

Revocatoria directa de los actos administrativos – interpretación del artículo 95 de la ley

1437 de 2011



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Colombia

Jorge Ernesto Hernández Chadid

Universidad Pontificia Javeriana

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2019

**Revocatoria directa de los actos administrativos – interpretación del artículo 95 de la ley
1437 de 2011**

Jorge Ernesto Hernández Chadid

Trabajo de investigación para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo

Tutor

Jairo Cabrera Pantoja

Abogado

Universidad Pontificia Javeriana

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2019

Agradecimientos

Contenido

Introducción.....	4
De la investigación en concreto.....	6
Problema de investigación.....	7
Objetivos.....	8
Objetivo general.....	8
Objetivos específicos	8
Capitulo primero	9
Revocatoria directa, silencio administrativo y recursos en sede administrativa	9
El concepto de revocatoria.	9
Antecedentes normativos y jurisprudenciales de la revocatoria directa	11
Avance normativo y jurisprudencial de la revocatoria directa de los actos administrativos	12
El silencio administrativo	27
El silencio administrativo negativo.....	28
El silencio administrativo positivo.....	30
Recursos ordinarios en sede administrativa	33
El recurso de reposición	36
El recurso de apelación	37
El recurso de queja.....	39
Capitulo segundo	42

La revocatoria directa y procedimientos administrativos especiales	42
La revocatoria directa en el ejercicio de la prestación de servicios públicos domiciliarios.....	42
La revocatoria directa en el ejercicio de la función fiscal del Estado	45
La revocatoria directa en el ejercicio de la función disciplinaria del Estado	48
La revocatoria directa de los actos administrativos de adjudicación como actos pre – contractuales en la contratación estatal	53
Capítulo tercero.....	58
La acción de cumplimiento y la titularidad de la revocatoria directa	58
El concepto de acción de cumplimiento.....	58
Ley 393 de 1997 – aspectos importantes para la investigación.....	60
De la titularidad para llevar a cabo la revocatoria directa de los actos administrativos	63
Conclusiones generales de la investigación	70
Referencias	74

Introducción

La presente investigación hace referencia a la revocatoria directa de los actos administrativos definida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (2009), como:

Una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que en sede administrativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de mayo de 2009, Sentencia 25000-23-26-000-1998-01286-01 [C.P. Ramiro Saavedra Becerra].

A su vez, la Ley 1437 de 2011, contiene en su articulado el procedimiento que debe seguir un ciudadano o una autoridad administrativa para adelantar el trámite de revocatoria directa de un acto administrativo, estipulando las causales por la que procede el trámite en mención, la oportunidad para solicitarlo, los efectos jurídicos que causa la decisión, la titularidad para solicitar la iniciación del trámite y declarar revocado un acto administrativo, el término en que deben ser resueltas las solicitudes y la revocatoria de actos administrativos particulares y concretos. (Ley No. 1437. 2011).

De manera que, su característica principal consiste en sustraer del ordenamiento jurídico un acto administrativo del que se presume su legalidad y el cual se encuentra generando efectos jurídicos durante el tiempo que no ha sido revocado. (Galvis, 2013, p.19).

Dentro del marco indicado, esta investigación analiza lo establecido en el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual las entidades públicas o las autoridades competentes tienen el término de dos meses para resolver la

solicitud de revocatoria directa, enfatizando que frente a tal decisión no procede ningún tipo de recursos de ley, es decir, reposición, apelación y queja. Paralelo a ello, es necesario llevar a cabo el análisis del artículo 96, el cual estipula como efecto, que ni la petición ni la decisión de revocatoria, reviven los términos para que el acto administrativo sea demandado ante la jurisdicción contenciosa, no siendo posible la aplicación del silencio administrativo positivo ni negativo, cuando la administración no dé respuesta en el término estipulado a la mencionada solicitud. (Ley No. 1437. 2011).

Con base a lo anterior, esta investigación se realiza con el interés académico y profesional de determinar qué herramienta jurídica tiene el ciudadano para obligar a la Administración a darle respuesta a la solicitud de revocatoria directa de un acto administrativo, si esta no se resuelve en el término estipulado en la Ley 1437 de 2011, al igual que busca establecer los efectos jurídicos del silencio administrativo frente a la solicitud de revocatoria directa.

La metodología de esta investigación estuvo ligada al estudio teórico de la Ley 1437 de 2011, Ley 734 de 2002, Ley 1952 de 2019, Ley 80 de 1993, Ley 142 de 1994, el Decreto 01 de 1984, Decreto 2733 de 1959, la jurisprudencia del Consejo de Estado, jurisprudencia de la Corte Constitucional referente al tema y doctrina específica sobre revocatoria directa de actos administrativos.

Como objetivo general de la investigación perfilé encontrar si existía o no una herramienta jurídica aplicable por parte del ciudadano en el evento que caducara el término para resolver su solicitud de revocatoria directa frente a un acto administrativo y, los efectos jurídicos que acarrea para la administración no resolver en el término tal solicitud. Para lo cual se analizan diferentes figuras y acciones legales tendientes a brindar una respuesta aplicable al problema de

investigación, además, estudiar procedimientos administrativos específicos o especiales con el fin de determinar si la norma especial podría ser aplicada en el contexto de la norma general.

De la investigación en concreto.

El trabajo de investigación se estructura en tres capítulos: en el primer capítulo se hace referencia a los antecedentes normativos desde la expedición del Decreto 2733 de 1959, hasta la regulación de la revocatoria directa en la Ley 1437 de 2011. Plasmando la selección de jurisprudencias y conceptos emitidos por el Consejo de Estado, en la sala de Consulta y Servicio Civil y de Contencioso Administrativo, desde 1954 hasta 2019, con el objetivo de relatar el avance histórico que ha tenido la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos en Colombia. Es importante recalcar, que el criterio de escogencia obedeció exclusivamente al avance interpretativo que el Consejo de Estado le ha dado a la figura jurídica en mención y no al orden cronológico en el tiempo.

Se analiza el silencio administrativo y los recursos ordinarios contemplados para el procedimiento adelantado en sede administrativa. Efectuando una aproximación a los conceptos generales, normativos y jurisprudenciales sobre estas figuras para llegar a la conclusión de verificar si la Ley 1437 de 2011 y las demás estudiadas, plantean correctamente su postura sobre la improcedencia del silencio administrativo y los recursos en vía gubernativa y si su redacción corresponde a una correcta adecuación, o si por el contrario existe una contradicción jurídica dentro del procedimiento.

En el capítulo segundo se estudia los procedimientos administrativos adelantados en ejercicio de funciones específicas de carácter administrativo. Verificando lo relativo a los procedimientos administrativos de revocatoria directa que se realizan en las actividades administrativas como en

la prestación de servicios públicos domiciliarios, el ejercicio de la función fiscal del Estado y de la función disciplinaria de acuerdo a lo consagrado en la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019, en el entendido de determinar si lo contenido en el procedimiento especial prevalece sobre la norma general. Se indaga igualmente sobre la revocatoria de los actos administrativos de adjudicación en materia contractual y revocatoria de los actos administrativos pre-contractuales con el fin de determinar su revocabilidad o irrevocabilidad.

En el capítulo tercero se analiza la acción de cumplimiento como posible solución al problema jurídico, es decir, como una herramienta jurídica utilizable por el administrado para obligar a la administración a darle cumplimiento a lo estipulado en el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011. Plasmando el concepto normativo, jurisprudencial y doctrinal y comprobando los aspectos importantes de la Ley 393 de 1997, con el fin de resolver el problema jurídico.

Igualmente, se examina la titularidad que se requiere para revocar actos administrativos tomando en cuenta las modificaciones realizadas con la expedición de la Ley 1437 de 2011, que específicamente determina las autoridades administrativas que tienen competencia para revocar actos administrativos.

Así las cosas, se busca determinar si para el problema jurídico planteado existe una herramienta jurídica aplicable que obligue a la administración a dar respuesta al administrado o si por el contrario la norma deja la interpretación sin un sustento jurídico que conlleve a la no respuesta por parte de la administración.

Problema de investigación

Cuál es la herramienta jurídica aplicable por el administrado en caso de no ser resuelta una solicitud de revocatoria directa de un acto administrativo en el término estipulado en la Ley 1437

de 2011, en el entendido, que la norma no contempla consecuencia jurídica para la administración en el evento de vencerse el término para dar contestación a dicha solicitud.

Objetivos

Objetivo general

Determinar si existe o no herramienta jurídica aplicable para obligar a la administración a resolver una solicitud de revocatoria directa sobre un acto administrativo en el término que estipula la Ley 1437 de 2011.

Objetivos específicos

Realizar una aproximación al concepto de revocatoria directa, a sus antecedentes normativos y jurisprudenciales con el fin de determinar si a través del tiempo se ha planteado una herramienta jurídica aplicable a la no contestación de una solicitud de revocatoria.

Determinar si la improcedencia del silencio administrativo y de los recursos administrativos en sede administrativa constituyen una certera adecuación al ordenamiento jurídico y cumple con el objetivo propuesto por el legislador.

Determinar si en los procedimientos administrativos especiales se encuentra una herramienta jurídica aplicable por el administrado para obligar a la administración a resolver una solicitud de revocatoria directa de un acto administrativo.

Capítulo primero

Revocatoria directa, silencio administrativo y recursos en sede administrativa

El concepto de revocatoria.

El término *revocación* proviene del latín *revocatio*, que, según la definición dada por la Real Academia de la Lengua Española, es el acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante o la anulación, sustitución o enmienda de orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto. Real Academia de la Lengua Española. (2019). Recuperado de <https://dle.rae.es>

En Colombia no existe una definición legal o normativa respecto de la revocatoria de los actos administrativos, pero jurisprudencialmente el Consejo de Estado, la ha definido como:

(...) una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior. Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una figura de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones y que los motivos por los cuales la administración puede revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídica respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de mayo de 2009, Sentencia 25000-23-26-000-1998-01286-01 [C.P. Ramiro Saavedra Becerra].

En el mismo sentido ha manifestado que:

(...) es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es, por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de mayo de 2009, Sentencia 25000-23-26-000-1998-01286-01 [C.P. Ramiro Saavedra Becerra].

Se podría definir entonces la revocatoria directa como la facultad que tiene la administración para dejar sin efectos jurídicos los actos administrativos expedidos en función de sus competencias y atribuciones, ya sea, de forma parcial o total y por solicitud de un interesado o por oficio propio. (Ibídem)

Ha sostenido el profesor Galvis Ursprung (2013), en su libro la revocatoria directa, que esta figura jurídica se constituye como una herramienta de doble vía, ya que, permite la revisión de actos administrativos por la autoridad que los expidió, otorgando la posibilidad a este de expulsarlo del mundo jurídico, además, que constituye un control directo que el administrado realiza a la administración, en el entendido que puede controvertir la actividad administrativa realizada en la expedición del acto administrativo.

Bajo mi concepto, se puede agregar una tercera función a la figura de la revocatoria, ya que, al ser tramitada en sede administrativa, permite que no se acuda directamente a la jurisdicción contenciosa a discutir la legalidad o no de un acto administrativo, dándole celeridad a la administración de justicia.

Ahora bien, la revocatoria directa, al igual que otros medios dictados por la ley y la jurisprudencia, constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos, en el entendido que se sustrae de la esfera legal un acto administrativo expedido por la misma autoridad que hasta ese momento gozaba de la plena presunción de legalidad, es decir, despoja del ordenamiento jurídico un acto administrativo que se hallaba produciendo efectos jurídicos, ya sea, de forma general o de forma particular. En palabras del Consejo de Estado (2009) se ha definido así:

(...) Es una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos, pues encontrándose estos en firme y, por ende, presumiéndose su legalidad y ostentando caracteres de ejecutividad y de ejecutoriedad, no obsta la actuación de la administración para revocarlos en cualquier momento, ya que no se encuentra consagrado termino de caducidad para solicitarla por los interesados, o para decidirla de oficio por la administración, pues esta solo pierde competencia para tal decisión cuando se ha proferido auto admisorio de demanda respecto del o de los actos cuya revocatoria se solicita o se pretende de manera oficiosa. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de mayo de 2009, Sentencia 25000-23-26-000-1998-01286-01) [C.P. Ramiro Saavedra Becerra].

Antecedentes normativos y jurisprudenciales de la revocatoria directa

Es importante al abordar este tema, realizar un breve recorrido histórico con el fin de exponer los principales pronunciamientos jurisprudenciales y el avance normativo que han definido a la revocatoria directa desde el primero momento en que apareció en la historia jurídica de Colombia hasta el día de hoy.

A pesar de no haberse regulado, desde 1954, el Consejo de Estado se ha pronunciado mediante sentencias y conceptos sobre la revocatoria directa de los actos administrativos, su ámbito de aplicación y la interpretación de las normas que la regulan.

Respecto a las normas jurídicas que han reglamentado esta figura jurídica, se encuentra que desde la expedición del Decreto 2733 de 1959 hasta la Ley 1437 de 2011, pasando por el Decreto 01 de 1984, han sido las encargadas de dicha ordenación.

A continuación, mediante un cuadro se expondrá los avances normativos y jurisprudenciales obedeciendo la escogencia de la jurisprudencia exclusivamente a los avances interpretativos sobre esta figura, en atención a la importancia que tiene conocer el origen de la figura jurídica de la revocatoria directa de los actos administrativos en Colombia y el avance jurisprudencial y normativo que esta ha tenido a través del tiempo.

Según la relatoría del Consejo de Estado, al día de hoy, la revocatoria directa se ha tratado en 682 jurisprudencias de distintas formas, de tal manera, se hará mención a las más resaltantes, con el fin de exponer el avance del tema en el tiempo. Consejo de Estado. (2019). Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia>.

Avance normativo y jurisprudencial de la revocatoria directa de los actos administrativos	
Jurisprudencia	Concepto
	La primera sentencia expedida por el Consejo de Estado, tratando el tema de revocatoria directa de los actos administrativos. En la citada, se hace una aproximación a la revocatoria directa aludiendo jurisprudencia del Consejo de Estado francés, específicamente, el fallo

<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia No. 874 del 15 de enero de 1954. [C.P. Rafael Rueda Briceño]</p>	<p>de la sentencia Vallois que en síntesis manifestó, que los actos administrativos podían ser revocados por los agentes de la administración, siempre y cuando no hubiesen expirado los términos del recurso contencioso francés. Cita igualmente al profesor Mauricio Haurion, quien comenta las sentencias expedidas por el Consejo de Estado Francés en su obra “Tratado de Jurisprudencia Administrativa, Tomo II”, en el sentido que define la revocatoria directa como la facultad que tiene la administración de anular sus decisiones, bajo el argumento, que los actos administrativos susceptibles de revocatoria directa crean derechos individuales pero que estos, a su vez, contienen irregularidades cuya naturaleza puede causar anulación contenciosa en el caso que fuesen atacados por el particular.</p> <p>Como se manifestó es el primer antecedente de revocatoria directa de actos administrativos en la historia de Colombia. Es de vital importancia conocer esta providencia, en el entendido que, al no existir regulación en este momento histórico, permite esta providencia tocar el tema por primera vez en nuestro país, dando paso a la regulación realizada por el Decreto 2733 de 1959.</p>
<p>Expedición del Decreto 2733 de 1959, por el cual se reglamenta el derecho de petición y se dictan normas sobre</p>	<p>Es la primera norma en regular la revocatoria directa de los actos administrativos en Colombia. En su capítulo III, dedicó cuatro artículos a la ordenación de este trámite, plasmando las causales por las cuales se puede solicitar la revocatoria de un acto administrativo, la</p>

<p>procedimientos administrativos. Diario Oficial No. 36163, Bogotá, Colombia, 3 de enero de 1982.</p>	<p>oportunidad para hacerlo, sus efectos y la revocación de actos particulares o individuales.</p> <p>Su importancia se adquiere porque se convierte en la primera norma, de manera formal, que regula la revocatoria directa de los actos administrativos. Siendo relevante para esta investigación, en el entendido que se obtiene una noción general sobre los antecedentes normativos de la figura jurídica.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, Concepto del 19 de mayo de 1961. [C.P. Alfonso Meluk].</p>	<p>Este concepto versó sobre la interpretación que se le debía dar al Decreto 2733 de 1959. El Consejo de Estado en esta oportunidad manifestó que: el decreto crea dos situaciones objeto de estudio, la primera son los actos creadores de situaciones jurídicas objetivas y la segunda, actos creadores de situaciones jurídicas de carácter subjetivo.</p> <p>Frente a los primeros sostiene que pueden ser revocados en cualquier momento porque en eso consiste la potestad que tiene el Estado frente a este tipo de actos, con la respectiva indemnización de perjuicios que acarree en el evento que haya creado derechos adquiridos. Agregó que la revocatoria se puede dar aun cuando el acto administrativo se encuentre ejecutoriado y tenga la calidad de cosa juzgada. Respecto del segundo tipo de actos, se concluye que estos pueden ser revocados aun cuando se hayan agotado los términos para interponer acciones jurisdiccionales y que para lograr la revocación de este tipo de actos es necesario contar con la autorización del particular a quien se le ha modificado la situación jurídica.</p>

	<p>Se convierte en la interpretación judicial del Decreto 2733 de 1959, lo que lo hace tener relevancia informativa para este trabajo de investigación. Siendo acertada la interpretación realizada por el Consejo de Estado, pues pone en cabeza de la administración la potestad de revocar los actos administrativos, pero al mismo tiempo le endilga la responsabilidad de socorrer los daños que dicha revocación cause por la expedición del acto irregular que genera efectos jurídicos gozando de presunción legal y a su vez, obliga a la administración a contar con la autorización del particular afectado para revocar un acto administrativo que directamente implique afectación para un particular.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 14 de agosto de 1970. [C.P. Andrés Holguín].</p>	<p>Esta sentencia interpretó los efectos de la revocatoria directa. El demandante en este caso, argumentó que la exégesis que se le debía dar al articulado del Decreto 2733 de 1959, comprendía la facultad de presentar la solicitud de revocatoria incluso frente a la resolución mediante la cual se decidía no revocar. Al respecto el Consejo de Estado manifestó su desacuerdo con el argumento expuesto por el demandante ya que, según el artículo 23 del decreto la revocatoria no revivía los términos legales para el ejercicio de acciones contenciosas lo que conllevaba, a que la decisión que se tomara en sede administrativa no pudiera ser modificada por la jurisdicción contenciosa.</p> <p>Añadiendo que, el legislador quiere evitar que una situación que se encontrara definida en sede administrativa y sobre la cual hubiese un</p>

	<p>acto administrativo en firme, se pudiera controvertir en sede judicial, quedando la situación jurídica indefinida en el tiempo, en el entendido, que el interesado podría siempre solicitar la revocatoria directa e incluso hacerlo en repetidas oportunidades y, mediante ese procedimiento llevar a la justicia contenciosa una situación ya decidida, resuelta por un acto no impugnado por la vía contenciosa.</p> <p>Es acertada la apreciación que lleva a cabo el órgano judicial, ya que, no puede una actuación administrativa estar supeditada a la voluntad de las personas. Por el contrario, debe someterse a plazos y tiempos para que estas mismas no tengan una duración excesiva difícil de soportar para la administración y para los ciudadanos. Es importante contar con esta jurisprudencia dentro del trabajo de investigación, ya que, muestra al lector la interpretación y posición del Consejo de Estado frente a los efectos jurídicos de la decisión final en un procedimiento de revocatoria directa de actos administrativos.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia No. 2371 del 20 de octubre de 1975. [C.P. Carlos Galindo Pinilla].</p>	<p>En esta oportunidad el Consejo de Estado se refirió a la legalidad de la revocatoria de los actos administrativos particulares. Manifestando que se constituye como ilegal revocar un acto administrativo que generara efectos jurídicos particulares.</p> <p>Se menciona que la administración estaba obligada a reconocer y a aplicar el postulado prescrito en el artículo 24 del Decreto 2733 de 1959, que solo era factible la revocación de actos administrativos particulares sin el consentimiento del afectado, cuando se hiciera un</p>

	<p>estudio minucioso de las normas que derogaban aquellas en las que se fundó el acto expedido.</p> <p>Analizar esta providencia es de vital importancia para el tema de investigación, ya que, este es el primer pronunciamiento profundo sobre la revocatoria de actos administrativos de carácter particular.</p> <p>Marcando un hito en el entendido que, no permite la arbitrariedad de la administración para revocar los actos administrativos, sin el consentimiento de los particulares y por el contrario obliga a que se tenga su consentimiento, excepto en los casos donde la norma que fundó el acto haya sido derogada.</p>
<p>Decreto 01 de 1984, por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Diario Oficial de Colombia No. 36.439, Bogotá, Colombia, 10 de enero de 1984,</p>	<p>La expedición de esta norma tuvo por objeto compilar todas las normas de procedimiento y procesos administrativos contenidos en la Ley 167 de 1941, el Decreto 2733 de 1959 y otros artículos específicos contenidos en la Ley 135 de 1961, el Decreto 528 de 1964, Decreto 1819 de 1964, Decreto 2061 de 1966 y la Ley 11 de 1975. De tal manera que, dentro de su articulado, se reguló el procedimiento administrativo y en general el proceso contencioso administrativo.</p> <p>Es importante tener en cuenta este antecedente, ya que, al derogar el Decreto 2733 de 1959, reguló en su capítulo quinto lo concerniente a la revocatoria directa de los actos administrativos, donde traza entre muchos aspectos las causales mediante las cuales se puede solicitar la aplicación de la figura jurídica, la improcedencia de la misma, la oportunidad de presentación, los efectos jurídicos de la decisión en</p>

	<p>sede administrativa y el procedimiento de revocación de los actos administrativos particulares y concretas.</p> <p>Obtiene la connotación de importancia en este trabajo de investigación porque marca un momento histórico al condensar dentro del procedimiento administrativo todo lo concerniente a la revocatoria de los actos administrativos generales y particulares. Bajo mi concepto, fue acertado en este momento de la historia expedir la norma citada, en el entendido, que facilitó al ciudadano y a la administración la aplicación de la figura jurídica bajo estudio.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de noviembre de 1989. [C.P. Jaime Paredes Tamayo].</p>	<p>En esta oportunidad el Consejo de Estado manifestó que la decisión que decide negar la revocatoria directa de un acto administrativo, es una decisión de carácter definitivo. Indicó que:</p> <p>El deber impuesto por la norma está circunscrito a ser cumplido cuando las causases previstas y la decisión debe ser adecuada a los fines de la norma lo impone, mas no a la forma que el interesado considere conveniente. De un pronunciamiento negativo respecto a revocación directa de determinado produce todos los efectos de una decisión definitiva y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.</p> <p>Poner fin a una actuación administrativa significa hacer imposible continuarla y ningún funcionario tiene opción contraria respecto de la revocación de los actos administrativos.</p>

	<p>Decisión definitiva motivada en los aspectos de hecho y de derecho, que resuelva todas las cuestiones planteadas o surgidas en el curso de la actuación queda en firme, cuando recae sobre un recurso interpuesto, o cuando contra ella no procede recurso ninguno, según los artículos 62 y 70 del Código, ahora modificado por el artículo 10, del Decreto 2304 de 1989. La decisión, entonces, sobre revocación directa, así pronunciada conserva su firmeza y no puede revocarse ni mediante petición de parte interesada ni oficiosamente.</p> <p>En la perspectiva del Alto Tribunal, la decisión de revocatoria no puede admitir recursos porque se convertiría en una situación indefinida, dando la posibilidad que se puede acudir a la jurisdicción contenciosa cuando ya se han agotado los términos para hacerlo. Me encuentro en total acuerdo con el pronunciamiento del estrado y lo considero de vital importancia para el estudio del problema de investigación porque marca un precedente en la interpretación del Decreto 01 de 1984, específicamente al procedimiento administrativo que se sigue frente a una revocatoria directa.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia No. 5939 del 10 de marzo de</p>	<p>La sección cuarta del Consejo de Estado, manifestó que la presentación de una solicitud de revocatoria directa no suspende los efectos del acto administrativo en cuestión. En efecto, manifestó el alto tribunal que:</p> <p>(...) de ser así carece de sentido que la ley se refiera a su procedencia sobre actos administrativos que se encuentren en firme y</p>

<p>1995. [C.P. Jaime Abella Zarate].</p>	<p>más aún que provea que ni su petición ni la decisión que sobre ella recaiga, reviven los términos legales para el ejercicio de la acción contenciosa. Si fuera cierto que la decisión que recae en la revocatoria es la que da firmeza al acto administrativo y la que agota la vía gubernativa, solo desde su notificación empezaría a correr el término de caducidad, conclusión esta que es claramente contraria a la ley, por lo que es inadmisibile. (...)</p> <p>Bajo esta óptica, le da alcance a lo contenido en el Decreto 01 de 1984, en el entendido que, la decisión sobre la revocatoria directa no revive los términos legales para demandar el acto administrativo ante la jurisdicción contenciosa y se convierte ese acto administrativo en un acto que pone fin a la actuación de la administración dentro del procedimiento administrativo.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia No. 76001-23-31-000-2003-04370-01(17520) del 4 de agosto de 2011. [C.P. William Giraldo].</p>	<p>En esta oportunidad el Consejo de Estado reiteró jurisprudencia sobre los efectos que causa la decisión de revocatoria e indicó que solo era aplicable el control judicial siempre y cuando la decisión de revocatoria generara nuevas situaciones. En palabras del alto tribunal:</p> <p>(...) Por otra parte observa la Sala que la revocatoria directa es un recurso extraordinario que tiene como función ofrecer la posibilidad de que el administrado busque el restablecimiento de su derecho en circunstancias excepcionales, o que si no hay lugar al mismo la administración mantenga las decisiones que consideró ajustadas a derecho, pero no representa una manera de agotar la vía gubernativa.</p>

Por tanto, no reemplaza esta exigencia. Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 72 del Ordenamiento Administrativo, ni la petición de revocación ni la decisión respectiva reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas. Esta Corporación puntualizó sobre el particular que cuando esa decisión niega la revocación, es decir, confirma el acto motivo de revocación, aquella escapa del control jurisdiccional porque asumir dicho control implicaría el del acto en firme cuya revocatoria se negó. Además, no debe perderse de vista que la solicitud de revocatoria directa no se integra con el acto que se pide revocar, por no ser parte de la vía gubernativa, de allí el tratamiento jurisprudencial y doctrinario de "recurso extraordinario", y el hecho de decidirse en sentido negativo, no crea una situación jurídica nueva, salvo que en la decisión de la revocación se incluyan nuevos hechos, susceptibles de impugnación. La doctrina como la jurisprudencia del Consejo de Estado han admitido la viabilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para discutir la legalidad de las resoluciones que resuelven las revocatorias directas, cuando en estos actos se presenten nuevos hechos. En relación con este asunto se advierte que las "situaciones nuevas" deben corresponder a hechos generadores de situaciones de carácter particular y concreto, contra los cuales procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero frente al acto administrativo inicial, que se encuentre ejecutoriado, no procede

	<p>ninguna acción. Y el acto que resuelve la revocatoria directa no es susceptible, por regla general, de las acciones contenciosas administrativas. (...)</p> <p>Me encuentro de acuerdo con la posición que toma el Consejo de Estado, en el entendido que habilita los términos para recurrir el acto administrativo, siempre y cuando, se creen situaciones nuevas que impliquen que el administrado pueda ejercer su derecho de defensa. Es importante contar con esta jurisprudencia dentro de la investigación porque le permite al lector aplicar la impugnación de los actos administrativos si estos crean situaciones nuevas que ameriten tal recurrencia y defensa.</p>
<p>Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.</p>	<p>Dedica el capítulo IX a la revocación directa de los actos administrativos. Plasma en su articulado las causales por la que procede el trámite en mención, la oportunidad para solicitarlo, los efectos jurídicos que causa la decisión, la titularidad para declarar revocado un acto administrativo, el término en que deben ser resuelta las solicitudes y la revocatoria de actos administrativos particulares y concretos, a quien dedica unos requisitos y trámites especiales.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección</p>	<p>El propósito de esta sentencia fue darle alcance interpretativo a lo contenido en el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido que dilucidó los efectos que generaba la revocatoria directa así:</p>

<p>Cuarta, Sentencia No. 54001-23-33-000-2012-00089-01(19830) del 11 de febrero de 2014. [C.P. Carmen Teresa Ortíz de Rodríguez].</p>	<p>(...) Pues bien, en cuanto a la resolución que decidió la solicitud de revocatoria directa formulada por la sociedad demandante es necesario aclarar que según lo establece el artículo 96 del C.P.A.C.A. ni la solicitud de revocatoria de un acto administrativo ni su decisión reviven los términos para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica que los términos de caducidad para ejercer las respectivas pretensiones ante la jurisdicción se deben contar a partir de la publicación o notificación del acto administrativo tal como los ha fijado la ley, pues estos términos son perentorios, entre otras cosas, para garantizar la seguridad jurídica.</p> <p>(...)</p> <p>El Alto Tribunal, bajo mi concepto, es fiel a la interpretación normativa en el entendido que no puede la resolución de una revocatoria directa darle la oportunidad al administrado para seguir dilatando el procedimiento en sede administrativa. Tiene connotación de importancia porque le permitirá al lector conocer la posición que tiene el Consejo de Estado frente a los efectos jurídicos que genera la decisión en un procedimiento administrativo de revocatoria directa.</p>
---	---

<p>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, Sentencia No76001-23-31-000- 2004-03824-02(0376-07) del 6 de agosto de 2015. [C.P. Gerardo Arenas Monsalve].</p>	<p>Esta es quizás la jurisprudencia que más desarrolla la revocación de los actos administrativos en virtud de la Ley 1437 de 2011.</p> <p>Se trabaja desde la facultad para revocar los actos hasta el consentimiento que se requiere para revocar un acto que se encuentre generando efectos particulares y concretos.</p> <p>Respecto a la titularidad para revocar los actos administrativos el Consejo de Estado manifestó:</p> <p>(...) Conviene precisar que el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, señala que los actos administrativos deben ser revocados por “las mismas autoridades que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales” lo que en principio supone una modificación respecto al artículo 69 del Decreto 01 de 1984, el cual le atribuía dicha competencia a “los mismos funcionarios que los hubieran expedido o por sus inmediatos superiores”. Empero, tal variación en lo que se refiere a la expresión “las mismas autoridades” conduce a armonizar la referida norma con el inciso primero artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, en la que mediante el concepto genérico de “autoridades” se hace alusión a la totalidad de organismos y entidades que conforman las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes y a los particulares que ejerzan funciones administrativas. Importante modificación introduce el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto permite que el superior funcional, pueda revocar actos</p>
--	--

administrativos proferidos por sus inferiores, superando la noción de “inmediato superior” jerárquico que consagraba el Decreto 01 de 1984. En efecto, la nueva codificación se refiere a que la revocatoria de un acto administrativo puede darse por la misma autoridad que lo expida o por sus “inmediatos superiores jerárquicos o funcionales” dando lugar a la posibilidad de que ya no sólo el superior jerárquico, que debía pertenecer a la misma entidad, pueda revocar un acto sino también el superior funcional, en los eventos en que la autoridad, en estricto sentido, no contaba con superior jerárquico pero si funcional en atención a la actividad especial que cumplía, tal es el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios respecto de las empresas por ésta vigilada.

La sentencia hizo referencia igualmente a la prohibición de solicitar la revocatoria directa cuando se haya hecho uso de la vía gubernativa.

En este sentido afirmó:

(...) El artículo 70 del derogado Decreto 01 de 1984, establece que no podía solicitarse, en general, la revocatoria de los actos administrativos siempre que el interesado hubiera hecho uso de los recursos de la vía gubernativa. No obstante, lo anterior, en el nuevo código, artículo 94, tal prohibición se conserva únicamente respecto de la primera causal de revocatoria, a saber, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley y, en términos generales, se erige la prohibición de solicitar la revocatoria cuando haya operado

el fenómeno de la caducidad frente al acto administrativo, sin importar la causal que se invoque para su revocatoria. Bajo estos supuestos, en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el interesado en obtener la revocatoria de un acto administrativo podrá solicitarla entre su ejecutoria y la oportunidad para hacer uso del medio de control correspondiente, o hasta la eventual notificación del auto admisorio como se verá más adelante. (...)

Se refirió a la oportunidad en los siguientes términos:

(...) En lo referente a la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, introduce una serie de importantes modificaciones entre las que se observan, en primer lugar, la posibilidad con que cuenta el administrado de solicitar la revocatoria de un acto administrativo aún en el evento de haber acudido ante esta jurisdicción, siempre que no se le hubiera notificado el auto admisorio de la demanda, caso en el cual la autoridad pierde competencia para su revocación directa. Lo anterior difiere de la regla prevista en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, en cuanto establecía que se podía solicitar la revocatoria de un acto administrativo incluso si el interesado había acudido al control judicial, “siempre que en este último caso no se hubiera dictado auto admisorio de la demanda”. Así mismo, el artículo 95 ibídem reduce el término con que cuenta la administración para resolver la solicitud de

	revocatoria, a dos meses, respecto del previsto en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, en todo caso contados a partir del momento en que se radica la respectiva solicitud de revocatoria directa. (...)
--	---

A medida que ha pasado el tiempo los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado han reiterado la figura jurídica de revocación de los actos administrativos en los términos descritos anteriormente, por lo que se considera, que las sentencias sintetizadas en la parte superior componen el fuerte de los pronunciamientos realizados por el Consejo de Estado respecto de esta figura.

El silencio administrativo

Se hace vital para el desarrollo de la investigación abordar el tema del silencio administrativo positivo y negativo, ya que podría llegar a responder el problema jurídico que se pretende resolver con este trabajo de investigación.

El silencio administrativo, es una ficción jurídica contemplada en la Ley 1437 de 2011, en los artículos 83, 84 y 85, que se configura cuando la administración guarda silencio respecto de los requerimientos elevados por los ciudadanos, en virtud, de los mecanismos dados para ello, y estas se entienden respondidas ya sea, en forma positiva o negativa según los requisitos que se cumplan para determinar el sentido de la respuesta que se acogerá. (Ley 1437, 2011)

El silencio administrativo negativo

Respecto del silencio administrativo negativo, se debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, que específicamente indica lo siguiente:

Artículo 83. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. Congreso de Colombia, Artículo 83. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda. Congreso de Colombia, Artículo 83. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

Se considera entonces, como una ficción jurídica de aplicación automática que tiene como requisito la radicación de una solicitud a la administración y el silencio de la misma por un término de tres meses, tiempo que cumplido, hace entender contestada la solicitud en forma negativa.

Es importante señalar, que en los casos en que la ley establezca un término mayor, habrá silencio administrativo negativo un mes después del término que tenía la entidad para responder la solicitud elevada.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de jurisprudencia ha definido el silencio administrativo negativo de la siguiente manera:

(...) No es equiparable a una respuesta, se trata de una ficción, para fines procesales y establecida en beneficio del administrado, pero que no cumple con los presupuestos de una respuesta que de satisfacción a la petición elevada a la Administración. La administración sólo pierde la posibilidad de contestar cuando el administrado hace uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto ficto o acude a la autoridad judicial y se profiere el auto admisorio que admite la demanda en contra de aquel.

Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que "... cuando el administrado se encuentra frente a la figura del silencio administrativo negativo, la vía gubernativa no se agota de manera automática, y puede elegir entre dos opciones: (i) acudir a la jurisdicción directamente o, (ii) esperar una respuesta efectiva de la Administración, sin que esta última opción le genere consecuencias adversas, como contabilizar el término de caducidad de la respectiva acción contenciosa a partir del momento previsto para la operancia del silencio administrativo. Corte Constitucional, 22 de noviembre de 2011, Sentencia C – 875 de 2011 [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Bajo este entendido, la ficción jurídica del silencio administrativo negativo, se entiende, según lo indicado por la Corte Constitucional (2011), surtida siempre y cuando el peticionario al cabo de tres meses siguientes a la presentación de su petición que no haya sido resuelta, decide

acudir a la jurisdicción contenciosa a demandar el acto administrativo, es decir que el silencio administrativo negativo es aplicable para el recurrente pero nunca para la administración, quien tiene el deber, aunque se haya vencido el término, de responder adecuadamente un requerimiento elevado por un particular, salvo, se haya agotado la vía gubernativa frente al acto ficto que da respuesta.

El silencio administrativo positivo

La segunda forma de aplicación del silencio administrativo es positiva. Ocurre de forma excepcional y solo cuando la ley autoriza su aplicación. Se encuentra definido en el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011 así:

Artículo 84. Silencio Positivo. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Congreso de Colombia, Artículo 84. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código. Congreso de Colombia, Artículo 84. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

El Consejo de Estado (2017), por su parte, ha señalado frente al silencio administrativo positivo que:

En relación con el silencio administrativo positivo, la Sala ha señalado que se trata de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, la falta de decisión de

la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados tiene un efecto que puede ser negativo o positivo. En el caso del silencio positivo, el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable. La configuración del silencio positivo genera un acto presunto que tiene que ser respetado por la Administración.

En otros términos, una vez se ha producido el silencio positivo, la Administración pierde competencia para decidir la petición o recurso respectivos, tal como se ha sostenido en esta Sección, para que se configure el silencio positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de septiembre de 2017, Sentencia 05001233100020110098401 (21514) [C.P. Jorge Octavio Ramírez].

Como se ha manifestado, el silencio administrativo positivo es aplicable siempre y cuando la ley lo autorice. Un ejemplo de la aplicación del silencio administrativo positivo la tenemos en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido que en el procedimiento administrativo sancionatorio se entienden decididos a favor del reclamante los recursos que no se hayan resuelto en el término estipulado para ello.

La aplicación del silencio administrativo, ya sea negativo o positivo, en un trámite de revocatoria directa es improcedente. El artículo 96 de la Ley 1437 de 2011, que se refiere a los efectos jurídicos que tiene la decisión y la petición de revocatoria, es clara en afirmar que en

ninguno de los momentos procesales ni procedimentales se debe considerar la aplicación del silencio administrativo frente a una solicitud de revocatoria directa.

Bajo este entendido y para la resolución del problema jurídico planteado, en mi opinión, es viable que no sea aplicable el silencio administrativo en sus distintas formas si una solicitud no llega a ser resuelta en el término establecido en la ley. Sería irresponsable someter un acto administrativo que goza de plena legalidad y que genera efectos jurídicos, a la configuración de una respuesta que carezca de argumentos jurídicos y que acarré sacar del mundo jurídico un acto administrativo plenamente legal.

Por este motivo, se considera que la norma dada por el legislador se encuentra acorde al ordenamiento jurídico y que habilitar la aplicación del silencio administrativo no compondría una solución al problema jurídico planteado, pues por el contrario, con su eventual aplicación en esta materia se constituiría un estado de inseguridad jurídica, en el entendido que podrían ser revocados bajo esta modalidad muchos actos administrativos que gocen de plena legalidad, expedidos bajo criterios legales y normativos adecuados.

Recursos ordinarios en sede administrativa

Los recursos administrativos ordinarios, regulados por la Ley 1437 de 2011, tienen como objetivo facultar al administrado para que mediante su aplicación solicite a la administración se revoque, modifique o aclare el acto administrativo que siente ha vulnerado sus derechos y que ha modificado de forma particular su situación jurídica. (Galvis, 2013, p.15)

Como lo sostiene el abogado Eduardo Galvis (2013) el agotamiento de los recursos pone fin a una actuación que se dirime directamente entre la administración y el administrado. Ahora bien, esa actuación llega a su fin por medio de un nuevo acto administrativo, que, a su vez, habilita al recurrente en caso que no encuentre acertada la decisión tomada en sede administrativa, a acudir a la jurisdicción contenciosa con el fin de indagar sobre la legalidad del acto administrativo.

En síntesis, se puede decir, que los recursos ordinarios dentro del procedimiento administrativo son todas aquellas garantías que, posteriores a la expedición del acto administrativo y en virtud del derecho de contradicción y defensa, tiene el afectado o recurrente para controvertir total o parcialmente las decisiones que toma la administración.

La Ley 1437 de 2011, dentro del capítulo sexto, indica que existen tres clases de recursos de recursos que por regla general proceden sobre los actos definitivos, es decir, que la misma norma se encarga de descartar la presentación de recursos sobre actos de mero trámite o actos que no definan jurídicamente una situación general o particular. Los recursos que proceden en sede administrativa son tres: el recurso de reposición, el recurso de apelación y el recurso de queja.

Los recursos ordinarios en sede administrativa gozan de ciertas particularidades y características. Como se anotó, su objetivo principal es controvertir en sede administrativa una decisión desfavorable para el recurrente. Además, unos gozan de ser facultativos y otros

obligatorios en cuanto a su agotamiento. Analizada la norma y la jurisprudencia, se tiene que el recurso de reposición y de queja son facultativos pues su no presentación no requiere sino de la voluntad del afectado, mientras que, el recurso de apelación es obligatorio, en el sentido, que es requisito para acudir eventualmente a la jurisdicción contenciosa y exige como obligación la voluntad del administrado para proceder a su aplicación. Por lo que, la diferencia entre los tipos de recursos radica en la autoridad administrativa que conoce frente a la interposición de los mismos y la implicación que tiene la presentación de cada uno, así, el de reposición y queja no habilitan al recurrente para acudir a la justicia contenciosa, mientras que, el de apelación si lo hace.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia No. 76001-23-31-000-2008-00342-01(2203-10), 17 de agosto de 2011. [C.P. Gustavo Gómez Aranguren] indicó sobre las características del agotamiento de los recursos que:

El análisis constitucional de la preceptiva legal que establece la vía gubernativa como requisito de procedibilidad, evidencia una doble finalidad en su configuración normativa, dirigida en primer lugar, a favor del administrado dentro del marco jurídico-político del Estado Social de Derecho al constituir una forma de control jurídico a la actuación de la Administración, y en este sentido, la primera oportunidad para que, quien afectado por una decisión que considera vulneratoria de sus derechos, busque el restablecimiento rápido y oportuno de los mismos sin tener que acudir a la vía judicial; de otra parte, es la oportunidad para que la Administración revise sus propios actos dentro del ámbito de la pretensión particular que posteriormente sería ventilada ante el Juez Administrativo, de manera, que ésta pueda en el evento en que sea procedente, modificar, aclarar o revocar el pronunciamiento inicial en aras de rectificar sus errores, de salvaguardar el principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa y en

este sentido, contribuir con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado frente a los cuales se encuentra directamente comprometida.

Lo anterior constituye una justificación objetiva y razonable frente a la exigencia legal de la vía gubernativa, igualmente concebida en los sistemas jurídicos de linaje continental como la autotutela con la que la Administración además de exteriorizar la soberanía inherente al Estado, garantiza la vigencia de la Ley en sentido positivo, en cuanto coadyuva al sometimiento del acto administrativo a la voluntad del Legislador y resguarda el derecho de los ciudadanos en el entendido de que éstos resulten amparados bajo la misma.

El artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, es quien obliga a la presentación de recursos como requisito pre-procesal al consagrar:

(...) 2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral. (...). Congreso de Colombia, artículo 161, inciso segundo. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011. (Ibídem)

La normatividad y la doctrina dividen los recursos entre facultativos y obligatorios, indicando que son facultativos el de reposición y queja y obligatorio el de apelación Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. (2007). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. En mi concepto, la connotación para determinar cuáles de los recursos son facultativos y cuales son obligatorios depende en gran medida de aquel que logre ponerle fin a la

actuación administrativa. Me explico, los recursos proceden contra los actos definitivos, es decir, los que ponen fin a la actuación o crean situaciones jurídicas particulares. Estos actos administrativos muchas veces (sino la mayoría) pretenden ser controvertidos en sede judicial cuando son desfavorables para el administrado. (Ibídem)

Bajo esa óptica, los actos definitivos no siempre habilitan la presentación del recurso de apelación y por ende el único recurso que admiten, en caso de contemplarlo, es el de reposición tomando la connotación este último de recurso obligatorio para acudir a la jurisdicción contenciosa para controvertir el acto (Ibídem). Razón por la cual, existen dos tipos de recursos que revisten la característica de obligatorios y uno que es facultativo, en ese orden se encuentran el recurso de reposición y apelación y posteriormente el recurso de queja, aunque la norma en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, manifieste que solo será obligatorio el de apelación.

El recurso de reposición

El recurso de reposición es un recurso ordinario contemplado para la sede administrativa, que según lo dicho por el tratadista Jaime Orlando Santofimio en el texto tratado de derecho administrativo (2003): “es la vía procesal a través de la cual se llega directamente al funcionario que tomó la decisión administrativa para que aclare, modifique o revoque el acto administrativo expedido”.

Según el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición se puede interponer en cuatro oportunidades diferentes que se excluyen unas con otras. Debe ser presentado siempre por escrito y se debe hacer en primera instancia en la diligencia de notificación personal del acto administrativo o dentro de los diez días siguientes a la realización de esta. Procederá igualmente cuando la notificación se haga por aviso o cuando se cumpla el tiempo de publicación del acto

administrativo. Congreso de Colombia, artículo 76. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

Como lo sostiene el Profesor Galvis Ursprung (2013), en su obra vía gubernativa, el recurso de reposición es un recurso potestativo o facultativo, ya que, el recurrente puede obviar su presentación y recurrir directamente mediante la apelación e igualmente cuando no se permita la apelación acudir directamente a la jurisdicción contenciosa. Es un recurso de carácter horizontal, en su competencia, porque quien conoce del recurso es el mismo funcionario que profirió el acto administrativo y debe cumplir los requisitos contemplados en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 para su presentación.

El recurso de apelación

El recurso de apelación es un recurso ordinario contemplado para la sede administrativa, que según lo dicho por el tratadista Jaime Orlando Santofimio en el texto tratado de derecho administrativo (2003):

Es la vía procesal que se interpone directamente o como subsidio del de reposición, ante el funcionario que profirió la decisión, para que este se surta ante su inmediato superior, con el fin de que este aclare, modifique o revoque el acto administrativo recurrido.

Se dice que es un recurso ordinario, considerado vertical y obligatorio, en el entendido que la autoridad que conoce acerca del recurso no es quien lo expidió sino su superior administrativo o funcional.

Según el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, goza de la misma oportunidad para ser presentado que el recurso de reposición. Además, es considerado obligatorio, ya que, con su

presentación, en los casos permitidos, es requisito pre-procesal para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Es importante señalar, que no es procedente el recurso de apelación frente a los actos administrativos expedidos por cabezas del sector administrativo, en ese entendido, no hay lugar a la apelación contra las decisiones de los ministros, directores de departamento, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos. Al mismo tiempo, no son apelables las decisiones de los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial. Congreso de Colombia, artículo 74, numeral 2. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

Al respecto la Corte Constitucional, Sentencia C – 248, Expediente D – 9285, 24 de abril de 2013. [M.P. Mauricio González Cuervo] ha sostenido que

La Corte considera relevante resaltar que la improcedencia del recurso de apelación contra las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial es una consecuencia de la inexistencia de un superior jerárquico ante quien pueda surtirse el mismo, que surge de la autonomía que la Constitución le asigna a los entes territoriales (CP, 287). También encuentra la Corte importante anotar, que los actos administrativos que sean proferidos por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial pueden ser controvertidos judicialmente, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las acciones previstas para el efecto, por el Código Contencioso Administrativo. Además de lo anterior, no encuentra la Corte que la disposición acusada infrinja alguna de las demás garantías referidas al debido proceso en materia administrativa, al no afectar los derechos de los administrados a conocer el inicio de la actuación, a ser oído durante su trámite, a presentar pruebas y a

controvertir las que se alleguen, a que las actuaciones se realicen por autoridad competente y de acuerdo a las formas propias de cada juicio previamente definidas por el legislador y a que no se presenten dilaciones injustificadas. En suma, el Legislador al restringir el recurso de apelación frente a las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, lo hizo en ejercicio de su amplia libertad de configuración legislativa en la expedición de los códigos de las diversas ramas del derecho que le otorga el artículo 150.2 CP, y en su ejercicio no transgredió el derecho al debido proceso, en tanto previó otros medios para garantizar el derecho de los administrados a controvertir las decisiones de la administración.

Así pues, que, es acertada la posición tomada por la Corte Constitucional y principalmente la tomada por el legislador porque habilita a controvertir el acto emitido por un funcionario de categoría superior sin tener la necesidad de acudir a la sede administrativa, en atención, a que no habría superior jerárquico que pudiese resolver tal recurso. (Ibídem)

El recurso de queja

El recurso de queja, según lo manifestado por el doctor Santofimio Botero (2003) y contenido en la Ley 1437 de 2011, procede cuando se rechace la apelación. Es facultativo y puede interponerse directamente ante el superior del funcionario que emitió el acto administrativo.

Se considera facultativo teniendo en cuenta que una vez rechazado el recurso de apelación se puede acudir directamente a la jurisdicción contenciosa o, en su defecto, presentar de recurso de queja.

Su trámite, oportunidad, requisitos, admisión, rechazo y oportunidad probatoria se encuentran consagrados en los artículos 75 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.

Bajo esa óptica, es menester indicar que de acuerdo con la imposibilidad de presentar recursos frente a la decisión de revocatoria.

Cuando se expide un acto administrativo definitivo el objetivo de la administración es darle fin al procedimiento administrativo, de tal manera, que no puede permitir (la administración) que en un trámite de revocatoria directa, donde ya se ha expedido un acto definitivo inicial, que se encuentra ejecutoriado pero que a la vez está controvertido por una de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y sobre el cual se tome una decisión legal y definitiva, procedan recursos ordinarios consagrados en la norma citada sobre el último acto, pues nunca se acabaría la actuación ni quedaría en firme el acto administrativo atacado en primera instancia, es decir, el acto administrativo objeto de revocatoria. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, sentencia del 14 de agosto de 1970. [C.P. Andrés Holguín].

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, sentencia del 14 de agosto de 1970. C.P. Andrés Holguín, ya había manifestado su desacuerdo con la habilitación de los recursos sobre el acto administrativo que decidía no revocar, indicó que lo querido por el legislador era evitar que una situación que se encontrara definida en sede administrativa y sobre la cual hubiese un acto administrativo en firme, se pudiera controvertir en sede judicial, quedando la situación jurídica indefinida en el tiempo, en el entendido, que el interesado podría siempre solicitar la revocatoria directa e incluso hacerlo en repetidas oportunidades y, mediante ese procedimiento llevar a la justicia contenciosa una situación ya decidida, resuelta por un acto no impugnado por la vía contenciosa.

Así las cosas se indica que la norma se encuentra correctamente plasmada y habilitar la presentación de recursos no reviste una solución al problema jurídico planteado, por el contrario, al igual que el silencio administrativo, de ser habilitado, crearía inseguridad jurídica frente al

procedimiento administrativo, pues como ya lo dije en párrafos anteriores, no se podría poner fin a la actuación administrativa y esto generaría presentación de recursos y revocatorias indefinidamente en el tiempo con el propósito de dilatar la actuación de la administración.

Capítulo segundo

La revocatoria directa y procedimientos administrativos especiales

Con el fin de cumplir con los objetivos propuestos al inicio de esta investigación, en este capítulo se desarrollarán los trámites de revocatoria directa que se puedan presentar en otras entidades que cumplan funciones administrativas y por ende expidan actos administrativos susceptibles de ser revocados para determinar si análogamente se puede vislumbrar una solución jurídica al problema de investigación.

Es pertinente afrontar el estudio del trámite de revocatoria de los actos administrativos en tres tipos de entidades que cumplen funciones administrativas, por tal razón, estudiaré el trámite de revocatoria en función de la prestación de servicios públicos domiciliarios, en ejercicio de la función fiscal del Estado y respecto de la función disciplinaria del mismo como a continuación se desarrolla.

La revocatoria directa en el ejercicio de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

La prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia se encuentra en cabeza del Estado, quien por mandato del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia (1991), puede ejercer la prestación de estos de forma directa o indirecta, mediante comunidades organizadas o por delegación a particulares, siempre teniendo el deber de regular, controlar y vigilar dicha prestación, actividad que cumple mediante la Superintendencia de Servicios Públicos.

La Corte Constitucional, Sentencia C -378 de 2010, Corte Constitucional, [M.P. Jorge Iván Palacio], ha manifestado en su jurisprudencia que se considera servicio público: (...) toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y

continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. (...)

La Ley 142 de 1994, establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y dicta otras disposiciones, encontrando la regulación de los servicios públicos domiciliario de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural. Congreso de Colombia, artículo 1. [Ley 142 de 1994]. Diario Oficial No. 41.433, Bogotá, Colombia, 11 de julio de 1994.

Se debe señalar que, el trámite de revocatoria de los actos administrativos que llevan a cabo las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios no se encuentra regulado por esa norma, sino que el procedimiento de revocatoria directa de actos administrativos expedidos en función de la prestación de servicios públicos domiciliarios se adelanta conforme lo estipulado en la Ley 1437 de 2011.

Como se mencionó en apartes de esta investigación, los actos administrativos susceptibles de ser revocados son aquellos que se encuentran ejecutoriados, es decir, los que han definido una situación jurídica concreta o general y que frente a estos se ha agotado la vía gubernativa. Bajo este entendido, el Consejo de Estado (2001), ha mantenido en su jurisprudencia que los pronunciamientos expedidos por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituyen actos administrativos, dado que es la ley quien desplaza al particular las funciones administrativas para desarrollar la prestación del servicio público. De ahí que dicha Corporación ha sostenido que:

(...) a partir de la expedición de la Carta de 1991 y luego de la entrada en vigencia de la Ley 142 de 1994, a pesar de la consagración expresa del Estado social de derecho y las connotaciones

que ello tiene respecto de la distinción entre lo público y lo privado, se han producido diferentes pronunciamientos, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, en los cuales se precisa que la prestación de servicios públicos domiciliarios constituye una función administrativa y que ciertos actos expedidos por las empresas encargadas de dicha prestación tienen el carácter de actos administrativos, entre ellos los mencionados en el artículo 154 de dicha ley, donde se incluyen los actos de facturación. Consejo de Estado, Sección Tercera., Sentencia Exp. 12.383, 8 de febrero de 2001. (Ibídem)

Bajo esta perspectiva es claro que, al encontrarse el trámite de revocatoria directa de actos administrativos expedidos en función de la prestación de servicios públicos domiciliarios regulada por la Ley 1437 de 2011, no reviste diferencia notable dentro del procedimiento, pues, son las normas que ya he explicado en el capítulo primero de este escrito las que finalmente sirven de guía para que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, bien sean estatales o particulares, lleven a cabo la revocatoria de los actos administrativos expedidos en ejercicio de sus funciones.

Se indica entonces, que el estudio del procedimiento, en este ejercicio específico, no ayuda a resolver el problema jurídico planteado, porque como se analizó, es el procedimiento general el que se sigue para resolver las solicitudes de revocatoria de actos administrativos expedidos en ejercicio de funciones administrativas relacionadas con la prestación de servicios públicos.

La revocatoria directa en el ejercicio de la función fiscal del Estado

Según el artículo primero de la Ley 610 de 2000, el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. Congreso de Colombia, artículo 1. [Ley 610 de 2000]. Diario Oficial No. 44.133, Bogotá, Colombia, 18 de agosto de 2000.

Ahora bien, por gestión fiscal se entiende el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. Congreso de Colombia, artículo 3. [Ley 610 de 2000]. Diario Oficial No. 44.133, Bogotá, Colombia, 18 de agosto de 2000.

La ley 610 de 2000, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Al igual que el procedimiento administrativo general, la actuación administrativa de las contralorías inicia por medio de una denuncia o un informe de auditoría que obliga al agotamiento de una serie de eventos procesales que, a su vez, culminan con la expedición de un acto administrativo que declara o no la responsabilidad fiscal de una entidad pública o de un particular con atribuciones públicas. Congreso de Colombia. [Ley 610 de 2000]. Diario Oficial No. 44.133, Bogotá, Colombia, 18 de agosto de 2000.

Según esta misma ley, la responsabilidad fiscal tiene por objeto resarcir los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Congreso de Colombia, artículo 4. [Ley 610 de 2000]. Diario Oficial No. 44.133, Bogotá, Colombia, 18 de agosto de 2000.

Por lo anteriormente expuesto, al culminar un procedimiento la contraloría, sea cual sea su nivel, debe expedir un acto administrativo, que después de una investigación profunda, determine responsabilidades y por ende modifique situaciones jurídicas, por lo que es factible que las mencionadas entidades sean susceptibles de adelantar trámites de revocatoria directa de los actos administrativos que expedida en cumplimiento de sus funciones.

Revisada la Ley 610 de 2000, el proceso fiscal no estipula el procedimiento de revocatoria de sus actos administrativos, por el contrario, en su artículo 66 (Ley 610, 2000) dispone remitir normativamente sobre los aspectos no contemplados en dicha norma, “*en su orden*”, a la Ley 1437 de 2011 y otras normativas, razón por la cual, el procedimiento administrativo de revocatoria directa se lleva conforme lo estipulado en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como ya se explicó con anterioridad en este escrito.

Al no contar este procedimiento con una norma especial que regule la revocatoria directa de los actos administrativos que expiden en cumplimiento de sus funciones, el problema jurídico de esta investigación queda sin resolver en el entendido que en este especial procedimiento, es decir el regulado por la Ley 610 de 2000, no encontramos la herramienta jurídica aplicable en tanto no se conteste la solicitud de revocatoria en el término que estipula la Ley 1437 de 2011, así como tampoco, las consecuencias jurídicas para la administración por la omisión de tal respuesta, en el

entendido, que la Ley 1437 de 2011, no contempla una solución en caso de vencerse el término para dar contestación.

La revocatoria directa en el ejercicio de la función disciplinaria del Estado

La función disciplinaria del Estado se encuentra regulada por la Ley 734 de 2002, quien pone en cabeza del Estado el ejercicio de la función disciplinaria y delega la titularidad de esta a la Procuraduría General de la Nación y a las Personerías Distritales y Municipales, lo mismo que a las Oficinas de Control Interno de las entidades públicas y demás funcionarios que la ley faculte para ejercer la potestad disciplinaria. Congreso de Colombia, artículo 1. [Ley 734 de 2000].

Diario Oficial No. 44.708, Bogotá, Colombia, 13 de febrero de 2000.

Por su parte, la Ley 1952 de 2019 comenzará a regir transitoriamente desde su promulgación y derogará las disposiciones contenidas en la Ley 734 de 2002, con la salvedad, que los procedimientos administrativos adelantados en virtud de la norma a derogar continuaran su trámite normal. Específicamente frente al procedimiento de revocatoria, el articulado modificatorio comenzará a regir a partir del primero de julio de 2021; posteriormente explicaré las modificaciones y la variación que surgirá el procedimiento administrativo de revocatoria de los actos administrativos dictados en ejercicio de la función disciplinaria del Estado.

La Corte Constitucional (2019), ha determinado que la titularidad de la potestad disciplinaria se encuentra en cabeza del Estado, así:

(...) la titularidad de la potestad disciplinaria corresponda al Estado, que la ejerce por medio de dos tipos de operadores disciplinarios: 1) los ordinarios, que son las oficinas de control disciplinario interno y los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado y, si se trata de servidores judiciales, “la jurisdicción disciplinaria”, y 2) los que tienen un poder disciplinario preferente, que son la Procuraduría General de la Nación y las

Personerías Distritales y Municipales. Corte Constitucional, Sentencia C – 086 de 2019, [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].

El proceso disciplinario que adelantan las entidades legalmente autorizadas para ello, culmina con la expedición de un acto administrativo, susceptible de recursos y por ende de control judicial. Respecto a este último control, El Consejo de Estado (2011), se ha pronunciado así:

El juez de lo contencioso administrativo tiene competencia para examinar todas las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437. Si bien, prima facie, el juicio de legalidad se guía por las causales de nulidad invocadas en la demanda, también es cierto, que en virtud de la primacía del derecho sustancial, el juez puede y debe examinar aquellas causales conexas con derechos fundamentales, con el fin de optimizar la tutela judicial efectiva, de máxima importancia al tratarse del ejercicio de la función pública disciplinaria que puede afectar de manera especialmente grave el derecho fundamental al trabajo, el debido proceso, etc. (...).

.....Este control judicial integral, permite que el juez de lo contencioso administrativo pueda y deba examinar en la actuación sancionatoria el estricto cumplimiento de todos los principios rectores de la ley disciplinaria, esto es, la legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, celeridad, culpabilidad, favorabilidad, igualdad, función de la sanción disciplinaria, derecho a la defensa, proporcionalidad, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia. (...). Se hace una especial referencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 18 de la Ley 734, según el cual, la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y la graduación prevista en la ley. En los casos en que el juicio de proporcionalidad de la sanción sea parte de la decisión

judicial, el juez de lo contencioso administrativo dará aplicación al inciso 3° del artículo 187 del CPACA que permite “[...] estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas”. (...) En el mismo sentido, el juez administrativo está facultado para hacer el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad respecto de la ilicitud sustancial, de tal suerte que si el caso lo exige, se valoren los argumentos que sustentan la afectación sustancial del deber funcional y las justificaciones expuestas por el disciplinado. Consejo de Estado, Sala Plena del Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-25-000-2011-00316-00(SU), [M.P. William Hernández].

El procedimiento de revocatoria directa de los actos administrativos en este tipo de procesos se encuentra regulado por la Ley 734 de 2002 (a partir de 2001, estará regulado por la Ley 1952 de 2019). Es interesante ofrecer un espacio de esta investigación a realizar un comparativo normativo respecto de la norma mencionada, lo que contiene la nueva regulación y lo contenido en la Ley 1437 de 2011, respecto del procedimiento de revocatoria directa.

En cuanto a la competencia para revocar, consagra la Ley 734 de 2002, que, al igual que en la ley general, es decir, la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos pueden ser revocados por funcionario que los expidió y al mismo tiempo, por el superior funcional o jerárquico de aquel, además, le otorga al Procurador General de la Nación la potestad de revocar de oficio cualquier acto administrativo expedido en cumplimiento del proceso contenido en la ley, que sea expedido por cualquier funcionario cuando éste lo considere necesario. La Ley 1952 de 2019, modificó sustancialmente el artículo 122 de la Ley 734 de 2002, en el sentido que admite la revocación de los autos de archivos, lo que antes se limitaba solo a los fallos sancionatorios. Por lo demás, mantiene la competencia para revocar sobre el funcionario que profirió el acto administrativo y el poder preferente del Procurador General para revocar cualquier acto administrativo expedido

por cualquiera de sus inferiores y pone un límite de tres meses para solicitar la revocatoria de autos de archivo por parte del quejoso, por el término de tres meses.

La Ley 734 de 2002, prevé una única causal de revocación, en tanto que considera revocables los actos administrativos contrarios manifiestamente a las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que debía fundamentarse el funcionario para expedir el acto administrativo y, tiene por improcedente la revocatoria directa a solicitud de parte, cuando se hubiesen agotado los recursos consagrados en la misma normativa para la revisión del acto administrativo. La Ley 1952 de 2019, mantiene la causal de revocación expuesta, pero añade que podrán ser revocados por esta causal los autos de archivo y el fallo absolutorio.

En el mismo sentido, la Ley 734 de 2002 respecto de la Ley 1437 de 2011 modifica la procedencia de la solicitud de revocatoria, en el entendido, que da por procedente la solicitud de revocatoria aun cuando se haya acudido a la jurisdicción contenciosa y no se haya dictado sentencia definitiva, siendo contrario a lo que determina la ley general (Ley 1437 de 2011), en cuanto es procedente en ese procedimiento mientras no se haya emitido auto que admita la demanda, artículo que se mantiene en la nueva normativa (Ley 1952 de 2019).

Referente al término con el que cuenta la entidad para resolver la revocatoria solicitada por la parte o incoada por el funcionario manifiesta la Ley 734 de 2002:

(...) La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo. De no hacerlo, podrá ser recusado, caso en el cual la actuación se remitirá inmediatamente al superior funcional o al funcionario competente para investigarlo por la Procuraduría General de la Nación, si no tuviere superior funcional, quien la resolverá en el término improrrogable de un mes designando a quien deba reemplazarlo. Cuando

el recusado sea el Procurador General de la Nación, resolverá el Viceprocurador. Congreso de Colombia, artículo 125. [Ley 734 de 2000]. Diario Oficial No. 44.708, Bogotá, Colombia, 13 de febrero de 2000.

Por su parte, la Ley 1952 de 2019, anula el tiempo en que se debe resolver la solicitud de revocatoria y deja sin un término específico, acomodándose a lo que tiene en su contenido la Ley 1437 de 2011.

Por último, indica los requisitos que debe contener la solicitud de revocatoria, el término dentro del cual se debe formular la solicitud de revocatoria directa (cinco años posteriores a la ejecutoria del acto) y los efectos jurídicos que acarrea la decisión tomada por la entidad que copia exactamente lo contenido en la Ley 1437 de 2011.

Es preciso realizar una apreciación, pues en este procedimiento especial a la luz de la Ley 734 de 2002, se encuentra una posible solución al problema jurídico suscitado en esta investigación, bajo el entendido, que la norma en cita, traía con ella consecuencias jurídicas a la no resolución en el término señalado de la solicitud de revocatoria.

En primera medida, señala como término total para resolver la revocatoria cuatro meses, tres meses en que conoce el funcionario que está en el deber de llevar a cabo el trámite de la solicitud y uno más, que era improrrogable, cuando no se resolviera la solicitud en el término inicial. Con la entrada de la nueva norma, que se dará el primero de julio de 2021, anula esos términos y se acopla a lo consagrado en la Ley 1437 de 2011.

En segunda medida, contempla la consumación de una posible sanción respecto de la no resolución de la solicitud, en tanto que, una vez cumplido el término de tres meses y consumada la no resolución de la solicitud de revocatoria se remitía la actuación al superior inmediato quien

era investigarlo con la consecuencia de una sanción disciplinaria contenida en la misma norma. Situación que desapareció con la expedición de la nueva norma.

Inicialmente parece tener sentido la aplicación de la norma derogada, es decir, Ley 734 de 2002, para decantar las posibles consecuencias que tenía la no resolución de una solicitud de revocatoria. Ahora bien, con la entrada en vigencia de la nueva norma, es decir, la Ley 1952 de 2019, se anulan las posibles consecuencias aplicables a la no contestación y por tanto queda supeditado a lo contenido en la Ley 1437 de 2011.

La revocatoria directa de los actos administrativos de adjudicación como actos pre – contractuales en la contratación estatal

El acto administrativo de adjudicación, según lo indicado por el Consejo de Estado (2017), y ratificado por la doctrina y la jurisprudencia es el acto administrativo mediante el cual una entidad pública manifiesta su aceptación a la propuesta u oferta presentada por alguno de los participantes en el proceso de selección, obligándose a suscribir con este el contrato proyectado.

Sostiene la alta corporación que dicho acto administrativo es semejante a la aceptación de la oferta en los contratos de derecho privado, con la diferencia que la administración pública no perfecciona el contrato con el acto de adjudicación sino con la suscripción del documento que contengan las cláusulas y estipulaciones, razón por la cual, el acto en sí mismo no deriva en el nacimiento de obligaciones y derechos, situación que viene a nacer cuando se lleva a cabo la celebración del contrato. Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, Rad. 11001-03-06-000-2017-00098-00(2346), 15 de agosto de 2017, [C.P. Álvaro Namén Vargas].

El acto de adjudicación en materia contractual es un acto administrativo que expide la entidad administrativa con el fin de aceptar la propuesta para posteriormente llevar a cabo la

contratación, es pertinente estudiar en este aparte de la investigación si es susceptible de ser revocado bajo la figura contenida en el artículo 93 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.

Se hace interesante tomar como norte la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado (2014), ya que, en dicha jurisprudencia se hace un resumen de la revocatoria directa sobre este tipo de actos a la luz del Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011.

Según comentarios del Consejo la ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, no es específica en regular la revocatoria directa de los actos administrativos que se expidan en los procesos de contratación, en el entendido, que solo se limitó a regular puntualmente algunos aspectos como el inciso segundo del numeral once del artículo treinta que sostenía (derogado al día de hoy) que los actos administrativos de adjudicación eran irrevocables. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Exp. 05001-23-31-000-1998-01503-01 (25.750), 26 de marzo de 2014 [C.P. Enrique Gil Botero

Sostiene el Magistrado que existen dos vertientes que se encargan de justificar por qué procede la revocatoria directa y por qué no, a la luz de la Ley 80 de 1993, indica que:

Unos consideran que no rige, por dos razones: i) porque la institución no se reguló en la ley de contratación –salvo dos aspectos puntuales-, y ii) porque la manera de terminar el procedimiento de selección de contratistas es mediante uno de dos actos: la adjudicación o la declaración de desierta, no hay otra opción; en cambio, otros advierten que se pueden revocar los actos administrativos, también por dos razones: i) porque lo poco que reguló la Ley 80 de 1993 sobre la revocatoria directa es suficiente para incluir allí toda la institución, y ii) porque -además de lo anterior-, la Ley 80 remite expresamente al procedimiento administrativo general del CCA.,

en lo no regulado en ella. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Exp. 05001-23-31-000-1998-01503-01 (25.750), 26 de marzo de 2014 [C.P. Enrique Gil Botero].

Es menester indicar que los que consideran negativa la procedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos son enfáticos en afirmar que expresamente la ley prohíbe que se revoque el acto de adjudicación, en tanto que, el artículo 30, numeral 11 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, el acto de adjudicación se pregonaba irrevocable y, además, obligaba al cumplimiento tanto a la entidad como al adjudicatario.

Así las cosas, toma fuerza la teoría negativa sobre la procedencia de la revocatoria directa sobre los actos administrativos de adjudicación, puesto que, es la misma norma quien se encargaba en su momento de plasmar tal prohibición así existiera una remisión normativa que quedara sin fundamento alguno, como la que ordenaba que todo lo no regulado por la Ley 80 de 1993 se entendía regulado por la Ley 1437 de 2011 o con el Decreto 01 de 1984, dependiendo el tiempo de aplicación normativa.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se plasmó la posibilidad de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto siempre y cuando se cumplieran con el procedimiento establecido en el artículo 97 de la referida norma. El artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 contempla lo siguiente:

Artículo 97. 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. Congreso de Colombia, Artículo 97. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

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. Congreso de Colombia, Artículo 97. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

De lo anterior se puede colegir que, todo acto administrativo de carácter particular puede ser revocado con el consentimiento del particular al cual afecta de forma favorable la decisión, además, se plantea la posibilidad de revocar el acto administrativo aun cuando el afectado se niegue a dar su consentimiento, siempre y cuando el acto administrativo haya sido expedido por medio de maniobras fraudulentas o ilegales.

Este mecanismo es el judicial y consiste, en que la administración, sin el agotamiento de los requisitos pre-procesales, acude a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin que se declare la suspensión provisional del acto administrativo, en tanto, se defina su revocatoria definitiva. Es menester indicar que mientras el acto no se haya obtenido por medios fraudulentos o ilegales este deberá demandarse cumpliendo con las estipulaciones contenidas en la Ley 1437 de 2011.

Según lo indicado por el Consejero Enrique Gil, la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, cambió sustancialmente la forma de revocatoria en los actos administrativos de adjudicación. Si bien la norma en su artículo noveno le dio nuevamente el carácter de irrevocable

al acto administrativo de adjudicación, esta trajo consigo dos excepciones para poder llevar a cabo el mencionado trámite. La primera de ellas tiene cabida siempre que se configure una inhabilidad o incompatibilidad dentro del plazo de la adjudicación y la suscripción del contrato. La segunda tiene lugar cuando se demuestra que la expedición del acto de adjudicación se haya efectuado de forma fraudulenta. De esta manera y tal como lo sostiene el doctor Gil Botero en la sentencia citada, la nueva ley, aunque sigue dándole la calidad de irrevocable al acto abre dos posibilidades que minimizan tal característica. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Exp. 05001-23-31-000-1998-01503-01 (25.750), 26 de marzo de 2014 [C.P. Enrique Gil Botero].

Así las cosas, los actos administrativos de adjudicación, expedidos de manera previa a la contratación entre la administración y un particular, aunque tengan la calidad de irrevocables en virtud de la vigencia del artículo noveno de la Ley 1150 de 2007, pueden ser revocados en el entendido que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, faculta a la administración para revocar los actos administrativos particulares y concretos, demandándolos ante la jurisdicción contenciosa en caso de no contar con el consentimiento del particular afectado o solicitando su suspensión provisional siempre que el particular brinde su consentimiento, armonizando de esta forma las dos normas. Además, la jurisprudencia ha manifestado que la revocatoria procede siempre y cuando se configuren una de las dos situaciones que se transcriben a continuación: cuando se configure una inhabilidad o incompatibilidad dentro del plazo de la adjudicación y la suscripción del contrato y cuando se demuestra que la expedición del acto de adjudicación se haya efectuado de forma fraudulenta. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Exp. 05001-23-31-000-1998-01503-01 (25.750), 26 de marzo de 2014 [C.P. Enrique Gil Botero].

Capítulo tercero

La acción de cumplimiento y la titularidad de la revocatoria directa

En este capítulo se analiza la acción de cumplimiento como la gestión judicial dirigida a obligar a la administración a dar cumplimiento a la ley en los términos estipulados en la legislación colombiana, en el evento, que no se lleve a cabo su obediencia; además, se tratará la titularidad para revocar los actos administrativos. De tal manera que, al finalizar el estudio de este capítulo, se tenga claridad sobre el funcionamiento de la acción de cumplimiento como mecanismo judicial que obligue a la administración a cumplir con lo estipulado en la ley y, de la misma forma, se tenga claridad sobre quien posee la titularidad para revocar los actos administrativos y a que se debe tal potestad.

El concepto de acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento es un mecanismo de creación constitucional que tiene por objeto hacer cumplir las leyes y actos administrativos mediante sentencia judicial cuando la autoridad administrativa no ha llevado a cabo el efectivo cumplimiento de la normatividad de acuerdo a sus funciones.

Es definido en el artículo 87 de la Constitución Política (1991) así:

Artículo 87: Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La Corte Constitucional como organismo encargado de velar por la integridad y supremacía de la constitución ha definido esta acción constitucional como:

(...) un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento. (Corte Constitucional, 08 de agosto de 2018, Sentencia SU077 de 2018, [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado])

El autor Jaime Solano (1998), en su libro *Acción de cumplimiento*, define la acción de cumplimiento como:

Una ley de la República, instituida por la Constitución Política, como mecanismo o prerrogativa para asegurar que las leyes dictadas por el Congreso y los actos administrativos expedidos por las entidades administrativas se cumplan a cabalidad; es decir, para propender porque lo dispuesto en ellas y ellos, no exista simplemente en el papel, sino que se realice en la práctica: en su eficacia o ejecución. (p.18)

Y añade el autor (1998):

Es el medio de recurrir o llegar ante la autoridad judicial competente para que se haga efectiva la aplicación de lo dispuesto en una ley, norma (decretos, ordenanzas, acuerdos, etc.) o acto administrativo (resoluciones, etc.) que incumplan los funcionarios públicos, relacionados con la comunidad, localidad o con la administración pública en general, y cuyo incumplimiento

pueda generar desacato a lo dispuesto o para evitar perjuicios irremediables a los derechos que estén protegidos o reconocidos. (P.19)

Ley 393 de 1997 – aspectos importantes para la investigación

La Ley 393 de 1997, es la encargada de desarrollar el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia. Como su nombre lo indica desarrolla la acción de cumplimiento determinando entre otras cuestiones su naturaleza jurídica, el objeto, la competencia, la titularidad de la acción, la procedencia de la misma, los requisitos que debe contener, el trámite que se debe cumplir, su eventual corrección y otros.

La Ley 393 de 1997, frente al objetivo que tiene nuestra investigación y solo obedeciendo a este criterio, considero tiene varios aspectos importantes que observo viable exponer:

El primer aspecto importante al que hace referencia esta norma es al cumplimiento inmediato de la sentencia emitida por el juez ordenando la aplicación del mandato legal. Señala la norma, que en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez podrá ordenar a la entidad administrativa el cumplimiento inmediato de la ley o acto administrativo dejado de aplicar, siempre que se encuentre fundamentado en una prueba. Es decir, que una vez el juez identifique el incumplimiento de la norma o del acto administrativo puede obligar a la entidad a llevar a cabo su aplicación en el término que el estime necesario para ello. Congreso de Colombia, Artículo 15. [Ley 393 de 1997]. Diario Oficial No. 43.096, Bogotá, Colombia, 30 de julio de 1997.

El segundo aspecto importante se encuentra en el artículo 8 (Ley 393, 1997). Contempla que la acción de cumplimiento siempre será procedente contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir el incumplimiento de normas de

Ley o actos administrativos y que también procederá contra acciones u omisiones de los particulares. Es significativo destacar que los particulares que cumplen funciones administrativas, se someten a esta acción en función y razón de sus competencias.

El tercer aspecto que considero fundamental es el contenido en el artículo 9 (Ley 393, 1997), donde se manifiesta que siempre será improcedente cuando los derechos que se busquen proteger mediante esta acción sean susceptibles de ser amparados por acción de tutela. Observamos en este punto, la prevalencia de una acción frente a la otra, en razón de los derechos que busca proteger una y otra. Siempre se pone como superior la acción de tutela, ya que, tiene por objetivo amparar derechos de carácter constitucional mientras que la acción de cumplimiento busca la aplicación de leyes y actos administrativos.

El cuarto aspecto se encuentra en el artículo 7 (Ley 393, 1997), toda vez, que es importante indicar que la acción de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, es decir, la sentencia emitida por el Juez ordenando el cumplimiento de la norma eventualmente violada no puede ser objeto de una nueva acción alegando los mismos hechos y derechos. Una vez es decidida no tiene vuelta de hoja para reclamar la aplicación de la norma eventualmente objeto de la reclamación.

El quinto aspecto importante dentro de esta norma se encuentra en el artículo 25 (Ley 393, 1997), que trata la indemnización de perjuicios. Sostiene la norma que la acción de cumplimiento no tiene fines indemnizatorios, razón por la cual, el lucro ocasionado por el no cumplimiento de una ley o acto administrativo debe ser reclamado directamente mediante acciones judiciales pertinentes.

El sexto aspecto tiene que ver con el cumplimiento del fallo, consagrado en el artículo 25 (Ley 393, 1997). Indica la norma que el fallo una vez sea emitido debe ser cumplido sin demora,

hay que hacer la claridad manifestando que se refiere al fallo en firme o ejecutoriado. Lo realmente interesante es la consecuencia jurídica que obtiene el funcionario que omite el cumplimiento del fallo, dice la norma, que de no cumplirse dentro del fallo el Juez se dirigirá al superior responsable y lo requerirá para que haga cumplir a su subordinado, abriendo concomitantemente, una investigación disciplinaria contra ese y reafirma, que de no ser cumplido el llamamiento será iniciada una investigación disciplinaria con el superior. Además, faculta al Juez para sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia y le den trámite al mandato legal o administrativo.

El séptimo aspecto tiene que ver con la acción temeraria. Indica el artículo 28 de la ley (Ley 393, 1997) que, cuando un mismo solicitante o su representante (abogado) simultáneamente la misma acción ante varios jueces este último podrá ser sancionado con suspensión de la tarjeta profesional por un término de dos años y en caso de reincidir, por un término de cinco. Considero este un aspecto importante al contemplar la imposibilidad de congestionar la instancia judicial y evitar fallos o sentencias distintas en un mismo asunto.

Si bien la Ley 1437 de 2011, no consagra una consecuencia jurídica respecto de la no contestación de la solicitud de revocatoria en el término de dos meses, la acción de cumplimiento se convierte en la herramienta jurídica que tiene el solicitante para hacer cumplir el mandato legal y obtener respuesta a su solicitud. Cabe resaltar, que la acción de cumplimiento no excluye a la administración de consecuencias pecuniarias en el escenario que resulte ser ilegal el acto administrativo objeto de revocatoria y este se encuentre produciendo efectos jurídicos en el tiempo.

De la titularidad para llevar a cabo la revocatoria directa de los actos administrativos

La Rama Ejecutiva del Poder Público, la Administración Pública, los servidores públicos que por mandato constitucional tengan a cargo la titularidad y ejercicio de funciones administrativas, prestaciones de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos, están llamados por la Ley 489 de 1998, a ser quienes desarrollen la función pública en Colombia. Congreso de Colombia, Artículo 2. [Ley 489 de 1998]. Diario Oficial No. 43.464, Bogotá, Colombia, 29 de diciembre de 1998.

Paralelo a lo anterior, la competencia administrativa se encuentra en cabeza de los organismos y entidades públicas que, por medio del mandato expreso de la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo, tienen el deber de cumplir con la función que de allí emane, es así, como el artículo 5 de la ley citada reza:

ARTICULO 5o. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos. Congreso de Colombia, Artículo 5. [Ley 489 de 1998]. Diario Oficial No. 43.464, Bogotá, Colombia, 29 de diciembre de 1998.

Ahora bien, la potestad exclusiva que llama a la administración a ser ella quien por medio de sus funcionarios o servidores cumpla con la tarea de ejercer la función administrativa, no es caprichosa. El Consejo de Estado ha sostenido que tal asignación y sujeción a leyes y reglamentos corresponde exclusivamente al cumplimiento del principio de legalidad. En palabras del Alto Tribunal se manifiesta así:

Uno de los elementos definitorios del Estado moderno es la sujeción de sus autoridades al principio de legalidad. La idea de que el ejercicio del poder no puede corresponder a la voluntad particular de una persona, sino que debe obedecer al cumplimiento de normas previamente dictadas por los órganos de representación popular, es un componente axiológico de la Constitución Política de 1991, en la cual se define expresamente a Colombia como un Estado social de derecho (artículo 1) basado en el respeto de las libertades públicas y la defensa del interés general (artículo 2). Esta declaración de principios a favor del respeto por la legalidad se refleja directamente en varias otras disposiciones constitucionales según las cuales (i) los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación de funciones (artículo 6); (ii) ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley (artículo 121); y (iii) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento. (...) De este modo, el principio constitucional de legalidad exige que la actuación de las diferentes autoridades públicas tenga una cobertura normativa suficiente o, lo que es lo mismo, esté basada en una norma habilitante de competencia, que confiera el poder suficiente para adoptar una determinada decisión. Como señala García de Enterría, en virtud del principio de legalidad el ordenamiento jurídico “otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites”, de modo que “habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos”. (...)

Precisamente, al no ser la competencia un elemento accidental o superfluo de los actos administrativos, su inobservancia afecta la validez de la decisión y en ese sentido constituye causal de nulidad de los actos administrativos (artículo 137 CPACA). Por tanto, para resolver el asunto consultado será necesario tener en cuenta que la competencia administrativa debe ser expresa y suficiente en sus diferentes componentes -funcional, territorial y temporal-, que las autoridades no pueden auto-atribuirsela y que tampoco les será lícito asumir aquella que corresponda a otra entidad. Como se ha visto, una decisión adoptada sin competencia atenta directamente contra el principio constitucional de legalidad y permite activar los mecanismos existentes para su expulsión del ordenamiento jurídico. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 19 de agosto de 2016, Rad. No. 11001030600020160012800 (2307), [C.P. German Alberto Bula]

Así las cosas, en desarrollo de lo estipulado en la Ley 489 de 1998 y de acuerdo a la interpretación del Consejo de Estado sobre la competencia administrativa, la titularidad para llevar a cabo la revocatoria directa de los actos administrativos la posee exclusivamente la administración. Esa facultad que está dada por mandato legal, se encuentra consagrada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, donde se conmina al funcionario, a su superior funcional o jerárquico a llevar a cabo la revocación de los actos administrativos expedidos en cumplimiento de sus funciones, ya sea a petición de parte o de manera oficiosa, cuando se configuren una de las tres causales que se relacionan a continuación:

1. Cuando la expedición del acto administrativo se haga con oposición a las normas constitucionales y legales. Es decir, se contraríe el ordenamiento jurídico sustentando el acto administrativo con violación de principios y derechos de categoría constitucional y contrariando normas que no tengan respaldo o sustento jurídico.

2. Cuando la expedición del acto no se encuentre conforme con el interés público o social, o se atente contra él. Es decir, que el acto administrativo vaya en contra de los fines que la administración haya delineado conforme a los postulados constitucionales.
3. Cuando la expedición del acto administrativo cause agravio injustificado a una persona. Es decir, cuando se cause un daño que una persona no tenga el deber jurídico de soportar. Congreso de Colombia, Artículo 93. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

Es importante en este punto señalar, cuales son las autoridades administrativas que a la luz del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 se encuentran facultadas para revocar los actos administrativos. La ley en mención en su artículo segundo, señala que son autoridades todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, los organismos independientes y los particulares cuando cumplen funciones administrativas. Congreso de Colombia, Artículo 2. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

Es por este motivo que se convierte en el primer aspecto a estudiar, ya que en el Decreto 01 de 1984, se hacía una descripción tacita de las entidades que se consideraban autoridades, mientras que en la nueva norma se da un aspecto más amplio al concepto teniendo en cuenta la creación de nuevas entidades y organismos que pueden surgir en la estructura del Estado.

Anteriormente, se facultaba solo al superior jerárquico para revocar los actos administrativos expedidos por sus subalternos dentro de una entidad. Hoy en día, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta de la misma forma al superior funcional, es decir, así un funcionario cabeza del sector administrativo puede revocar actos administrativos expedidos por entidades que se encuentren adscritas y vinculadas a ese sector.

No existe criterio de escogencia para determinar quien conoce acerca de una solicitud de revocatoria. El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, es claro al afirmar: (...) 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 (...), de tal manera que, el criterio de escogencia para determinar la competencia puede ser determinado por el solicitante, en tanto que puede radicar la solicitud ante la misma autoridad que ha expedido el acto administrativo, ante el superior jerárquico o ante el superior funcional. Por ejemplo: si el día de hoy la oficina administrativa de la Rama Judicial expide un acto administrativo podría conocer sobre la solicitud de revocatoria el funcionario que expidió el acto administrativo, también podría conocer la dirección de la oficina administrativa de la Rama Judicial o en su defecto el Consejo Superior de la Judicatura como cabeza del sector judicial. Congreso de Colombia, Artículo 93. [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.

Las autoridades administrativas están revestidas por la facultad para revocar los actos administrativos y entiéndase por estas todas aquellas del orden nacional, distrital, departamental y municipal, desconcentradas y descentralizadas. Poseen la competencia exclusiva para revocar los actos administrativos expedido en función de sus competencias o en función de competencias de subalternos jerárquicos o funcionales. Aquí radica, a mi parecer, la mayor importancia de la figura, ya que permite que cualquier autoridad tenga autonomía para revocar un acto administrativo del cual se pregone algún tipo de competencia. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa del nivel central, hoy, podría revocar un acto administrativo expedido por el Distrito Militar No. 11 ubicado en la ciudad de Sincelejo, todo ello, gracias a que funcionalmente depende una entidad de otra y la norma faculta a la superior a conocer la solicitud de revocatoria

directa de un acto administrativo y a revocar dicho acto administrativo siempre que encaje en alguna de las causales previstas para ello.

Sostiene el Magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado Carlos Alberto Zambrano Barrera, en el texto *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código (2012)*:

Pero más que lo anterior, el real beneficiado con la nueva norma es el administrado afectado con el acto de cuya revocatoria se trate, pues bien se sabe que es muy remota la posibilidad de que quien lo ha producido acceda a reconocer sus propios errores o los errores o defectos de su decisión y, por lo mismo, lo más probable es que, en sus manos, ésta se mantenga, circunstancia que puede resultar diferente al entrar el superior funcional a estudiar, de manera objetiva e imparcial, la solicitud de revocatoria del acto, lo cual es una ventaja plausible para la garantía de los derechos del administrado.

Si bien podría argumentarse que esa objetividad y esa imparcialidad existen cuando la solicitud de revocatoria directa se formula ante el superior jerárquico de quien profirió el acto, lo cierto es que -en tal caso- ellas no existen o son mucho menores, por lo anotado al comienzo del párrafo que antecede, que cuando se da la posibilidad, como ahora, de acudir al superior funcional.

A lo anterior se suma que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo obliga a todas las autoridades, entendidas éstas en el sentido antes visto, a tener en cuenta el fenómeno de la extensión de la jurisprudencia de unificación, según dispone el artículo 102 de dicho Código, con lo cual la utilidad y los beneficios del cambio tal vez se verán reflejados en mayor medida en temas relacionados con la negativa o el errado reconocimiento de

ciertas prestaciones o beneficios como la pensión de jubilación, que hoy por hoy resultan ser fuente de muchos litigios judiciales de larga duración. (p. 69)

Dicho lo anterior se tiene tres escenarios diferentes para radicar nuestra solicitud de revocatoria directa y la competencia y conocimiento varía de acuerdo ante quien radiquemos la solicitud, en virtud, que la Ley 1437 de 2011, no concibe ningún criterio de escogencia para conocer sobre dicha solicitud: el primero frente al funcionario que expidió el acto administrativo, el segundo frente al superior jerárquico del funcionario y el tercero frente al superior funcional.

Conclusiones generales de la investigación

Esta investigación va dirigida a analizar si existe una herramienta jurídica a favor del administrado que obligue a la administración a dar respuesta a la solicitud de revocatoria en el término estipulado por la Ley 1437 de 2011. Para tal fin se hace necesario exponer a continuación y en apéndices diferentes cada una de las conclusiones a las que he llegado con la realización de esta investigación.

1. La revocatoria directa de los actos administrativos es un mecanismo de creación legal, aplicable en sede administrativa, que tiene por finalidad suprimir un acto administrativo del cual se presume legalidad en virtud de su vigencia, siempre y cuando se configure una de las causales consagradas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.
2. La revocatoria directa de los actos administrativos es un mecanismo que se incorporó al ordenamiento jurídico colombiano a partir del año 1954, cuando el Consejo de Estado por primera vez se refirió al tema. A partir de ese momento, esta figura jurídica ha tenido un avance normativo en cuanto se han expedido tres normativas que regulan el tema y se han proferido más de 600 pronunciamientos del Consejo de Estado, entre providencias judiciales y conceptos.
3. La revocatoria directa de los actos administrativos cumple una triple función. La primera de ellas consiste en la posibilidad que tiene el administrado de controvertir en sede administrativa los actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y que se encuentran en firme. La segunda función es la posibilidad que tiene la administración de hacer un control interno y directo sobre los actos administrativos que ha expedido y una tercera función que consiste en descongestionar la instancia judicial en el entendido

que existe la facultad en sede administrativa de extraer un acto administrativo que goza de presunción plena de legalidad y genera efectos jurídicos.

4. Las reformas hechas desde la expedición del Decreto 2733 de 1959 hasta la Ley 1437 de 2011, no revisten de cambios abruptos pues se ha tratado de mantener la figura en el tiempo, tanto así, que desde 1984 las causales por las cuales procede la revocatoria directa son las mismas y el cambio sustancial en la norma obedece a otros factores gramaticales y algunos sustanciales como la definición de autoridad administrativa.
5. La imposibilidad de aplicar el silencio administrativo positivo y negativo se convierte en una garantía jurídica importante dentro del procedimiento de revocatoria directa de los actos administrativos, en el entendido, que genera seguridad jurídica que los actos administrativos que gozan de plena legalidad y que han sido expedidos respetando las normas constitucionales y legales no puedan ser revocados bajo la figura del silencio administrativo.
6. La improcedencia de recursos en sede administrativa frente a la decisión de revocatoria directa de actos administrativos, al igual que la imposibilidad de aplicar el silencio administrativo, se convierte en una garantía jurídica que brinda seguridad jurídica puesto que habilitarla obligaría a la sede administrativa a adelantar un procedimiento infinito en el cual se podría impugnar la decisión de revocatoria y se podría acudir a la jurisdicción con el fin de buscar la nulidad de las decisiones de revocatoria cuantas veces quiera el administrado.
7. Que los trámites de revocatoria directa de los actos administrativos que se cumplen respecto de la prestación de servicios públicos domiciliarios y respecto de la función

fiscal del Estado, son adelantados de acuerdo a la Ley 1437 de 2011 y que no cuentan con norma especial que sea aplicable al procedimiento general.

8. Que respecto de la función disciplinaria que ejerce el Estado en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y la Personerías Distritales y Municipales, el procedimiento o trámite de revocatoria que se adelanta tiene un especial procedimiento, que se tramita bajo los parámetros de la Ley 734 de 2002 y que posteriormente será regulada, a partir del primero de julio de 2020, por la Ley 1952 de 2019.
9. Que los actos administrativos de carácter particular y concreto son revocables, siempre y cuando, se cuente con el consentimiento favorable del particular a quien se pretende afectar con la revocatoria directa del acto administrativo.
10. Que los actos de adjudicación, aunque se pregonar irrevocables por disposiciones normativas pueden ser sujetos de esta figura en el entendido que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, faculta revocar actos administrativos de carácter particular y concreto.
11. Que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados aun sin el consentimiento expreso del afectado, en tanto se descubra que estos han sido expedidos de forma fraudulenta e ilegal.
12. Que la titularidad de la acción le corresponde exclusivamente a la administración, quien es la única facultada para revocar los actos administrativos en sede administrativa.
13. Que distintos funcionarios dentro de un mismo sector administrativo están revestidos de competencia para conocer acerca de una solicitud de revocatoria y darle trámite en virtud de la definición de autoridad administrativa que trae la Ley 1437 de 2011 en su artículo segundo y lo consagrado en el artículo 93 de la misma normativa.

14. Que la acción de cumplimiento al ser una acción de carácter constitucional se convierte en la herramienta jurídica por excelencia para hacer cumplir a la administración el término propuesto por la Ley 1437 de 2011 en su artículo 95 en aras de responder la solicitud de revocatoria de un acto administrativo.
15. Que la acción de cumplimiento no descarta la responsabilidad que pueda existir por parte de la administración respecto a la ejecución que tenga un acto administrativo mientras se presuma legal.
16. Que la acción de cumplimiento solo se limita a conminar a la administración a aplicar las normas y actos administrativos existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, pero su objeto nunca se dirige a obtener provecho pecuniario.

Se debe dejar claro que el problema de investigación planteado se pudo resolver, en el entendido, que se encontró la figura jurídica aplicable para conminar a la administración a darle respuesta a una solicitud de revocatoria directa. En la fase de formulación pensé estar frente a un vacío normativo, ya que, la Ley 1437 de 2011 no contemplaba una consecuencia jurídica frente a la omisión de la contestación. A medida que realicé la investigación fui descartando tal óptica gracias a los estudios realizados y a la complementación de mi asesor de investigación y de profesores de la maestría.

Hoy día, al momento de ser consultado por un particular o por un colega abogado sobre qué hacer cuando la administración no ha dado respuesta a su solicitud de revocatoria, le recomendaré, sin temor a equivocación, acudir a la instancia judicial presentando una acción de cumplimiento donde su único objetivo sea obligar a la administración a dar respuesta a su solicitud.

Referencias

- Congreso de Colombia. Ley 1437 de 2011, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011.
- Congreso de Colombia. Ley 734 de 2002, *por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Diario Oficial No. 44.708, Bogotá, Colombia, 13 de febrero de 2000.
- Congreso de Colombia. Ley 80 de 1993, *por medio de la cual se expide el Estatuto General de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094, Bogotá, Colombia, 28 de octubre de 1993.
- Congreso de Colombia. Ley 1150 de 2007, *por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Diario Oficial No. 46.691, Bogotá, Colombia, 16 de julio de 2007.
- Congreso de Colombia. Ley 393 de 1997, *por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*. Diario Oficial No. 43.096, Bogotá, Colombia, 30 de julio de 1997.
- Congreso de Colombia. Decreto 2733 de 1959, *por el cual se reglamenta el derecho de petición, y se dictan normas sobre procedimientos administrativos*. Diario Oficial No. 36163, Bogotá, Colombia, 3 de enero de 1982.
- Congreso de Colombia. Decreto 01 de 1984, *por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 36.439, Bogotá, Colombia, 10 de enero de 1984.

- Ley 142 de 1994, *por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.433, Bogotá, Colombia, 11 de julio de 1994.
- Ley 610 de 2000, *por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Diario Oficial No. 44.133, Bogotá, Colombia, 18 de agosto de 2000.
- Real Academia de la Lengua Española. (2019). Recuperado de <https://dle.rae.es>
- Galvis Ursprung, Eduardo José. (2013). *Revocatoria directa*. San José de Cúcuta. Universidad Libre.
- Galvis Ursprung, Eduardo José. (2013). *Vía gubernativa*. San José de Cúcuta. Universidad Libre.
- Solano Sierra, Jairo Enrique. (1998). *Acción de cumplimiento, Ley 393 de 1997. Teoría y práctica*. Bogotá D.C. Librería del profesional.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. (2007). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia.
- Consejo de Estado, Carlos Alberto Zambrano Barrera, *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código*. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/Libros/InstitucionesDerechoAdministrativoNuevoCodigo.pdf>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de mayo de 2009, Sentencia 25000-23-26-000-1998-01286-01 [C.P. Ramiro Saavedra Becerra].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia No. 874 del 15 de enero de 1954. [M.P. Rafael Rueda Briceño]

- Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, Concepto del 19 de mayo de 1961. [C.P. Alfonso Meluk].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, sentencia del 14 de agosto de 1970. [C.P. Andrés Holguín].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, Sentencia No. 2371 del 20 de octubre de 1975. [C.P. Carlos Galindo Pinilla].
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil, Concepto del 12 de agosto de 1976. [C.P. Jaime Betancur Cuartas].
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de noviembre de 1989. [C.P. Jaime Paredes Tamayo].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, Sentencia No. 3763 del 12 de junio de 1991. [C.P. Clara Forero de Castro].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, Sentencia No. 5939 del 10 de marzo de 1995. [C.P. Jaime Abella Zarate].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, Sentencia No. 76001-23-31-000-2003-04370-01(17520) del 4 de agosto de 2011. [C.P. William Giraldo].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, Sentencia No. 25000-23-25-000-2005-05449-01(0972-08) del 19 de abril de 2012. [C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, Sentencia No. 25000-23-26-000-1999-02010-01(22581) A del 26 de julio de 2012. [C.P. Danilo Rojas Betancourth].

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, Sentencia No. 54001-23-33-000-2012-00089-01(19830) del 11 de febrero de 2014. [C.P. Carmen Teresa Ortíz de Rodríguez].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, Sentencia No76001-23-31-000-2004-03824-02(0376-07) del 6 de agosto de 2015. [C.P. Gerardo Arenas Monsalve].
- Consejo de Estado, Sala Plena del Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-25-000-2011-00316-00(SU), [M.P. William Hernández].
- Corte Constitucional, 22 de noviembre de 2011, Sentencia C – 875 de 2011 [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de septiembre de 2017, Sentencia 05001233100020110098401 (21514) [C.P. Jorge Octavio Ramírez].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, [C.P. Gustavo Gómez Aranguren].
- Corte Constitucional, sentencia C -378 de 2010, Corte Constitucional, [M.P. Jorge Iván Palacio].
- Corte Constitucional, Sentencia C – 086 de 2019, [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].
- Consejo de Estado, Sala Plena del Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-25-000-2011-00316-00(SU), [M.P. William Hernández].
- Corte Constitucional, 08 de agosto de 2018, Sentencia SU077 de 2018, [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 26 de marzo de 2014, 05001-23-31-000-1998-01503-01 (25.750). [C.P. Enrique Gil Botero].