiente modo:

“(i) La ilegalidad que permite efectuar la revocatoria de un acto administrativo sin el consentimiento del interesado no es la que surge de la oposición a la Ley o a la Constitución, sino la que genera un vicio en la voluntad de la administración.

Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación ‘que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada...’. Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.

(ii) La ilicitud del acto puede provenir del administrado, de la administración o de un tercero, siempre que sea su causa eficiente.

(iii) La ilicitud no puede ser una mera intuición de la administración sino una situación debidamente comprobada, la cual debe ser expuesta en el acto que ordene la revocatoria.

(iv) Para efectos de probar la ilicitud del acto deberá efectuarse el procedimiento establecido en los artículos 74, 35, 34, 28 y 14 del C.C.A²¹.

Abordar un análisis de los medios ilegales, definidos como antecede por el Consejo de Estado, puede resultar inapropiado en este documento, dados los objetivos específicos que el mismo persigue. Para los efectos buscados, bastará saber que cuando la norma refiere los medios ilegales con los que ocurre el acto administrativo, hace relación a los vicios de formación voluntad de la administración, conocidos como error, fuerza o dolo. El lector deberá acudir a sus conocimientos básicos de Derecho Civil para precisar los conceptos. No obstante, quizás cuando se analice la figura de la revocación directa de los actos administrativos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), haya oportunidad de volver sobre la cuestión y realizar algunas consideraciones.

²¹ CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 16 de Abril de 2009. Bogotá. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Un evento tercero contempla el artículo 73 para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, el cual consiste en la revocación, parcial, del acto que contiene errores aritméticos o de hecho que no inciden en el sentido de la decisión. Nótese que se trata de una revocación parcial, entendida como una modificación de forma, mas no de fondo. De forma, sin duda, será todo aquello “que no incide en el sentido de la decisión”. Así las cosas, puede considerarse que tampoco se trata de una revocación como tal, sino más bien de una simple corrección, pues un error en la forma que no afecte derechos tampoco puede considerarse una vulneración al ordenamiento jurídico. Lo que quiere decirse es que si la revocación tiene como fin hacer cesar los efectos de los actos administrativos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente, mientras no haya un acto expedido en contra del ordenamiento jurídico, sino con errores sólo de forma, difícilmente puede hablarse de revocación cuando se expida un acto que los corrija.

4.6.ARTÍCULO 74

El último artículo del Código Contencioso Administrativo que regula la revocación directa de los actos administrativos se contrae a establecer el procedimiento que debe seguir la administración para proceder a realizar la respectiva revocación. De más está decir, pero se dirá, que este artículo también es exclusivo de la revocación de actos de carácter particular y concreto, dado que la revocación de los actos administrativos de contenido general no precisa de estos procedimientos específicos, pues para el efecto bastará con la expedición del acto administrativo revocatorio.

La revocación de actos de carácter particular y concreto, entonces, procede así:

“ARTÍCULO 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca”.

Visto lo anterior, debe decirse que, a más del concurso del administrado involucrado con el acto administrativo, la revocación del acto administrativo debe adelantarse siguiendo los lineamientos previstos en los artículos 28 y concordantes del Código Contencioso Administrativo. Tal artículo 28 enseña lo que sigue:

“ARTÍCULO 28. Deber de comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35”.

Los artículos 14, 34 y 35, a su vez, ordenan del siguiente modo:

“ARTÍCULO 14. Citación de terceros. Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz. En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

ARTÍCULO 34. Pruebas. Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

ARTÍCULO 35. Adopción de decisiones. *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.*

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título”.

En suma, se trata de vincular, antes de proceder a la revocación del acto administrativo, a terceros que puedan resultar afectados de forma directa y garantizar su derecho de defensa. Valga decir que ello, no obstante lo expuesto en el artículo 28, en el sentido que debe comunicarse a terceros sólo cuando la actuación administrativa haya sido iniciada de oficio, corresponde realizarlo también cuando la actuación administrativa haya sido iniciada a petición de parte, según se desprende del artículo 14. Lo propio será si la revocación tiene lugar con o sin consentimiento del particular. No puede perderse de vista que la afectación de un tercero no depende del procedimiento de revocación, sino del contenido mismo del acto.

La Corte Constitucional, para ilustrar lo dicho hasta aquí en este numeral, ha dicho:

“A su turno, ha considerado la Corte Constitucional, siguiendo la línea sentada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que el acto administrativo que revoque una decisión de esa naturaleza deberá, en todo caso, hacer expresa mención de la manifiesta ilegalidad y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron a dicho convencimiento, para lo cual, habrá de aplicarse el procedimiento previamente definido en la ley, pues “en una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración

rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.

Dicho procedimiento se encuentra previsto en el artículo 74 del CCA que, a su vez, remite al artículo 28 del mismo código. Allí se plantea que, para proceder a la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, con o sin el consentimiento del particular, la autoridad administrativa deberá, en todo caso, comunicar la actuación a los terceros con interés legítimo que, una vez citados al trámite para que hagan valer sus derechos (art. 14), podrán solicitar pruebas y allegar las que consideren pertinentes (art. 34), para efectos de la decisión definitiva que deberá ser motivada, al menos en forma sumaria (art. 35).

Bajo ese contexto, el trámite anteriormente descrito constituye una clara manifestación de las reglas del debido proceso que se hacen extensivas a las actuaciones administrativas y que no pueden ser desconocidas por ninguna autoridad que ejerza esa función, en procura de la salvaguarda de las garantías constitucionales de los administrados²².

En lo que hace a la revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo, hay que decir que la efectividad de dichos actos depende de su protocolización, como indica el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo, de modo que, como consecuencia lógica, si el acto presunto es revocado, en tal acto de revocación deberá ordenarse la cancelación de las escrituras que materializan la protocolización prementada y que constituyen el acto administrativo ficto. Asimismo, deberá ordenarse el inicio de las acciones penales o disciplinarias que correspondan en contra del empleado público que haya dado lugar al acto presunto. Si el particular beneficiado con el silencio administrativo positivo obró de buena fe, podrá demandar la indemnización de los perjuicios que pueda probar, en el evento que opere la revocación del acto presunto.

²² CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente T-2.897.231. Sentencia T-957. Bogotá, 16 de Diciembre de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

5.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Ley 1437 de 2011)

Un título sin capítulos, desarrollado en seis (6) artículos, constituía el marco legal de la revocación directa en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). Ahora el marco legal de la revocación directa en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) lo constituye el capítulo de un título, desarrollado en cinco (5) artículos.

Calificar el paso de título a capítulo resulta engorroso, sobre todo cuando tal modificación no comporta ningún efecto de fondo. Nótese que cuando la revocación estaba comprendida por un título, hacía parte de un libro intitulado “Los procedimientos administrativos”; ahora es el capítulo de un título denominado “Procedimiento administrativo general”. En realidad esto resulta ser un asunto baladí, al menos en cuanto a este documento importa. Quizás la condición que se pone de manifiesto soporte un buen análisis para quien quiera analizar la estructura del nuevo código, pero, se itera, no es ese el caso que nos convoca.

El título denominado “Procedimiento administrativo general” es el número III y el capítulo intitulado “Revocación directa de los actos administrativos” es el número IX, que comprende, incluidos, los artículos desde el número 93 hasta el 97. En tales artículos se señalan: i) Las causales de revocación; ii) Las causales de improcedencia de la revocación; iii) La oportunidad o el tiempo en el que puede cumplirse la revocación; iv) Los efectos de la revocación; v) Reglas para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Comparada la temática y el orden de los artículos prementados con la temática y el orden de los artículos estudiados en el capítulo anterior, sólo cabe concluir que son idénticos. Ciertamente el nuevo código precisó de un artículo menos para

regular lo que el antiguo código reguló con un artículo más, pero ello no modifica lo dicho, puesto que ese artículo de más señalaba el procedimiento para la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto, lo cual, sin lugar a dudas, se encuentra comprendido en el artículo 97 del nuevo código, que habla de la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Ya se podrá verificar esto más adelante.

5.1.ARTÍCULO 93

El artículo 93 regula las causales de revocación de los actos administrativos. En cuanto a las causales propiamente dichas, no hay ninguna variación, pero sí se sustituye una expresión y se complementa otra, con lo cual se ajusta el texto a la dinámica contemporánea del derecho administrativo. Por considerar que estas modificaciones se alejan del tema concreto de la revocación, no se hará especial análisis de ellas, pero se reproducirá el texto subrayándolas para ilustrar lo dicho.

***“Artículo 93. Causales de revocación.** 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 estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.*

En lugar de autoridades, el anterior texto se refería a funcionarios. Para el efecto, el artículo primero (1) de la Ley 1437 de 2011 enseña quienes son autoridades. En cuanto a los superiores, el Código Contencioso Administrativo no los definía, pero ahora se concretó que podrán revocar los actos administrativos, además de las autoridades que los hayan expedido, los inmediatos superiores jerárquicos o funcionales. El Doctor Enrique José Arboleda Perdomo, aunque haciendo alusión a los recursos que proceden contra los actos administrativos, pero a lo cual remite cuando hace relación a la revocación, explica esto así:

“La ley determina que el superior puede ser el administrativo, para englobar todo tipo de jerarquía, o el funcional, englobando con este término aquellos organismos que no pertenecen a la misma entidad que profirió el acto, pero que tienen como función la de definir el recurso de apelación contra ciertas decisiones de otras autoridades. A manera de ejemplo se puede citar la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para desatar los recursos contra los actos que resuelven los reclamos contras las empresas por ella vigiladas”²³.

5.2.ARTÍCULO 94

Trata este artículo de la improcedencia de la revocación. Debe tenerse de presente que el código anterior establecía que “No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”. Pues bien, el nuevo texto dice así:

“Artículo 94. Improcedencia. 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”.

Sin duda, *prima facie*, los términos de improcedencia de la revocación cambiaron sustancialmente. Antes era claro que podía pedirse legítimamente la revocación de un acto administrativo cuando no se hubieran ejercitado los recursos de la vía gubernativa, pero ahora las condiciones son menos sencillas.

La antigua regla se mantiene, es decir, si se ejercitaron los recursos no podrá pedirse la revocación del acto, pero sólo si se invoca la causal primera (*Quando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*) y la iniciativa de revocación se origina en el administrado, de donde se sigue que sí podrá pedirse la revocación del acto aún cuando se hayan ejercitado los recursos, siempre que la solicitud se justifique en las dos (2) causales restantes (*i. Cuando no estén*

²³ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 1ª edición. Bogotá: Legis editores S.A., 2011. 117 p.

conformes con el interés público o social, o atenten contra él; ii. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona). Sí la revocación tiene su iniciativa en la administración, es decir, de oficio, procederá en todos los casos, aún cuando se hayan ejercitado los recursos. Esta última condición, de conformidad con lo afirmado en el capítulo anterior, no comporta una novedad.

Ahora bien, nótese que la parte final del artículo enseña que no procederá la revocación de los actos administrativos respecto de los cuales haya operado la caducidad para su control judicial. Quiere decir esto que, al contrario de lo que ocurría con el anterior código, la revocación ya no podrá cumplirse en cualquier tiempo, sino sólo mientras el acto objeto de revocación se encuentre dentro de los términos en que pudiera ser demandado. El término de caducidad no es ahora únicamente el tiempo para demandar, también es el término para revocar. De tal modo, el término para revocar no es un único término, pues el término de caducidad no es sólo uno. El artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 señala tales términos, así:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

- a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;*
- b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;*
- c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;*
- d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;*
- e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;*
- f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley.*

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

- a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de*

nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;

b) Cuando se pretenda la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción de nacionales, el término será de diez (10) años contados a partir de la fecha de su expedición;

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

*e) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el **Diario Oficial**, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;*

f) Cuando se pretenda la revisión de los actos de extinción del dominio agrario o la de los que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos, la demanda deberá interponerse dentro del término de quince (15) días siguientes al de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos;

g) Cuando se pretenda la expropiación de un inmueble agrario, la demanda deberá presentarse por parte de la autoridad competente dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que ordene adelantar dicha actuación;

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el

proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;
j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código”.

Es importante anotar que, al tenor del artículo bajo examen, el término de caducidad como término de revocación vincula tanto al administrado como a la administración y se extiende a todas las causales de revocación, de manera tal que, ni a petición de parte ni de oficio, habrá lugar a revocar un acto administrativo cuando el mismo ya no esté dentro de los términos en que pudiera demandarse.

A este respecto, el profesor Arboleda Perdomo manifiesta:

“La segunda limitante a la revocación directa de los actos administrativos consiste en que no puede haber operado la caducidad para su control judicial, es decir no puede haberse dejado pasar el tiempo para demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta razón de improcedencia opera frente a todas las causas descritas en el artículo anterior, y además aplica tanto para el particular afectado como para la misma autoridad”²⁴.

Sobre el mismo particular, en cambio, el profesor ROSEMBER RIVADENEIRA BERMÚDEZ, señala:

“CADUCIDAD DE LA ACCION

Esta limitante, consagrada en el artículo 94 de la ley 1437, no estaba prevista en el código contencioso anterior.

Ha de entenderse entonces que si una persona ha dejado vencer el plazo para ejercer la respectiva acción contenciosa administrativa no podrá luego solicitar la revocación directa del acto administrativo.

Pero este requisito, vigencia de la acción procedente contra el acto administrativo, al igual que los recursos gubernativos, es una limitante para el peticionario mas no para la autoridad, quien sí podrá pronunciarse sobre su legalidad o conveniencia de manera oficiosa”²⁵.

Sin embargo, debe sostenerse que el término de caducidad como término de revocación vincula tanto al administrado como a la administración y se extiende a todas las causales de revocación, dado que pensar de otro modo, por ejemplo que el término de caducidad sólo aplica para la revocación a petición de parte, como quizás podría derivarse de la lectura del artículo, es un absurdo, toda vez que si la administración pudiera revocar en cualquier tiempo, sin considerar el término de caducidad, entonces el administrado, vía derecho de petición, podría pedir a la administración que revoque de oficio o que ilustre las razones para no hacerlo, caso en el cual la administración tendría que resolver de fondo, so pena de violentar el derecho de petición, y la inclusión del nuevo requisito de revocación devendría entonces inútil. En este contexto, no puede olvidarse que revocar el

²⁴ Ibid, p. 140 y 141.

²⁵ RIVADENEIRA BERMÚDEZ, Rosember. MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGÚN LA LEY 1437 DE 2011. Medellín: Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2012. 194 p.

acto, cuando existe causal, es un deber de la administración. A más de ello, fundamenta la conclusión que aquí se sostiene, el hecho de que, como se verá a continuación, del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, que trata sobre la oportunidad para cumplir la revocación, fue suprimida la expresión “en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme”, contenida en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, que regulaba lo propio.

Ahora, condición que sí despierta todos los cuestionamientos, es la posibilidad de pedir la revocación cuando se ha hecho uso de los recursos, pero sólo si se invocan los dos (2) últimas causales del artículo 93 (*i. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; ii. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona*), y más aún para quienes escriben, si se recuerda que atrás, en el capítulo segundo (2), se afirmó textualmente que la primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3), de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación. Realmente nada parece justificar esto, y, en cambio, más fácil parece sacar adelante la condición contraria, es decir, la posibilidad de pedir la revocación cuando se ha hecho uso de los recursos, pero sólo si se invoca la primera (1) causal del artículo 93 (*Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*). Para comprender esta última afirmación se citará nuevamente a Enrique José Arboleda Perdomo, Doctor en Jurisprudencia y, al menos hasta hace un año, magistrado de la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, quien, a pesar de sostener en cierto modo lo que aquí se sostuvo en el capítulo segundo (2), precitado, también aporta elementos para diferenciar las tres causales de revocación conocidas, así:

“Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. Segunda causal que ha sido de difícil interpretación, pues se ha confundido con la anterior, referida a la presencia de una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo. Esta causal de revocación se presenta principalmente en los actos administrativos discrecionales, que son aquellos en los que la Administración tiene varias posibilidades de acción y debe escoger entre ellas, teniendo en consideración el interés público y los fines de la decisión que va a adoptar. Entonces, puede suceder que una vez tomada, y de acuerdo con los requisitos del artículo siguiente, aparezca que la opción escogida por la Administración no fue la mejor, o que eventualmente las circunstancias cambiaron y por lo mismo es prudente revocar el acto administrativo para tomar otra decisión más adecuada a ese interés general. Esta interpretación de la causal permite separarla de la manifiesta ilegalidad, pues busca controlar el elemento discrecional de la decisión, en los casos en que esté presente.

Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Al igual que la anterior, la tercera causal que se acaba de transcribir ha sido de difícil interpretación, pues todo agravio injustificado es contrario a Derecho y por lo mismo se estaría en presencia de la primera hipótesis. La expresión agravio injustificado debe ser entendida como una ofensa o perjuicio extraordinario o anormal que exceda de lo razonable, y si bien éstos (ofensa perjuicio) pueden ser ilegales, la causal también tiene como finalidad controlar la ponderación del elemento discrecional en las decisiones. En la segunda causal se busca corregir la razonabilidad de las decisiones frente al interés público, en ésta se trata del interés particular de la persona afectada con la decisión. Es conveniente anotar que esta regla debe ser aplicada dentro de los límites fijados por el artículo siguiente, en especial frente a la oportunidad para acudir al juez²⁶.

De conformidad con lo que acaba de leerse, las dos (2) últimas causales del artículo 93 tienen como finalidad controlar la ponderación del elemento discrecional en las decisiones de la Administración. Así bien, si el reproche contra los actos administrativos que de allí se derivan no entraña una auténtica ilegalidad, ¿no basta con la interposición de los recursos que contra tales actos procede para conocer la posición definitiva de la administración? Si es así, y sin duda es así, ¿qué justifica que además de la interposición de los recursos, se permita la solicitud de revocatoria? Por el contrario, si el reproche contra un acto administrativo entraña una verdadera y manifiesta ilegalidad, ¿se legitima que, por razón de la interposición de recursos, se impida la solicitud de revocación, en el contexto que se estudia? Por supuesto que no.

²⁶ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 1ª edición. Bogotá: Legis editores S.A., 2011. 139 y 140 p.

En cualquier caso, más allá de que pueda justificarse o no, la nueva norma ha quedado tal y como expuso. Resta tan sólo esperar que el contenido de este nuevo artículo 94 propicie una utilización más recurrente de esas dos (2) últimas causales, lo cual, con suerte, permita una verdadera caracterización de ellas. Aunque quienes escriben son escépticos al respecto y prefieren creer que la revocación sigue teniendo su fundamento sólo en la primera (1) causal y que ciertamente estas nuevas condiciones propiciarán un mayor uso de las causales restantes, pero en detrimento de una efectividad afortunada de la figura legal.

5.3.ARTÍCULO 95

En este artículo 95 que trata de la oportunidad, como ya se anunció atrás, fue suprimida la expresión “en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme”, contenida en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, que regulaba el mismo tema. Los efectos de ello también fueron anunciados antes, los cuales se contraen a que, se itera, ni a petición de parte ni de oficio, habrá lugar a revocar un acto administrativo cuando el mismo ya no esté dentro de los términos en que pudiera demandarse.

A más de aquello, de manera expresa, el artículo 95 contiene dos (2) reglas. La primera de ellas hace relación a la posibilidad de revocar el acto administrativo aun cuando éste haya sido demandado, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda, lo cual coincide con lo dispuesto en la normatividad anterior. La segunda regla, insertada en el párrafo único del artículo, absolutamente novedosa, establece la posibilidad de que las autoridades demandas, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, durante el curso del proceso judicial, puedan formular oferta de revocatoria del acto que dio origen a la demanda. El artículo dice así:

“Artículo 95. Oportunidad. *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 directa no procede recurso.

Parágrafo. *No obstante, 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”.

El profesor Arboleda Perdomo, varias veces citado, explica la razón de esta nueva figura de oferta de revocatoria en los siguientes términos:

El párrafo del artículo regula la forma como la Administración puede hacer una oferta de revocatoria de su propio acto administrativo en el curso de un proceso judicial, con el fin de terminar de manera anticipada el juicio. Esta medida legislativa busca que los conflictos de la Administración con los particulares se decidan en su mayor parte por las mismas autoridades, buscando con esto la eficiencia en la actividad administrativa y la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, propósitos centrales de la reforma al Código Contencioso Administrativo²⁷.

Nótese que, si la lectura del artículo 94 es correcta, el término para cumplir la revocación del acto administrativo se redujo ostensiblemente, pues el mismo se asoció al término de caducidad de la acción, que, en lo que hace a los actos administrativos de carácter particular y concreto, sólo son cuatro (4) meses, pero, en cambio, se permitió que durante todo el proceso judicial se pudiera concertar

²⁷ Ibid, p. 142.

una revocación. Desde luego que esto último no compensa lo primero, máxime cuando eso que la Ley 1437 de 2011 llama oferta de revocatoria, no es más que una conciliación, la cual debe ser aprobada por el demandante, el juez y, sin duda, en la práctica, por el Ministerio Público, y puede tener iniciativa en el demandante, el Ministerio Público y, por supuesto, la Administración. En definitiva, la oferta de revocatoria es un instrumento útil para terminar de manera anticipada el juicio, pero, entendida la revocatoria como se explicó en el capítulo anterior, no es una revocación directa.

No puede dejar de resaltarse tampoco que el artículo 94 impide pedir la revocatoria, en sede administrativa, invocando la causal primera (*Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*), a quien interpuso los recursos que procedían contra el acto administrativo, pero lo habilita nuevamente para pedir oferta de revocatoria en el proceso judicial.

Pero el artículo no termina allí, puesto que también redujo de tres (3) a dos (2) meses el término para resolver la solicitud de revocación directa, además de que estableció que contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso. A propósito de esto último, importa afirmar que, a juicio de quienes escriben, si la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa crea una situación jurídica para el administrado distinta de la situación jurídica creada por el acto administrativo revocado, sí procederá recurso.

5.4.ARTÍCULO 96

El artículo 96 regula los efectos de la revocación de los actos administrativos. En cuanto a los efectos propiamente dichos, no hay ninguna variación, pero sí se sustituye una expresión por otra, con lo cual se ajusta el texto a la dinámica propia del nuevo código. A continuación se reproduce el texto subrayando la expresión nueva para ilustrar lo dicho:

“Artículo 96. Efectos. 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”. En lugar de tal expresión, la norma anterior decía, después de la preposición para, “el ejercicio de las acciones contencioso administrativas”²⁸.

5.5.ARTÍCULO 97

Como se sugirió al inicio de este capítulo, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 recoge los artículos 73 y 74 del Decreto 01 de 1984, así:

“Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. 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 conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

Como puede verse, al igual que ocurría en vigencia de la normatividad anterior, cuando se trata de actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, además de verificar la ocurrencia de una de las causales contenidas en el artículo 93, será preciso obtener el concurso del administrado involucrado con el acto administrativo. Debe esto su existencia al principio de seguridad jurídica que orienta al ordenamiento jurídico colombiano, tal como se explicó con la sentencia de la Corte Constitucional T-957 de 2011 en el capítulo anterior.

²⁸ Artículo 72 del Decreto 01 de 1984.

No obstante, sí existe una novedad, dado que el actual código no habilita ningún evento para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, como sí lo hacía, en dos (2) eventos, el Decreto 01 de 1984, a saber: i) Cuando el acto fuera resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo; ii) Cuando fuera evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Hoy, sin importar si el acto es expreso o presunto, salvo las excepciones establecidas en la ley, de las cuales no se conoce aún ninguna, si no se cuenta con el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, la autoridad deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que el acto sea contrario a la Constitución o a la ley. En el caso de los actos ocurridos por medios ilegales o fraudulentos, de igual modo deberá demandarse, pero podrá prescindirse del procedimiento previo de conciliación y deberá solicitarse al juez su suspensión provisional.

El párrafo de este artículo, de su lado, es el que, de algún modo, sustituyó el artículo 74 del Decreto 01 de 1984, pues en aquel se establece la obligatoriedad de garantizar los derechos de audiencia y defensa, al tiempo que en éste se preceptuaba sobre el llamamiento de terceros afectados, si los hubiere, para que hicieran valer sus derechos, pidieran pruebas y allegaran informaciones. En definitiva, el otrora artículo 74 contenía disposiciones que eran evidentes y a las que se llegaba aplicando otras normas de la Constitución y del mismo código, así como evidente y quizás inoficioso, por las mismas razones, es el párrafo del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

De manera definitiva, cabe decirlo, desapareció el inciso último del artículo 73 del Decreto 01 de 1984, el cual establecía: *“Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”*. Esta

desaparición secunda en cierto modo lo que se escribió cuando se analizó este artículo, a saber: Un evento tercero contempla el artículo 73 para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento del administrado involucrado con el acto administrativo, el cual consiste en la revocación, parcial, del acto que contiene errores aritméticos o de hecho que no inciden en el sentido de la decisión. Nótese que se trata de una revocación parcial, entendida como una modificación de forma, mas no de fondo. De forma, sin duda, será todo aquello “que no incide en el sentido de la decisión”. Así las cosas, puede considerarse que tampoco se trata de una revocación como tal, sino más bien de una simple corrección, pues un error en la forma que no afecte derechos tampoco puede considerarse una vulneración al ordenamiento jurídico. Lo que quiere decirse es que si la revocación tiene como fin hacer cesar los efectos de los actos administrativos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente, mientras no haya un acto expedido en contra del ordenamiento jurídico, sino con errores sólo de forma, difícilmente puede hablarse de revocación cuando se expida un acto que los corrija.

6.DIFERENCIAS ENTRE LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN EL DECRETO 01 DE 1984 Y LA REVOCACIÓN DIRECTA REGULADA EN LA LEY 1437 DE 2011

Casi podría decirse que las diferencias que anuncia este capítulo quedaron expuestas atrás. Sin embargo, para efectos de ilustrar con suficiencia la cuestión, a continuación se hará un cuadro comparativo en el que se resaltaré lo que introdujo la Ley 1437 de 2011 respecto de lo que preceptuaba el Decreto 01 de 1984. Asimismo, se señalará, con rojo, del lado del Decreto 01 de 1984, lo que dejó atrás la Ley 1437 de 2011 y que representa los cambios más significativos. Al final se hará un resumen de lo fundamental y se escribirán algunas consideraciones.

CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (DECRETO 01 DE 1984)	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY 1437 DE 2011)
<p>ARTÍCULO 69. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona 	<p>ARTÍCULO 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por <u>las mismas autoridades</u> que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores <u>jerárquicos o funcionales</u>, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

<p>ARTÍCULO 70. Improcedencia. <u>No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.</u></p>	<p>ARTICULO 94. Improcedencia. <u>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.</u></p>
---	--

ARTÍCULO 71. Oportunidad. La revocación podrá cumplirse **en cualquier tiempo**, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.

ARTÍCULO 95. Oportunidad. 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 directa no procede recurso.

Parágrafo. No obstante, 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.

<p>ARTÍCULO 72. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.</p>	<p>ARTÍCULO 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales <u>para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo,</u> ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.</p>
<p>ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.</p> <p><u>Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.</u></p> <p>Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.</p>	<p>ARTÍCULO 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. <u>Salvo las excepciones establecidas en la ley,</u> cuando un acto administrativo, <u>bien sea expreso o ficto,</u> 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 <u>previo,</u> expreso y escrito del respectivo titular.</p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.</u></p>

<p>ARTÍCULO 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.</p> <p>El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.</p>	
---	--

Si bien hubo más de dos (2) modificaciones a la figura de la revocación directa de los actos administrativos, en esencia fueron dos (2) las que realmente cambiaron la figura como se conocía. La primera de ellas, y quizás la que más impactó la estructura pasada, es la que hace relación a la improcedencia, según la cual la revocación ya no podrá cumplirse en cualquier tiempo, sino sólo mientras el acto objeto de revocación se encuentre dentro de los términos en que pueda ser demandado.

Entendida la revocación como una herramienta de la administración para hacer cesar los efectos de sus propios actos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente, hay que decir que es un error reducir el término para su cumplimiento, pues si el defecto del acto puede advertirse en

cualquier tiempo, también en cualquier tiempo la administración debería tener la facultad de revocarlo, por supuesto con las condiciones que ello venía ocurriendo.

Piénsese que ahora puede ocurrir que se verifique la existencia de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico y no quede más que anunciar su irremediable firmeza. No hubiera pasado esto en vigencia del anterior código contencioso administrativo.

La revocación directa de los actos administrativos era en sede administrativa lo que en sede judicial es la acción de simple nulidad, con la diferencia de que aquella procedía respecto de cualquier tipo de acto administrativo. Ahora se han equiparado, puesto que como la acción de simple nulidad no tiene caducidad, entonces la revocatoria también podrá cumplirse en cualquier tiempo, pero sólo respecto de actos administrativos de contenido general. A propósito de actos administrativos de contenido particular y concreto, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene un término de caducidad de cuatro (4) meses, entonces la revocatoria sólo podrá cumplirse en cuatro (4) meses, lo cual la desnaturaliza, pues no es un secreto que es en relación con estos actos particulares que la figura reporta más utilidad, dado que con ocasión de actos de contenido general siempre podrá demandarse, sin interponer recursos y por cualquier persona. No puede olvidarse que quienes hacen uso de la figura de la revocación respecto de actos de contenido particular son aquellos que no interpusieron los recursos, con frecuencia por razones de tiempo, o la administración, porque después de un tiempo conoció su yerro. Recortar el tiempo, entonces, para el cumplimiento de la revocación, es recortar su utilidad y terminar con su vocación, cual es, como se dijo antes, la de hacer las veces de acción de simple nulidad en sede administrativa. Ahora, bien puede decirse, se ha convertido en un auténtico recurso, extraordinario por cuanto no es ordinario, pero de condiciones ordinarias.

Téngase en cuenta, al margen, en la posibilidad de ofertar revocación del acto en sede judicial, la cual debe ser aprobada por el juez. Esto sí que comporta la desnaturalización de una figura que, por esencia, compete a la administración. En todo caso, ya se afirmó en el capítulo anterior que la oferta de revocación en sede judicial más bien constituye la posibilidad de conciliar en cualquier estado del proceso que revocar el acto administrativo.

Bien mirado, perfectamente hubiera podido la reforma prescindir de incluir la revocación en el nuevo código y los efectos serían similares a los que comporta su inclusión en los términos que se han expuesto.

La otra modificación importante hace relación a la desaparición de las causales que habilitaban a la administración para revocar el acto administrativo de contenido particular sin consentimiento del administrado involucrado con el acto, a saber: i) Cuando se trataba de actos resultantes de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se daban las causales de revocación; ii) Cuando era evidente que el acto había ocurrido por medios ilegales. Esta modificación resulta más acertada que la anterior, por cuanto es lógico pensar que la administración abusaba de las excepciones para revocar actos administrativos de contenido particular sin consentimiento. Sin duda pueden encontrarse revocatorias de actos administrativos resultantes de la aplicación del silencio administrativo sólo por ser consecuencia de tal silencio, sin considerar si el acto ficto estaba incurso en alguna de las causales de revocación. También se conoce la revocación de actos sin consentimiento del particular alegando su ocurrencia por medios ilegales, es decir, según la jurisprudencia, con vicios en el consentimiento, pero cuyo vicio consiste en la aplicación indebida de una norma, lo que constituye un error de derecho que no vicia el consentimiento, de conformidad con el artículo 1509 del Código Civil.

En definitiva, no poder revocar en ningún caso un acto administrativo de contenido particular sin el consentimiento del beneficiario del acto, garantiza la seguridad jurídica de los administrados, de modo que la modificación no sólo no es reprochable, sino que incluso es afortunada. Pensar en esto, sin considerar la otra modificación, permite creer en la bondad de la reforma. Por el contrario, lo acertado de esta modificación no logra mitigar lo inconveniente de la otra.

Para terminar debe decirse que, de modo general, la reforma tiene un efecto favorable para la seguridad jurídica, toda vez que ya ningún acto administrativo de contenido particular podrá revocarse sin consentimiento de su beneficiario, así como tampoco podrá revocarse ningún acto cuando ya no pueda demandarse, pero esto mismo hace que la revocación haya perdido utilidad y que el ordenamiento jurídico, en sí mismo considerado, haya perdido una importante herramienta para mantenerlo incólume.

7.LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY 1437 DE 2011 Y LA FORMA COMO SE JUSTIFICÓ EL CAMBIO DE LA REVOCACIÓN DIRECTA

En la Gaceta del Congreso²⁹ número 1210 del 27 de noviembre de 2009, Héctor Helí Rojas Jiménez, Ponente coordinador; Javier Cáceres Leal; Samuel Arrieta Buelvas; Gustavo Petro Urrego; Roberto Gerlén Echeverría; Marco Alirio Cortés Torres; presentan ponencia para el primer debate en el Senado de la República del Proyecto de ley número 198 de 2009 Senado, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Empieza el documento haciendo una exposición sobre la evolución del Estado Social de Derecho, la globalización y la necesidad de adecuar las normas del código contencioso administrativo con los nuevos cambios mundiales, a tono con los principios de la constitución de 1991.

A continuación, se presenta una explicación sobre las principales regulaciones de los Procedimientos Administrativos que se incluyen en esta primera parte del proyecto y escribe sucintamente sobre los siguientes temas:

- Adecuación del Código Contencioso Administrativo a los fines del estado social de derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución.
- Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa.
- Codificación y compilación de normas.

²⁹ SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariasenado.gov.co>>

- Fortalecimiento del derecho de petición.
- Fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa.
- Modernización de instituciones.

Con respecto del tema de la Organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se escribió allí sobre lo siguiente:

- Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- Redefinición del objeto de la jurisdicción.
- Introducción de un esquema mixto que conjugue proceso escrito y oralidad.
- Unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial.
- Fortalecimiento de los poderes del juez.
- Consagración de un nuevo recurso extraordinario.
- Mecanismo eventual de revisión previsto en los artículos 265 a 269.
- La extensión y adaptación a terceros de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado regulada en el artículo 264.
- Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral.

- Fortalecimiento de la función consultiva.
- Utilización de medios electrónicos en el proceso judicial.
- Régimen de transición y aplicación del Código.

Concluye este primer debate sin asomo de los fundamentos que sirvieron de base para cambiar el esquema de la REVOCATORIA DIRECTA que se aplicaba en el decreto 01 de 1984 por el nuevo planteamiento de la ley 1437 de 2012.

En la Gaceta del Congreso³⁰ número 264 del 27 de Mayo de 2010, aparece ponencia suscrita por Samuel Arrieta Buelvas y Guillermo León Giraldo Gil, a través de la cual se rinde ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 198 de 2009 Senado, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Inicia la exposición con una compilación de la ponencia del primer debate, que se transcribió, según los ponentes, para conocimiento de la plenaria de la corporación.

Los fines sobre los cuales se justifican los ajustes dados al procedimiento en sede administrativa, se explican como sigue:

“1. Adecuación del C.C.A. a los fines del Estado Social de Derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución.

La totalidad del nuevo texto de Código está impregnada por los fines esenciales del Estado definidos en el artículo 2° de la Constitución Política, por los principios de la función administrativa estatuidos en el artículo 209 de la C.P. y por otros, que como el principio de buena fe y el principio del debido proceso administrativo se encuentran igualmente en la C.P. Así, el artículo 1° del proyecto expresa que la finalidad de los

³⁰ SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariasenado.gov.co>>

procedimientos administrativos es la de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y los particulares.

Igualmente el artículo 3° ordena a las autoridades que todas sus decisiones deberán consultar los principios de buena fe, igualdad, imparcialidad, debido proceso, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, cuyo contenido y alcance interpretativo de la ley se explicitan en esta norma como directriz de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos.

2. Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa.

En un Estado Social de Derecho, el reconocimiento de los derechos de las personas debe hacerse prioritariamente por la administración, dejando la intervención del juez solamente para aquellas situaciones excepcionales en que la administración encuentre que debe negar su reconocimiento. En el proyecto de código que hoy se presenta al Congreso, esta concepción se fortalece mediante el otorgamiento de herramientas jurídicas a la administración para que pueda hacerla efectiva. Así, el artículo 19 permite a la autoridad conceder atención prioritaria a las peticiones cuando estén de por medio derechos fundamentales y adoptar medidas cautelares para protegerlos. Igualmente, en el proyecto se establece el deber de aplicar de manera uniforme en los casos similares las normas constitucionales y legales y la jurisprudencia. En este sentido, el proyecto busca también dar confianza al servidor público sobre el camino a seguir en la toma de decisiones y dar seguridad jurídica al peticionario sobre la norma y la doctrina aplicable a su caso individual. El artículo 9°; es claro cuando indica que al resolver los asuntos de su competencia las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a casos similares. Igualmente, estarán obligadas a decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Otras expresiones del postulado bajo análisis se encuentran en el artículo 22, sobre deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los Agentes de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, y en el artículo 82 sobre la posibilidad legal de que grupos especializados estudien y proyecten la decisiones de los recursos contra los actos administrativos, con el fin de hacer más objetivo y eficaz el autocontrol de la administración por esta vía.

Por último, se busca que este tipo de medidas se acepten y se acojan en la cultura administrativa del país, para disminuir la litigiosidad imperante”.

Continúa el documento con la justificación de los cambios capítulo por capítulo, de los cuales se resaltan a continuación los acápites del título tercero, que es el que interesa para el objeto del presente estudio, como sigue:

“Modificaciones al Título Tercero:

Por razones de orden Constitucional se suprime el término de tres años señalado inicialmente en el artículo sesenta y cuatro (64), sobre reglamentación del uso de medios electrónicos. En el artículo sesenta y siete (67) se incluye la consecuencia jurídica correspondiente, para no dejar en el vacío la preceptiva del inciso 1° sobre notificación personal. En el artículo setenta y uno (71) que trata de la autorización para recibir notificación se cambia poder por escrito para evitar confusiones.

Se amplía a los directores de los organismos Constitucionales autónomos e independientes la no apelación de las decisiones. Se ajustan los términos previstos en el artículo setenta y seis (76) sobre oportunidad y presentación de la apelación. En el artículo ochenta y dos (82) se cambia el carácter permanente de los grupos especializados para la decisión de los recursos, para flexibilizar con miras a la eficacia de la labor jurisdiccional.

En el artículo ochenta y tres (83) sobre silencio administrativo negativo se incluye la notificación del auto admisorio de la demanda como evento para que la administración pierda competencia. Lo mismo ocurre en el artículo ochenta y seis (86) sobre silencio administrativo en los recursos. Se suprime el párrafo del artículo ochenta y siete (87) por ser ambiguo y para armonizar con el artículo ochenta y seis (86). Se tiene el silencio administrativo positivo como evento para que opere la firmeza de los actos administrativos.

En el artículo noventa (90) se precisa que la obligación que da lugar a multar al particular, no debe ser divisoria, no debe estar exceptuada en leyes especiales y la sanción por renuencia a cumplirla debe partir de uno y no de tres salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el artículo noventa y tres (93) se precisa que los actos administrativos susceptibles de revocación son tanto los de contenido individual como los de concreto, que el superior no es solo el jerárquico sino también funcional y se ajustan las causales a una terminología más técnica-procesal. En el artículo noventa y cuatro (94) se precisa que los recursos son de la vía gubernativa.

Finalmente proponemos una modificación del artículo noventa y siete (97) sobre revocación de actos de carácter particular y concretos, para señalar que se trata de actos favorables, que no se puede prestar esta figura para amparar situaciones producto de fraudes o del engaño de quien no da su consentimiento para la revocación, que no se amparará en ella, tampoco, la responsabilidad de quienes generan el silencio administrativo positivo y que la decisión se producirá en un plazo razonable.

Las demás modificaciones del título tercero son de ajuste gramatical y precisión terminológica.”

En la Gaceta del Congreso número 683 del 23 de Septiembre de 2010, PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 315 DE 2010 CÁMARA, 198 DE 2009 SENADO ³¹, después de las presentaciones de rigor, se inicia el discurso con los cambios que propone el Consejo de Estado.

Para efecto de nuestro estudio, se transcribe únicamente lo relacionado con la Revocación Directa, así:

“Capítulo IX, Revocación directa de los actos administrativos.

Artículo 93. Causales de revocación de los actos administrativos. En el artículo 93, que versa sobre las causales de revocación, se modifican los numerales 1 y 2 en el sentido expuesto por la norma original de la iniciativa radicada, esto es, 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, y 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, textos normativos que resultan técnica y jurídicamente más precisos y sobre los cuales la doctrina y la jurisprudencia ya han decantado su alcance jurídico y aplicación, en tanto se encuentran contemplados en el Código Contencioso Administrativo actual (artículo 69).

Artículo 94. Improcedencia. Se introducen ajustes técnicos jurídicos en la redacción de la norma que regula la improcedencia de la revocatoria de actos, puesto que, de una parte, no se debe emplear el vocablo vía gubernativa porque no guarda coherencia con el proyecto que elimina esa expresión y en su reemplazo alude a recursos ante la administración; y de otra parte, tampoco se debe hacer referencia a una función o labor meramente revisora de la jurisdicción porque es un término actualmente superado por el de la función o actividad de control judicial.

Artículo 97. Revocación de actos administrativos favorables. Contrario a la procedencia de la revocatoria de actos particulares y concretos, en los tres eventos que señala la disposición sin la anuencia del beneficiario, se retoma la redacción propuesta en el proyecto original radicado, en tanto el espíritu de la norma es no permitir, por regla general, la revocación del acto administrativo, bien sea expreso o ficto, cuando haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sin que medie el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, en el entendido de que

³¹ SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariasenado.gov.co>>

es al juez a quien le corresponde en esos casos pronunciarse sobre la legalidad del acto en aras de la seguridad jurídica.

La anterior regla deja a salvo las excepciones establecidas en la ley, por ejemplo en el inciso 3° artículo 9° de la Ley 1150 de 2007 se autoriza la revocatoria directa del acto de adjudicación del proceso de selección pública cuando se obtiene por medios ilegales, y en todo caso, en protección del interés general, se adiciona el inciso tercero para que si el titular niega su consentimiento y la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demande sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicite al juez su suspensión provisional, autoridad que decidirá sobre la procedencia de la medida cautelar frente a una evidente irregularidad del acto. (...)"

Posteriormente, en la ponencia para segundo debate la Proyecto de ley 315 DE 2010 CÁMARA, 198 de 2009 SENADO ³², se dice:

"La iniciativa parte de la realidad de que el Código actual, Decreto ley 01 de 1984, aunque ha sido varias veces modificado (Leyes 270 de 1996, 446 de 1998, 1107 de 2006, 1285 de 2009, Decretos 2304 de 1989, 2288 de 1989 y 768 de 1993, entre otras normas), cumplió ya más de 25 años desde su promulgación, tiempo en el cual se presentaron transformaciones a nivel mundial y nacional en el derecho, la economía, el comercio, la política, la cultura y la tecnología, que hacen indispensable adaptar el derecho administrativo, las instituciones jurídicas y las estructuras judiciales para que no se conviertan en inoperantes y obsoletas frente a las nuevas exigencias del mundo actual.

En tal virtud, el proyecto de ley a estudio de la Plenaria de esta Corporación tiene por objeto integrar los cambios constitucionales producidos con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991, modernizar las instituciones administrativas y procesales y aprovechar los recursos que proporciona la tecnología informática, para dotar a la Administración y a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de un nuevo régimen normativo que propenda por la prevalencia de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política y en las leyes, sobre la base de que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y de que la función judicial está encargada precisamente de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades de los asociados.

La iniciativa contiene trescientos nueve (309) artículos, divididos en dos partes que tienen una conexión directa:

En la Parte Primera del Código (artículos 1° a 102) se regulan los procedimientos administrativos, esto es, la forma como las autoridades deben actuar para resolver

³² SENADO DE LA REPUBLICA. Secretaría. Consultado [3 de agosto de 2012]. En: <<http://www.secretariasenado.gov.co>>

las peticiones que las personas presentan ante ellas. El procedimiento administrativo está orientado a que la Administración decida y solucione de fondo las diversas peticiones que le formulen los asociados, así como a la culminación efectiva de las diferentes actuaciones que ella adelante, para lo cual se fortalecen los instrumentos con que cuentan las autoridades, en aras de evitar los conflictos y procurar la solución de los mismos en sede administrativa.

La Parte Primera se dirige a todas las entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, así como a los órganos autónomos e independientes y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas, sin perjuicio de lo establecido en regímenes especiales, con el objeto de garantizar la protección de los derechos y libertades de las personas, mediante el cumplimiento eficaz de la Constitución y la ley por parte de la Administración y de la observancia recíproca de los deberes de las personas en sus relaciones con ella. Esta parte, se encuentra dividida en cuatro títulos: disposiciones generales, Título I; derecho de petición, Título II; procedimiento administrativo general, Título III; procedimiento de jurisdicción coactiva, Título IV; mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, los cuales giran en torno a los siguientes criterios:

1. La adecuación del C.C.A. a los fines del Estado Social de Derecho (Preámbulo, artículos 1° y 2° C.P.) y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución (artículo 209 C.P).

2. La consagración de los derechos y deberes de las personas, y de los deberes, prohibiciones y motivos de recusación de las autoridades.

3. El establecimiento de reglas imperativas para que la Administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa.

4. La codificación y compilación de normas en materia del procedimiento administrativo general.

5. El fortalecimiento del derecho de petición.

6. El fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa.

7. La modernización y actualización de instituciones en el procedimiento administrativo.

La Parte Segunda (artículos 103 a 309) está relacionada con la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y sus funciones jurisdiccional y consultiva. Se encuentra dividida en once títulos, cuyas disposiciones regulan y guían la organización; fijan el objeto, los medios de control judicial y las competencias; el trámite del proceso contencioso administrativo; establecen los recursos extraordinarios, el mecanismo de extensión y unificación de la jurisprudencia; consagran el proceso contencioso electoral y el proceso ejecutivo; describen la intervención del Ministerio Público; establecen un plan especial de descongestión; y adoptan el respectivo régimen de transición, la vigencia y las

derogatorias. En concreto, esta Parte Segunda propende por la tutela judicial efectiva, para lo cual plantea:

1. La organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con la estructura de tres niveles (jueces administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado).

2. La redefinición del objeto de la jurisdicción, bajo un criterio material, esto es, atendiendo la función administrativa, pero sin desconocer algunos eventos en que debe acudir al criterio orgánico o de la naturaleza de entidad pública.

3. La introducción de un esquema mixto de proceso, que conjuga elementos escritos y orales, en procura de garantizar el derecho fundamental del acceso a la justicia.

4. La unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial.

5. El fortalecimiento de los poderes del juez, entre otros aspectos, en relación con el petitum; la flexibilidad para la dirección del proceso; la fijación del litigio; el manejo de las pruebas; el saneamiento del proceso; los alcances de la sentencia a proferir; la adopción de novedosas medidas cautelares; el rol del mecanismo de la conciliación y las garantías para el respeto y cumplimiento de las decisiones judiciales.

6. La consagración de un nuevo recurso extraordinario, en aras de asegurar la unificación de la jurisprudencia.

7. La regulación del mecanismo de revisión eventual en materia de procesos para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de los daños causados a un grupo.

8. La extensión a terceros de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

9. El rediseño del trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral, con el fin de agilizar el proceso en el que se ventilan y ajustarlo al término previsto en la Constitución de 1991, para su resolución en los términos establecidos en la reforma política, contenida en el Acto Legislativo 1 de 2009.

10. El fortalecimiento de la función consultiva del Consejo de Estado.

11. La introducción y utilización de medios electrónicos en el proceso judicial.

12. La adopción de un Plan Especial de Descongestión para lograr concluir con la cantidad de procesos en trámite al entrar a regir la reforma en un plazo máximo de cuatro (4) años, y la regulación del régimen de transición, vigencia y derogatorias”.

Anota el ponente, en relación con la revocación, que:

“(...) en el artículo 95, concerniente a la oportunidad de la revocatoria directa de los actos administrativos, se mejora la redacción del párrafo que contiene el trámite de conciliación judicial que puede darse en el curso de un proceso judicial, mediante la fórmula de la oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados, pero se suprime el inciso final del mismo relacionado con las consecuencias negativas (pérdida de los intereses y la indexación) para el demandante cuando haya guardado silencio o rechazado la oferta si al final en la sentencia se encuentra que esta era razonable, porque, al analizar nuevamente este aspecto, se considera que este tipo de efectos no es acorde con la filosofía de la conciliación, esto es, el de ser un mecanismo de autocomposición de un conflicto por la voluntad concertada o el consenso de las partes, exento de medidas que de alguna forma puedan ser entendidas por ellas como coercitivas en el caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio o no querer celebrarlo.

Respecto al artículo 97, por sugerencia del Gobierno se modificó en el sentido de autorizar que la revocatoria del acto administrativo lo pueda hacer la Administración, si este se expidió usando medios ilegales o fraudulentos.”

Hay que decir que de los debates en Cámara y Senado surgieron diversas propuestas que enseñaban variaciones al articulado cada vez, pero que nunca tales propuestas giraron en torno del artículo de la improcedencia, el cual comporta, como se vio, la modificación más importante a la figura de la revocación. Por esa razón se prescinde de su transcripción. Asimismo, los debates en ningún momento muestran los motivos que impulsaron esa modificación sustancial, sino que se desarrollaron como se ve en los apartes citados antes. Quizás sí se trató el tema de la desaparición de las causales que permitían la revocación de actos de contenido particular sin el consentimiento del administrado, lo cual no quiso el Gobierno, pero en cambio sí solicitó el Consejo de Estado por considerar que la revocación de dichos actos, sin consentimiento del particular, era cuestión de la jurisdicción. No obstante, más allá de esto, tampoco hay un razonamiento que permita determinar el objeto y las causas precisas de ésta modificación.

De resultas, pues, cabe afirmar que no hay elementos suficientes en los debates para establecer si las modificaciones efectivas a la figura de la revocación responden a los hechos o cuestionamientos que las originaron, toda vez que no se conocen allí tales hechos o cuestionamientos.

Puede y debe decirse, en cambio, que si uno de los motivos generales de la reforma fue el “*Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa*”, como se lee en las ponencias, entonces en lo que hace a las modificaciones introducidas a la revocación directa, la reforma no es afortunada, dadas las razones que se han expuesto a lo largo del presente texto.

8.LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL

En términos generales, la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional, sigue las reglas de la revocación directa regulada en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al menos así parece desprenderse del artículo 736 del Estatuto Tributario Nacional, que indica que “Sólo procederá la revocatoria directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por la vía gubernativa”.

No obstante lo anterior, el legislador previó una oportunidad para ejercer la revocación, una competencia y un término para resolverla, disímiles a los que previó tanto en el Código Contencioso Administrativo como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a saber:

***“ARTICULO 737. OPORTUNIDAD.** El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo.*

***ARTICULO 738. COMPETENCIA.** Radica en el Administrador de Impuestos Nacionales respectivo, o su delegado, la competencia para fallar las solicitudes de revocatoria directa.*

***ARTICULO 738-1. TERMINO PARA RESOLVER LAS SOLICITUDES DE REVOCATORIA DIRECTA.** <Artículo adicionado por el artículo 136 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Las solicitudes de revocatoria directa deberán fallarse dentro del término de un (1) año contado a partir de su petición en debida forma. Si dentro de éste término no se profiere decisión, se entenderá resuelta a favor del solicitante, debiendo ser declarado de oficio o a petición de parte el silencio administrativo positivo.*

***PARAGRAFO TRANSITORIO.** Para las solicitudes de revocatoria directa pendientes de fallo, el término señalado en este artículo empezará a correr a partir del mes siguiente de la vigencia de la presente ley”.*

Dados los objetivos que persigue el análisis que nos ocupa, no merecen especial pronunciamiento los artículos 738 y 738-1, lo cual no obsta para mencionar que resulta extraño saber que la administración tiene dos (2) meses, antes tres (3), para resolver las solicitudes de revocación, pero que si se trata de la administración de impuestos, el término para resolver es de un (1) año. Quizás lo que se dirá a continuación con relación al término de oportunidad pueda asociarse con esta condición. A propósito de la competencia, bastará decir que el Administrador de Impuestos Nacionales es superior jerárquico de todos aquellos que expiden actos administrativos relacionados con impuestos, de modo que comparativamente la regla no es muy diferente a la que establecen el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011.

En tratándose, en cambio, de la regla de oportunidad contenida en el Estatuto Tributario Nacional, según la cual el término para ejercitar la revocación directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo, las consideraciones no pueden hacerse esperar.

En principio, cuestionaron quienes escriben el hecho de que el Código Contencioso Administrativo permitiera cumplir la revocatoria en cualquier tiempo, contrario a los dos (2) años previstos en el Estatuto Tributario Nacional. El reproche recaía sobre esta última regla, dado que limitaba en el tiempo un derecho consagrado sin límites temporales en aquel Código. Ahora, como bien se sabe, se cuestiona la regla contenida en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que sujetó la procedencia de la revocación al término de caducidad de la acción de que es susceptible el acto objeto de la misma. No quiere decirse que por ello se celebre la previsión del Estatuto Tributario Nacional, pero sin lugar a dudas, conocida la reforma, viene a ser mucho más preferible. En todo caso, categóricamente se dice, el término de oportunidad que precisa la revocación para justificar su existencia, es la ausencia

de término, como estaba dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, de donde se sigue que las disposiciones que impongan un límite al respecto yerran.

Ahora bien, prescindiendo de esto, como recién se afirmó, los términos de oportunidad de la revocación antes de la reforma eran disímiles entre la regla general del Código Contencioso Administrativo y la especial del Estatuto Tributario, y ahora, con la reforma, la condición se mantiene, de modo que el análisis sobre si es legítima la diferencia es aún pertinente.

8.1.DEL DERECHO A LA IGUALDAD

Precisamente sobre la constitucionalidad del artículo 737 del Estatuto Tributario Nacional se ocupó la Corte Constitucional al darle trámite a una demanda de inconstitucionalidad interpuesta de modo exclusivo contra ese artículo, así:

“La Carta Política prescribe que la Constitución es norma de normas y que en todos los casos en los que exista incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica debe aplicarse la Constitución. De allí la existencia del control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas jurídicas. Sin embargo, en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto y no es viable la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de uno de los preceptos. Con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley. Entre los principios contemplados se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general". El mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa tendrán prelación las normas de carácter especial”³³.

A este respecto, lo primero que hay que decir es que no resulta muy apropiado dar credibilidad al argumento según el cual como el conflicto es entre dos normas y no entre una de ellas y la Constitución, entonces no puede declararse la

³³ CORTE CONSTITUCIONAL, Expediente D-1391. Sentencia C-078. Bogotá, 20 de febrero de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

inconstitucionalidad de ninguna de ellas, sobre todo si quiere abordarse un análisis desde el derecho a la igualdad, porque siempre presupone éste la existencia de dos tratamientos diferentes cuando deberían ser iguales, los cuales, sin lugar a duda, pueden provenir de dos leyes. Piénsese nomás, a título de ejemplo, que una ley reconoce un derecho patrimonial a un sector de la población, mientras otra ley no lo reconoce a otro sector que está en objetivas condiciones de igualdad con aquel. ¿Acaso es ilegítimo alegar la inconstitucionalidad de ésta ley por razón de que “el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal”? Evidentemente podrá demandarse, dado que todas las personas tienen derecho a recibir “la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, según en seña el artículo 13 de la Constitución. ¿Cómo se verifica el trato desigual de las autoridades? Se verifica con la confrontación de dos actos administrativos diferentes que debieron ser iguales. Pero son dos actos administrativos diferentes entre ambos, ¿entonces no hay inconstitucionalidad posible? La respuesta sigue siendo evidente.

Así pues, para aplicar al caso concreto, no se hace bien al decir lo que dijo la Corte, sino que se requiere de un análisis distinto, dedicado a establecer si hay razones que justifiquen el trato desigual. Bien sabido es que la igualdad se predica entre iguales, de manera que para resolver la cuestión sobre si la diferencia de términos de oportunidad que se ha planteado es contraria a derecho, debe establecerse si el administrado que tiene relaciones con la Administración de Impuestos es, por alguna razón, diferente del administrado que tiene relación el resto de la Administración.

En principio la diferenciación es posible, porque puede argumentarse que quien acude a la Administración a pagar impuestos no está en las mismas condiciones que quien acude a pagar una multa por haber dejado una basura en el espacio

público. La relación jurídica, en términos de título, entre la administración y el administrado es, en este caso, abiertamente disímil. También puede decirse que los impuestos son ingresos tributarios; las multas son ingresos no tributarios; por esa razón, el modo de presupuestarlos es distinto. Para no ir muy lejos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la intervención que realizó dentro del proceso que se abrió para resolver la Acción de Inconstitucionalidad que se acaba de citar, afirmó que "la atribución de los derechos y las obligaciones tributarias plantea, en sí, un ámbito de certeza insoslayable. La administración no puede estar supeditada *ad infinitum* para definir la estabilidad del acto administrativo (...) Así lo exige la dinámica de ingresos y egresos del Estado"³⁴. En definitiva, lo que quiere decirse es que hay argumentos para declarar que la medida no es discriminatoria, pero que es inadmisiblesustraerse del análisis con el razonamiento que consta en la cita que nos ocupa.

8.2.DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Limitar a dos (2) años el cumplimiento de la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria es una condición que se encuentra lejos de violentar el derecho al debido proceso. Las razones de ello, indiscutibles, se encuentran contenidas del siguiente modo en la sentencia que se examina:

"El demandante afirma también que el hecho de que el artículo demandado disponga que la revocatoria directa sólo podrá aplicarse en materia tributaria dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo constituye una violación al debido proceso.

No comparte la Corte esta opinión. Aún si se parte de la base de que la revocación directa constituye un recurso gubernativo extraordinario, omitiendo la discusión existente acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, es evidente que las personas no quedan desprotegidas jurídicamente por el hecho de que se limite su período de aplicabilidad. De un lado, porque la ley tributaria consagra dentro de la vía administrativa, junto al mecanismo de la revocatoria directa, el recurso de

³⁴ *Ibíd.*

reconsideración. Y, además, se contemplan las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa.

De otro lado, la fijación de un término para ejercitar un recurso o aplicar un mecanismo como el de la revocatoria constituye, como bien se señala en las intervenciones, una forma de armonizar los principios de la seguridad jurídica y el debido proceso. En efecto, el establecimiento de términos contribuye a superar la tensión existente entre estos dos principios, ambos muy caros a cualquier sistema jurídico, en la medida en que permite que ambos tengan vigencia. Así, mientras que, por una parte, se consagra la existencia de recursos o medios para impugnar o solicitar la revocación de las decisiones de la administración - de manera que el ciudadano obtiene instrumentos para defenderse de una posible arbitrariedad estatal -, por otra parte, la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica³⁵.

Nada puede decirse en contra. Pero sí cabe hacer un cuestionamiento, el cual se hará justo después de citar un aparte de la misma sentencia 078 de 1997, en el que se apela a otra sentencia de la misma Corte Constitucional para ilustrar la validez de la fijación legal de términos para la interposición de recursos.

“Esta Corporación se ha manifestado en varias ocasiones con respecto a la validez de la fijación legal de términos para la interposición de recursos. En la sentencia C-351 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), en la que se decidió sobre la constitucionalidad del establecimiento de un término de caducidad de cuatro meses para la acción de restablecimiento del derecho, se sostuvo:

“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta³⁶.

El cuestionamiento, entonces, se contrae a lo que sigue: Si son ciertas las afirmaciones contenidas en ésta última cita, ¿es “francamente contrario a la Carta”

³⁵ Ibíd.

³⁶ Ibíd.

el término de oportunidad que para la revocación directa de los actos administrativos establecía el decreto 01 de 1984? Dados los argumentos que se han expuesto a lo largo de este trabajo, debe manifestarse que no. Más de veinticinco (25) años estuvo vigente el Código Contencioso Administrativo y nunca, debido a ello, hubo “imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos”, todo lo contrario.

8.3.LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA

El término de oportunidad que para la revocación directa de los actos administrativos establecía el decreto 01 de 1984 no es “francamente contrario a la Carta”. En palabras de la misma Corte Constitucional, más bien el término lo fija el legislador haciendo uso de su libertad de configuración normativa. Este ha sido uno de los argumentos principales para declarar la exequibilidad del artículo 737 del Estatuto Tributario Nacional, y, no puede dudarse, es un argumento para creer en la exequibilidad del artículo 71 del decreto 01 de 1984.

“En el marco de la necesidad de armonizar el derecho de los ciudadanos a impugnar las actuaciones de las entidades estatales con el derecho a que exista una cierta seguridad jurídica es absolutamente legítimo que al consagrarse recursos o procedimientos como el de la revocación se disponga que éstos deben ejercerse dentro de un plazo determinado. Este término lo fija el legislador, haciendo uso de su libertad de configuración normativa, dentro del ámbito de un poder discrecional que solamente puede ser objeto de censura si se advierte que supera los límites de la razonabilidad. El legislador extraordinario decidió que en materia tributaria debía imponerse un límite para la revocación de los actos administrativos y lo fijó en dos años a partir de su ejecutoria. Este término es mucho más amplio que los consagrados para el ejercicio de muchos recursos procesales y administrativos y es claro que permite a la persona interesada presentar sus argumentos ante la administración tributaria para que ésta decida. Resta decir que dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria, bien sea porque considere que en este campo es fundamental crear certeza jurídica con gran rapidez, bien porque estime que en esta área debe darse un tratamiento favorable al Estado, etc³⁷.”

³⁷ Ibíd.

Así las cosas, hay que concluir que la diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, pero no así a un análisis de pertinencia, por decirlo de alguna manera. Dicho de otro modo, las normas que se examinan carecen de defectos de derecho, pero adolecen de defectos de concepción, si se consideran todos los argumentos que han quedado atrás. Y es que no sólo no debería haber diferencia en los términos de oportunidad de la revocación directa entre un cuerpo normativo y otro, cualesquiera que estos sean, sino que no debería haber término de oportunidad para cumplir la revocación directa de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico.

No es buena una norma sólo porque no es contraria a la Constitución.

9.CONCLUSIONES

La comprensión del principio de legalidad no depende de entender el ordenamiento jurídico como un conjunto jerárquico de normas, sino de saber que la actividad de la administración se realiza, no haciendo todo cuanto se quiera, sino sólo aquello que permita la norma.

La primera causal de revocación directa de los actos administrativos, “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”, es suficiente para alcanzar el efecto que se persigue con las tres (3), de manera tal que las dos (2) restantes, antes que servir a los propósitos de la figura legal de que se trata, sirven para enturbiarlos dado su alto contenido de indeterminación.

La figura de la revocación directa de los actos administrativos debe su existencia al principio de legalidad que gobierna el actuar de la administración pública.

La revocación directa de los actos administrativos, antes que ser la pérdida de vigencia de un acto administrativo, es una facultad, entendida esta como el derecho para hacer algo, pero también una obligación de hacer algo, que no es otra cosa que hacer cesar los efectos de sus propios actos cuando los mismos hayan sido expedidos en contra del ordenamiento jurídico vigente.

La revocación directa es la revocación directa, mecanismo legal que no precisa de calificarse como recurso o acción para producir los efectos que produce.

Si bien hubo más de dos (2) modificaciones a la figura de la revocación directa de los actos administrativos, en esencia fueron dos (2) las que realmente cambiaron la figura como se conocía. La primera de ellas, y quizás la que más impactó la estructura pasada, es la que hace relación a la improcedencia, según la cual la revocación ya no podrá cumplirse en cualquier tiempo, sino sólo mientras el acto

objeto de revocación se encuentre dentro de los términos en que pueda ser demandado. La otra modificación importante hace relación a la desaparición de las causales que habilitaban a la administración para revocar el acto administrativo de contenido particular sin consentimiento del administrado involucrado con el acto.

La reforma tiene un efecto favorable para la seguridad jurídica, toda vez que ya ningún acto administrativo de contenido particular podrá revocarse sin consentimiento de su beneficiario, así como tampoco podrá revocarse ningún acto cuando ya no pueda demandarse, pero esto mismo hace que la revocación haya perdido utilidad y que el ordenamiento jurídico, en sí mismo considerado, haya perdido una importante herramienta para mantenerlo incólume.

Perfectamente hubiera podido la reforma prescindir de incluir la revocación en el nuevo código y los efectos serían similares a los que comporta su inclusión en los términos que se han expuesto.

No hay elementos suficientes en los debates del Congreso, los cuales constituyen la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2011, para establecer si las modificaciones efectivas a la figura de la revocación responden a los hechos o cuestionamientos que las originaron, toda vez que no se conocen allí tales hechos o cuestionamientos.

Si uno de los motivos generales de la reforma fue el *“Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa”*, como se lee en las ponencias, entonces en lo que hace a las modificaciones introducidas a la revocación directa, la reforma no es afortunada.

La diferencia de oportunidad que hay entre la revocación directa de los actos administrativos regulada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la revocación directa de los actos administrativos regulada en el Estatuto Tributario Nacional responden favorablemente a un análisis de constitucionalidad en términos de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, pero no así a un análisis de pertinencia. Dicho de otro modo, las normas que se examinaron carecen de defectos de derecho, pero adolecen de defectos de concepción.

No sólo no debería haber diferencia en los términos de oportunidad de la revocación directa entre un cuerpo normativo y otro, cualesquiera que estos sean, sino que no debería haber término de oportunidad para cumplir la revocación directa de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico.

No es buena una norma sólo porque no es contraria a la Constitución.

BIBLIOGRAFIA

ARBOLEDA Perdomo, Enrique José. Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Primera Edición. Bogotá: Editorial LEGIS. 2011.

CERRA Betancur, Germán. La Revocación Directa de los Actos Administrativos. ¿Mecanismo excepcional de impugnación o especial prerrogativa de la Administración? Bogotá. 2006. Tesis. (Derecho) Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera De Derecho

FRANCH I Saguer, Marta. El interés público: la ética pública del derecho administrativo [en línea].

GOMEZ Cardona, Efraín. Derecho Administrativo Social y Democrático. TOMO I. Primera Edición. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999.

OSSA Parra, Marcela. Compiladora. CARTILLA DE CITAS: Pautas para citar textos y hacer listas de referencias. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. DECANATURA DE ESTUDIANTES Y BIENESTAR UNIVERSITARIO. Bogotá. 2006. CORCAS EDITORES LTDA.

PARRA Gutiérrez, William René. Procedimiento Administrativo Vía Gubernativa. Ediciones librería del Profesional. Bogotá.

PENAGOS, Gustavo. Nulidades y acciones del acto administrativo. Independencia del acto administrativo del negocio jurídico privado. Irregularidades no invalidantes. Convalidación y extinción. Bogotá. Sexta edición Actualizada. 2007.

RIVADENEIRA Bermudez, Rosember. Manual de Procedimiento Administrativo Según la Ley 1437 De 2011. Medellín. Editorial Librería Jurídica Sanchez R. Ltda. 2012.

RODRIGUEZ R., Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá. Decimotercera edición, revisada, ampliada y puesta al día. Editorial Temis S.A. 2002.

SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez. TOMO II. 4ª edición. Bogotá.

Constitución Política de Colombia.

Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989).

Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Corte Constitucional, Sentencia C-078 de 1997.

Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 1999.

Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2008.

Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 1994.

Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2001.

Consejo de Estado, Sentencia de noviembre 23 de 1992. Sección Primera, expediente 1856.

Consejo de Estado, Sentencia de abril 13 de 2000. Sección Primera, expediente 5363.

Consejo de Estado, Sentencia de febrero 16 de 2001. Sección Tercera, Expediente 12907.

Consejo de Estado, Sentencia de agosto 8 de 1991. Sección Tercera, Expediente 6478.

Consejo de Estado, Sentencia de mayo 03 de 1990. Sección primera, Expediente 879.

Consejo de Estado, Sentencia de mayo 20 de 2004. Sección Segunda, Subsección "A", Expediente 5618-02.

Consejo de Estado, Sentencia de marzo 9 de 2000. Sección Primera, Expediente 5733.

Consejo de Estado, Sentencia de enero 20 de 2011. Sección Segunda, Subsección "B", Expediente 3304.

Secretaría del Senado. Gaceta del Congreso 1210 de 27/11/2009.

Secretaría del Senado. Gaceta del Congreso 264 de 27/05/2010.

Secretaría del Senado. Gaceta del Congreso 683 de 23/09/2010.

Secretaría del Senado. Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley 315 de 2010 Cámara, 198 de 2009 Senado.