

ENSAYO JURÍDICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: EL PERFECCIONAMIENTO, LA EXISTENCIA, LA VALIDEZ Y LA EFICACIA DEL ACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NULIDAD, LA REVOCATORIA Y LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS

Por:

Libardo Orlando Riascos Gómez

Doctor en Derecho

Lriascos@udenar.edu.co

2008

ABSTRACT

Esta investigación bibliográfica, basada en fuentes escritas y fuentes electrónicas, presenta el estudio de la Teoría General y Especial del Acto Administrativo en Colombia. El Acto Administrativo es el acto normativo que por regla general lo emiten los funcionarios administrativos del Estado, a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y corregimental; y por excepción, lo emiten los demás servidores del Estado pertenecientes a las otras ramas del poder público (legislativo y judicial), los “organismos de control” fiscal (Contraloría) y conductal o Disciplinario (Procuraduría y la Defensoría del Pueblo), los “organismos electorales” y las personas particulares cuando unos y otras funciones públicas. Finalmente, se analiza en la Teoría especial del Acto administrativo, las figuras de la nulidad, la suspensión y la revocatoria de actos.

Palabras claves: Acto normativo, Estado, Rama Ejecutiva, Poder Público, Nulidad, Suspensión y Revocatoria.

ABSTRACT

This bibliographical investigation, based on written sources and electronic sources, presents the study of the General and Special Theory of the Administrative Act in Colombia. The Administrative Act is the normative act that for general rule the administrative officials of the State emit it, at national, departmental level, distrital, municipal and corregimental; and for exception, they emit it the other servants of the State belonging to the other branches of the public power (legislative and judicial), those “control organisms” financial (Contraloría) and Disciplinary (Procurator of State and Defense of the Town), those “electoral organisms” and particular people when some and other public functions. Finally, it is analyzed in the special Theory of the administrative Act, the figures of the nullity, the suspension and the abrogative of acts.

Key words: normative Act, State, Executive Branch, Public Power, Nullity, Suspension and Abrogative.

CONTENIDO

TERCERA PARTE

REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS I

- 13. [LA REVOCACION DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS](#)
 - 13.1. **Nociones Generales**
 - 13.2. [El Fundamento constitucional y legal de la Revocatoria](#)
 - 13.3. [Causales de la Revocatoria](#)
 - 13.3.1. **Causal primera: Violación del ordenamiento jurídico vigente.**
 - 13.3.2. **Causal segunda: Desconocimiento del interés público o general.**
 - 13.3.3. **Causal Tercera: Causación de agravio injustificado a una persona**
 - 13.4. [Revocatoria a instancia de parte y ex officio en el derecho colombiano](#)
 - 13.4.1. **La Revocatoria como recurso extraordinario en vía administrativa.**
 - 13.4.2. **La revocatoria como mecanismo de auto-tutela administrativa**
-

DESARROLLO

13. LA REVOCACION DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

13.1. NOCIONES GENERALES

Revocar, gramaticalmente significa "*dejar sin efecto*" algo; deshacer de la misma forma como se hace alguna cosa. Aplicando estos conceptos al derecho administrativo sustantivo, se tiene que la revocatoria, significaría hacer dejación de los efectos jurídicos que pudiera tener un acto catalogado de administrativo, por parte del funcionario que lo expidió inicialmente, o por el inmediato superior jerárquico. Revocar un acto administrativo es dejarlo sin efecto jurídico alguno cuando éste por alguna causal prefijada en el ordenamiento jurídico queda incurso y es declarada por un funcionario estatal investido de "autoridad" y control sobre sus propias actividades o gestiones administrativas.

En nuestro derecho administrativo, a diferencia del derecho ibérico, no existe la diferencia de la revocatoria como mecanismo de auto-tutela de la administración realizada por el funcionario que expidió el acto (para algunos autores denominada como "anulación del acto" ^[78]), de la revocatoria como instrumento propiamente de autocontrol por parte de la administración y realizada por el superior jerárquico ("Revocatoria" *strictu sensu*), aunque una y otra como forma de extinción del acto administrativo, cuando dicho acto es inválido o por razones de interés público aconsejan su revisión. En tal virtud, existiendo en nuestro derecho una refundición de la anulación y la revocatoria propiamente dicha de los actos administrativos en sede administrativa (o vía gubernativa), prevista en el derecho ibérico por separado, nos adentraremos en el estudio de la llamado por el C.C.A. "Revocación directa de los actos administrativos" (artículos 69 y siguientes), como fenómeno extintorio de los efectos jurídicos de dichos actos, no sin antes reconocer que el sistema español en este punto es más coherente y efectivo que el nuestro, pues la anulación de actos se funda en la ilegalidad en tanto que la revocatoria hunde sus raíces en circunstancias de oportunidad. En Colombia, no sólo se refunde las dos figuras jurídico administrativas sino que cuando se refiere a los efectos y las causas en que se funda lo hace de una forma o mediante un sistema mixto, pues la revocatoria se funda en razones de legalidad (causal 1º del artículo 69), por razones de oportunidad, mérito o conveniencia (causal 2º, id.), y por razones de "equidad natural" (causal 3º id.), como se verá más adelante.

La "Revocatoria directa de los actos administrativos", es una especie calificada de la revocatoria general, porque "*frente a cierta discrecionalidad propia de la administración para apreciar los motivos que determinan el retiro de un acto general, en la revocación directa la ley ha calificado o especificado, concretamente, las causas que deben generar el acto revocatorio*" (Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia de Mayo 5 de 1981). Pero además deberá determinarse el momento en que la revocatoria provoca la dejación de los efectos jurídicos, pues en la teoría general de la eficacia e ineficacia del acto administrativo el momento en que se producen tales efectos debe quedar claramente determinado. La

revocatoria tiene la pretensión de dejar sin efectos jurídicos a un a acto administrativo desde el nacimiento mismo del aquel, vale decir, desde el momento mismo en que pretendió producir efectos *vitae iuris* en el ordenamiento jurídico ya creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo derechos subjetivos o intereses legítimos. Es por ello, que la revocatoria en el derecho administrativo colombiano constituye una forma extintoria de efectos jurídicos del acto previamente causalizada en la ley o de discrecionalidad regulada para la administración estatal que debe aplicarla.

La administración pública, cierto es que tiene un cúmulo de funciones privilegiadas, que van desde la amplia competencia para regular sus propias actuaciones, actividades y gestiones dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente hasta la posibilidad de autocontrol o “auto-tutela” sobre la propia actividad pública. El privilegio de la ejecutoriedad de los actos administrativos, es uno de las tantas patentes de corzo que dispone la administración no solo de aplicar obligatoriamente sus actos en forma unilateral a los personas o administrados aún sin el consentimiento de éstos, sino de poder correlativamente y en la misma forma unilateral y ejecutoriamente la extinción del acto cuando concurren las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A, en sede administrativa, bien sea por el funcionario que expidió el acto o por el inmediato superior. Este privilegio de ejecutoriedad y correlativo de revocabilidad de los actos, es la regla general, que por su puesto tiene excepciones.

En efecto, el privilegio estatal de la ejecutoriedad de los actos, tiene como excepciones legisladas la suspensión provisional, la desaparición de los fundamentos de hecho o derecho, el transcurso de cinco (5) años, sin que la administración ejecute el acto firme, cuando la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto no se cumple; o finalmente, cuando pierde su vigencia. En estos casos la obligatoriedad del acto pierde fuerza ejecutoria, según el artículo 68 del C.C.A.

La Corte Constitucional, al respecto ha sostenido: *“La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos.”* (C.C., Sentencia C-069-95, Febrero 23).

Por su parte, el privilegio de la revocatoria de los actos administrativos por parte de la administración, pese a ser causalizada en la ley, tiene un claro sabor de discrecionalidad regulada y por supuesto, una serie de límites derivados del deber, que a veces incumbe a la administración, de respetar las situaciones jurídicas que el acto administrativo haya constituido a favor de otros sujetos, tal como lo ha sostenido *Guido ZANOBINI* (C. S. de J., Sentencia de Mayo 5 de 1981) ^[79]. En efecto, en nuestro derecho administrativo también existe este límite o excepción al privilegio de la revocabilidad de todos los actos administrativos explicitado en la intangibilidad o irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter subjetivo o creadores de situaciones jurídicas concretas, individuales o personales (artículo 73 del C.C.A.), pues en estos casos esta por encima de aquel privilegio estatal, la constitución de derechos adquiridos a favor de los particulares o administrados, conforme al ordenamiento jurídico vigente y al interés público o social (artículo 58, constitucional).

13.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REVOCATORIA

El profesor *Gustavo PENAGOS* ^[80], hace descansar el fundamento de la revocatoria de los actos administrativos en la esencia misma del Estado de Derecho, pues no concibe la existencia de decisiones administrativas contrarias al ordenamiento jurídico, al interés público, o a los fines señalados en la ley.

En vigencia de la Constitución de 1991, bien podemos sostener que el fundamento de la revocatoria está previsto en uno de los fines del Estado, cual es el de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º), en el respeto y jerarquía constitucional de todo el ordenamiento jurídico y actividad estatal (artículo 4º), en el ámbito competencial y de responsabilidad de todo servidor público frente a la sociedad (artículos 6º y 124) y su funcionalidad regulada y prefijada en el ordenamiento jurídico (artículo 122) y aún la de los particulares cuando ejercen funciones públicas por excepción (artículo 123 in fine); funciones administrativas que unos y otros están puestas al servicio de los intereses generales y se desarrollan con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (artículo 209).

La revocatoria como le ejecutoriedad de los actos administrativos son privilegios estatales de innegable connotación y fundamento constitucional y normativo, pero en el caso de la revocatoria el fundamento legislativo se halla previsto en el artículo 69 del C.C.A., puesto que si bien allí se establecen las causales para poder revocar un acto administrativo de cuyo se establece allí los principales (aunque no los únicos) los límites legales por los cuales no se puede revocar un acto. Constituye el otro lado de la moneda de la justificación de la revocatoria que todo funcionario estatal o persona privada con función pública (artículo 1 C.C.A.), debe tener presente para ejercer legítimamente el privilegio de la revocabilidad de los actos administrativos. En efecto, no podrán ser revocados los actos por el funcionario que los expidió, o por el superior jerárquico, cuando estos no sean violatorios del ordenamiento jurídico vigente (Constitución, Leyes, Decretos-leyes y actos administrativos nacionales, seccionales y locales), cuando sean conformes o no atenten el interés público o social; o cuando no causen agravio injustificado a un persona. Igualmente, no podrán ser revocados los actos subjetivos mediante el privilegio de la discrecionalidad regulada, cuando no se haya conferido "*consentimiento expreso y escrito del titular*" del acto (artículo 73 ib.), puesto que en nuestro derecho administrativo, toda decisión (de carácter subjetiva u objetiva), "*debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa*" (artículo 36 id.), "de manera general, se observa que las actuaciones administrativas, cualquiera sea su materia, están reguladas más o menos detalladamente en la ley... no hay en el Estado de derecho facultades puramente discrecionales, porque ello eliminaría la justiciabilidad de los actos en que se desarrollan, y acabaría con la consiguiente responsabilidad del Estado y de sus funcionarios" (C.E., Sala de Consulta y S.S., Concepto Octubre 22 de 1975).

La revocatoria de los actos administrativos en nuestro derecho a diferencia del derecho ibérico no tiene un fundamento exclusivamente en razones de conveniencia, oportunidad o mérito (el interés público o social), sino también en razones de índole normativa (violación del ordenamiento jurídico vigente) e igualmente se diferencia del derecho ibérico en que la revocatoria es una actividad de autocontrol de la administración que la asume el funcionario expedidor del acto (anulabilidad para el derecho español), como el superior jerárquico (revocabilidad propiamente dicha). Sin embargo, en uno y otro derecho, el fundamento prístino de la revocabilidad que es la actividad constitutiva (y no declarativa como en el caso de la nulidad de actos en el derecho colombiano) es desandar de oficio por parte de la administración sus actividades que en un principio creyó ajustadas al ordenamiento Jurídico (sólo para el caso del derecho colombiano), o supuso conforme al interés público o social o por motivos de oportunidad y conveniencia (para el caso colombiano y español), o predispuso no agravaban o perjudicaban a los intereses o derechos de una persona (exclusivo del derecho colombiano).

Por ello, la revocatoria en el derecho colombiano tiene un fundamento legal mixto que involucra ingredientes de nulidad, de revocabilidad propiamente dicha e introduce adicionalmente, una solución de equidad (en términos del artículo 32 del Código Civil),

según la Corte Suprema de Justicia (Sentencia de Mayo 5 de 1981). En efecto, la causal 1º del artículo 69, se refiere a la revocabilidad por constitucionalidad, legalidad y normativa, en idéntica forma a la causal 1º de la nulidad de los actos declarada por la jurisdicción contencioso administrativa previa acción judicial por violación del ordenamiento jurídico. La causal 2º, constituye la revocabilidad propiamente dicha, por oportunidad, mérito o conveniencia (vulneración del interés público o social, o formas atentatorias de aquellos); y, la causal 3º, configura la revocabilidad por perjuicio a un derecho o interés particular (conocida como “revocabilidad por equidad natural”, según la sentencia citada).

Finalmente, la revocatoria en el derecho colombiano, tiene un matiz doble de nacimiento que para algunos autores ^[81], les ha valido catalogarla como de naturaleza jurídica duplex. En efecto, la revocatoria puede iniciarse a instancia de parte interesada y por ello, calificada como de “recurso extraordinario” ejercitado en “vía gubernativa” (o administrativa), tal como lo denominara el Decreto 2733 de 1959; pero también, la revocatoria podrá iniciarse *ex officio* por parte de la administración estatal (típica revocatoria del derecho español), como un “*mecanismo directo de la administración para salvaguardar el ordenamiento jurídico*”, siempre y cuando la revocatoria oficiosa la provoque y resuelva el superior jerárquico. Más adelante estudiaremos con detalle estas dos formas de iniciación de la revocatoria y sus efectos.

13.3. LAS CAUSALES LEGALES DE LA REVOCATORIA DE ACTOS

En el derecho administrativo colombiano, las causales de revocatoria son legisladas y están previstas en el artículo 69 del C.C.A., el cual establece que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

CAUSAL PRIMERA: Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la Ley (El término vulneración del ordenamiento Jurídico vigente es el que hemos adoptado a lo largo de este ensayo jurídico por ser omni-compreensivo de lo que se quiere sostener por el artículo citado y coherente con nuestro planteamiento general).

CAUSAL SEGUNDA: Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

CAUSAL TERCERA: Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona (Causal propia del derecho colombiano).

El Consejo de Estado, en concepto de 14 de Noviembre de 1975, al explicar el fundamento de las causales de revocatoria, a instancia de parte o de oficio por la administración, ha sostenido que:

“Su razón de ser no es otra que la de no permitir que continúe vigente y produzca sus efectos un acto contrario al orden jurídico o al interés público social, es decir, el imperio de legalidad y el de oportunidad y conveniencia de la administración, entendida como servicio público y obrando en función de ese servicio (pero podemos agregar, que tampoco se permitirá que el acto siga produciendo efectos perniciosos o perjudiciales a una persona, es decir, que causen una alteración de razones de equidad natural previstas entre los poderes privilegiados del Estado v.gr. la ejecutoriedad o ejecutividad de los actos, y el respeto previa y normativamente observable de las situaciones jurídicas concretas, individuales, subjetivas y consolidadas).

Es precisamente el hecho de que los actos de la administración tienen por objeto un resultado útil para el Estado, dentro de las limitaciones de la ley, lo que los hace revocables, para que aquella pueda modificar o retirar su decisión, adecuándola a las circunstancias, intereses variables y criterios cambiantes en la interpretación de lo que es interés público. Por eso, el acto administrativo al no tener como objetivo la

declaración, reconocimiento, restablecimiento definitivo del derecho, como corresponde a las autoridades jurisdiccionales, tampoco tiene la fuerza de la verdad legal, de la cosa juzgada, de las decisiones que causan estado”.

Sin embargo, en nuestro derecho hay que distinguir que si bien la causales de revocabilidad de los actos administrativos previstas en el artículo 69, C.C.A., son la regla general, para actos objetivos como subjetivos, respecto de éstos últimos se tiene que hacer unas aclaraciones puntuales y exclusivas.

En efecto, los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, individuales o personales, por regla general no son revocables, son intangibles por su naturaleza jurídica misma y por contener derechos o intereses legítimos para una persona o administrado, circunstancias que están perfectamente garantizados por la Constitución (Preámbulo, artículos 2, 4, 6, 15,122, 209, constitucionales) y el resto del ordenamiento jurídico (C.C.A., Ley 57 de 1985). Sin embargo, la intangibilidad del acto tiene unas excepciones previstas en la ley. Estas son:

- a) Podrá ser revocado un acto administrativo subjetivo, con el “consentimiento expreso y escrito” del titular del acto (artículo 73-1 C.C.A.), con lo cual se establece que un acto subjetivo que esté dentro de los cánones del artículo 69 y los previstos en el artículo 73-1, por concepción o análisis positivo (antítesis), es revocable y las causales serán la sumatoria de los dos.
- b) Igualmente podrá ser revocable un acto subjetivo tácito, sin el consentimiento expreso y escrito del titular “cuando resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales” (artículo 73-2 Id.). Vale decir, que las causales en este caso también son sumatorias y concurrentes, según lo ha sostenido el Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de Mayo 6 de 1992, pese a que la “o” después de la “coma (,)”, ha dado lugar a pensar que el texto normativo marca una “o” disyuntiva” y no “copulativa”. El C. E., explica que al mencionar la norma “medios ilegales”, se está ubicando en la causal 1º del artículo 69 y no esta creando otra alternativa de vulneración del ordenamiento que por demás sería inoperante *per se* y “haría nugatorio el principio de la intangibilidad de los actos que reconocen derechos o situaciones jurídicas de carácter particular y concreto que pregona el inciso primero (artículo 73), pues serían objeto de revocación así los actos expresos cuando ‘fuere evidente’ su expedición por medios ilegales” (C.E., Sección Primera, Auto de Mayo 2 de 1996, que retoma argumento de la Sentencia de Julio 18 de 1991).
- c) Finalmente, podrán revocarse “parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión” (artículo 73-3 id.). Revocabilidad parcial de los actos subjetivos y también de los actos objetivos (“los actos administrativos”), que no requieren estar incursos en una cualquiera de las causales previstas en el artículo 69, sino que evidencien un “error aritmético” o de “hecho”, y en cualquier caso, que no afecten el fondo de la decisión.

Como observamos, es necesario hacer énfasis en las causales generales de revocatoria de los actos administrativos, las causales especiales de revocatoria de los actos subjetivos, y aún la revocabilidad parcial y plena que no debe reunir requisitos generales o específicos, sino evidenciar un error aritmético o de hecho que no afecte el fondo o contenido del acto.

Todas las causales de revocatoria de los actos administrativos, que examinaremos a continuación, como se ha dicho se adelantan en vía administrativa bien sea a instancia de parte o bien de oficio por parte de la administración estatal.

13.3.1. CAUSAL PRIMERA: REVOCABILIDAD POR VIOLACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

La primera causal de revocación de los actos administrativos es la violación “manifiesta” de “la Constitución y la ley”, o del ordenamiento jurídico vigente, entendiendo en éste a la Constitución como norma de normas y las demás normas jurídicas (ley, decretos-leyes, actos administrativos nacionales, seccionales y locales) que deben en todo momento respetar y observar los textos constitucionales, a tal punto que en “caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales” (artículo 4, constitucional). El principio de jerarquía normativa que en el derecho colombiano rige vertical y gradadamente, es de obligatorio cumplimiento para quien ingresa en el ámbito de creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas o generales. En el caso de los funcionarios estatales y por excepción las personas privadas con funciones administrativas (artículo 1,82,83 C.C.A.) que expiden actos administrativos, tanto el respeto como la observancia obligatoria de la jerarquización o bloque normativo, constituye el fundamento de constitucionalidad y de normatividad que la doctrina colombiana (Rodríguez, Penagos, Vidal Perdomo) ha llamado como “principio de presunción de legalidad”. Es precisamente este fundamento o principio el que justifica el respeto, obligatoriedad e intangibilidad de los actos administrativos, pero si se quebranta este bloque normativo al expedir un acto se impone ineludiblemente como medida de autocontrol o autotutela de la administración o de control instado por el interesado o administrado, la revocatoria del acto por la causal primera del artículo 69.

El principio de legalidad hunde sus raíces en la doctrina y jurisprudencia ius-administrativa francesa. André de Laubaderé, considera que *“las autoridades administrativas están obligados a ceñirse a la ley o, más exactamente, a la legalidad que es un concepto más amplio que el de la ley. El principio de legalidad constituye una limitación del poder administrativo, un principio liberal”*⁸²¹. Este principio en Francia como en Colombia constituye la base del derecho administrativo y sobre todo la piedra angular de la garantía, respeto y control del ordenamiento jurídico *in totus* de la actividad de la administración pública concretada principalmente en actos administrativos, no solo vía administrativa sino --y por sobre todo— en vía jurisdiccional. En vía administrativa y en el derecho colombiano, el control de legalidad se realiza por la propia administración a instancia de parte o de oficio, a través de la revocatoria del acto administrativo, o tras el ejercicio de los recursos administrativos de reposición, apelación y queja (artículos 49 y ss., C.C.A.)

“El control de legalidad” del derecho francés en vía administrativa y sobre todo en vía jurisdiccional administrativa, *ab initio* en nuestro derecho debe ser entendido en sus fines y consecuencias más no en su esencia, como el “control de constitucionalidad y control de legalidad” de los actos administrativos en sede judicial, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia C-069-96, de Febrero 23, puesto que si bien en términos de *Laubadere*, “el principio de legalidad” lleva implícito todo lo que conocemos como jerarquización, respeto y obligatoriedad del ordenamiento jurídico que de suyo involucra el control de constitucionalidad y control de legalidad, cuando lo pone en marcha la propia administración en sede administrativa o la jurisdicción especializada en sede contencioso administrativa, no debemos extrapolar la terminología francesa en forma plena y sin revisión, porque nominativamente “el principio de legalidad” parece más limitativo y referido exclusivamente a la ley o cuando más a los decretos leyes producidas por el Congreso o el Presidente de la República como legisladores ordinarios y extraordinarios en Colombia, y no más; y, por cuanto dicho principio, en su desarrollo inesperadamente y contrario al derecho colombiano, abarca no sólo las normas o fuentes escritas del derecho, sino las fuentes o normas no escritas, como los principios universales del derecho.

En efecto, en el derecho francés, el “principio de legalidad” abarca en un primer estadio, las normas de índole constitucional (incluida la Constitución y las normas constitucionales que la reforman, modifican o adicionan), en un segundo estadio abarca las de índole legal y

reglamentario; en tercer término, los tratados internacionales, a los cuales la “Constitución reconoce una autoridad superior a la de las leyes; en cuarto término, “cualquier disposición” general o individual de autoridades administrativas jerárquicamente ubicadas en diferentes planos administrativos; y finalmente, las fuentes no escritas de la legalidad, como “los principios generales del derecho” (igualdad, no retroactividad de los actos generales, de defensa) ^[83].

La Corte Constitucional colombiana, al referirse a la eficacia del acto administrativo hace alusión expresa al control constitucional y de legalidad bajo la apreciación de la presunción que cobija a todo acto administrativo, mientras no sea anulado o suspendido por la jurisdicción contencioso administrativa, y una vez que llega a la jurisdicción se ejerce dichos controles según se trate de confrontar el acto impugnado con el ordenamiento jurídico en el primer nivel o estadio de jerarquía (Constitución, Actos legislativos y normas constituyentes), o bien confronte el acto impugnado con el resto del ordenamiento jurídico (leyes, decretos-leyes y actos administrativos). Nos referimos al control de constitucionalidad y de legalidad del acto respectivamente. La Corte en Sentencia C-069-95, Febrero 23, ha sostenido:

La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente.

Todo acto administrativo cuando es confrontado en su constitucionalidad o en su normatividad inferior a la Constitución, por parte de un funcionario estatal o persona privada con función pública por excepción, cara a aplicar la primera causal de revocabilidad del acto, debe y tiene que aplicar el bloque de constitucionalidad y legalidad (artículo 4º, constitucional: jerarquización del ordenamiento jurídico), haciendo una especie de silogismo jurídico, donde la premisa mayor lo constituye este bloque normativo, la premisa menor, el acto impugnado o confrontado y una conclusión que soluciona el silogismo con un SI o NO, es violatorio el acto del bloque normativo. Visto desde este punto vista, el análisis de constitucionalidad o legalidad que hace el funcionario estatal o persona privada con función pública, es idéntico al realizado por el juez contencioso administrativo en los procesos judiciales de nulidad (artículo 84 C.C.A.) o de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 85 id.) del acto administrativo. El primero es un control de constitucionalidad y de legalidad administrativo y el segundo el un control de constitucionalidad y de legalidad jurisdiccional.

13.3.2. CAUSAL SEGUNDA: DESCONOCIMIENTO DEL INTERES PUBLICO O INTERES SOCIAL.

Los términos: “interés público”, “interés general”, “interés social”, “interés colectivo” u “orden social”, aparecen reiteradamente en la Constitución Política de Colombia de 1991 y se entienden sinónimos a los efectos de la Constitución. El preámbulo constitucional, considerado como parte integral que ilumina el contexto normativo de la constitución y con “efectos vinculantes” y de obligatoria observancia, cumplimiento y respeto (C.C., Sentencia C-479-92, Agosto 2), contiene la primera referencia a este término, institución constitucional del “orden social”, como valor constitucional que irradia la normativa constitucional en todos sus ámbitos y esferas administrativas, legislativas, judiciales y organismos especiales (electorales, de control fiscal o conductal, etc.).

El Ministerio Público, ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley, es quien corresponde, entre otras importantes funciones, “la protección

del interés público” (artículo 118), que se halla inmerso en todas y cada una de las actividades, gestiones o manifestaciones del poder público en una cualquiera de las tres ramas del poder estatal.

Así, cuando de la “aplicación de una ley expedida por motivos de interés público o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares por la necesidad de ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público” (artículo 58, constitucional). Si bien primigénicamente el predicamento constitucional ha sido tradicionalmente aplicable al “derecho fundamental de la propiedad” (C.C., Sentencia T-506-92, Agosto 21); hoy por hoy, se aplica a la generalidad de derechos y deberes constitucionales y actividades y gestiones estatales, siempre que se hallen en controversia los intereses particulares y públicos (“intereses del afectado e intereses de la comunidad”) y siempre que para equilibrar dicho conflicto se logre paliar la posible desigualdad que ello genere, tal como la indemnización en el caso de expropiación.

Igualmente, cuando se presenta una controversia entre la “integridad del espacio público y por su destinación al uso común,... prevalece sobre el interés particular” (artículo 82, constitucional). Entendiendo, por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes (artículo 5º, Ley 9 de 1989); así como las áreas públicas (calles, vías, parques, zonas verdes, etc). En todos estos casos, cuando se halle el conflicto el espacio público, éste prevalecerá sobre el interés particular, como cuando se impone “mecanismos de cierre”, “obstrucción”, “invasión” u “ocupación” en vías, calles generales o peatonales, *“sin detrimento de las libertades de trabajo, empresa y reunión, los cuales deben ejercerse de tal forma que no lesionen otros derechos y de conformidad con las restricciones que impone el ordenamiento urbano a cargo de las autoridades municipales”* (C.C., Sentencia T-518-92, Septiembre 16 y Sentencia T-398-97, Agosto 25). El equilibrio de los dos intereses en este caso, se plantea en principio, con base en los límites y auto-límites que deben observar los derechos fundamentales cuando se hallen en conflicto: el límite de derechos iguales: mi derecho va hasta donde comienza el de los demás; el límite de los derechos de los otros, aún no siendo de igual rango (ámbito de los derechos de origen constitucional, legal o normativo); los límites del propio interés público con prevalencia sobre el interés particular; y los límites sociales, culturales, políticos y económicos que se imponen en una sociedad determinada y determinable ^[84].

Los organismos de control fiscal del Estado: La Contraloría General de la República (artículo 268, constitucional) y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales (artículo 272, constitucional), están encargadas entre otras cruciales funciones de fiscalización de los bienes, fondos manejados por la administración, organismos, entidades o personas particulares con funciones públicas, las de promover, iniciar o desarrollar investigaciones penales y disciplinarias “contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado” (artículo 268-8, id), es decir, cuando se causen perjuicios a los intereses de la colectividad, la comunidad o los intereses públicos. En estos casos las Contralorías con su poder horizontal en cada uno de sus político-administrativos del Estado (nacional, seccional y local), deberán proteger el interés público en el plano netamente fiscal, financiero o económico.

En el ámbito general y no solo sobre la vigilancia, prevención y sanción, si fuere del caso, de “la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”, el Ministerio Público debe “proteger el interés público”, presente en una cualquiera de las actividades, gestiones o acciones estatales del poder público (artículos 275 a 284, constitucionales).

En el plano municipal –y solo a título de ejemplo–, el Personero Municipal es quien ejercita la labor de protección del interés público presente en toda actividad, gestión o acción estatal

o cuando se halle en conflicto con el interés particular o privado. El C.C.A., desarrolla parcialmente los artículos constitucionales referenciados, expresamente sobre el ejercicio del derecho petición por cualquier persona ante una “autoridad” del Estado (en términos del artículo 1º, C.C.A.) en demanda de solicitudes individuales, colectivas o comunitarias, de informaciones o de petición de copias de documentos públicos; así mismo, en la vigilancia de la debida y legal prestación de los servicios públicos domiciliarios (Agua, telefonía, electricidad, gas, etc: Ley 142 de 1992) y “en forma constante y directa los sistemas de cobro de las tarifas de los servicios”; y finalmente, en la supervigilancia de la conducta de los funcionarios estatales al servicio del distrito o el municipio, haciendo prevalecer en todas y cada una de estas actividades o gestiones el interés de la colectividad (artículo 75 id., concordante con la Ley 136 de 1994, artículo 178)

En la teoría general del acto administrativo, al estudiar el elemento teleológico, se hace énfasis en que este implica la relevancia que se le da al fin que debe observar el sujeto activo expeditor del acto o “administración pública” o estatal e incluso las personas privadas que por excepción ejercen funciones públicas. En efecto, estos sujetos en su actividad de expedición de acto administrativos deberán “*someterse, en todo caso, a una especie de regla de conducta: la necesidad de perseguir el interés público en cada una de sus actuaciones*” ^[85], so pena de quedar incurso en una causal de nulidad (por desviación de poder) en vía jurisdiccional o, de revocatoria directa por desconocer el interés público o general, en vía administrativa.

13.3.3. CAUSAL TERCERA: CAUSACIÓN DE AGRAVIO INJUSTIFICADO A UNA PERSONA.

Se entiende que esta causal de revocatoria de actos administrativos es propia del derecho administrativo colombiano que “introduce una novedosa solución de equidad natural entre las causales revocatorias” (C.S.de Jus., Sentencia de Mayo 5 de 1981) que poco o nada tiene de desarrollo jurisprudencial, doctrinario o legislativo frente al que tienen las causales de revocatoria primera y segunda. *Diego YOUNES M.* ^[86], concreta su comentario sobre la causal diciendo: “*cuando el acto cause agravio injustificado a una persona, es decir, un perjuicio o una ofensa, una lesión a su patrimonio moral o económico*”

El legislador de 1984, al instituir como causal tercera, el agravio injustificado a una persona, pensó en puntualizar más aún la vulneración del ordenamiento jurídico vigente *in generi* instaurado para toda clase de actos (primariamente para actos de carácter objetivo y por excepción actos subjetivos), cuando desconozcan, atenten o quebranten derechos o intereses legítimos preconstituídos en un acto administrativo, pues no otra cosa se entiende el énfasis que se hace en la causal tercera, pues suficiente hubiese sido con la instauración de la causal genérica de vulneración del ordenamiento jurídico prevista en el primer literal del artículo 69 del C.C.A. La puntualización, en nuestro sentir obedece a una exaltación de aquellos actos administrativos objetivos que lleven inmersos situaciones jurídicas concretas, individuales o subjetivas, al estilo de los “actos condición” que puedan vulnerar un derecho o interés subjetivo constitucional, legal o normativo, pese a ser catalogado inicial y genéricamente como acto objetivo, creador de situaciones jurídicas abstractas o generales. Solo en estos casos podrá entrarse a revocar por parte de la autoridad administrativa el acto administrativo, sin que se le oponga los condicionamientos restrictivos para poder hacerlo dentro de la discrecionalidad regulada de que dispone, tales como “el consentimiento expreso y escrito del titular”, previstos en el artículo 73 del C.C.A., para los actos exclusivamente subjetivos.

El otro caso de aplicabilidad de esta causal de revocatoria, sería el de los actos subjetivos en los cuales el titular del acto consciente en forma expresa y escrita que se revoque el acto (artículo 73 id.), siempre que éste le lesione, desconozca o vulnere un derecho o interés legítimo previsto en el ordenamiento jurídico vigente, pues de lo contrario, si el acto no le

viola un derecho o interés legítimo, difícil o no usualmente el actor proporcionará su consentimiento en la forma requerida por ley para que se revoque dicho propio acto.

Ahora bien, si analizamos literalmente la causal tercera del artículo 69 del C.C.A., debemos concluir que “agravio” es sinónimo de ofensa y de perjuicio; y en tal virtud, el agravio es “la ofensa con que se hiere la dignidad, honra o fama” de las personas; o también, agravio “es el perjuicio causado a alguien en sus derechos o intereses”. “Injustificado” es aquello que “no es conforme a la justicia o a la equidad”, o que “no es equitativo o imparcial”. En tales eventos, la causal tercera nos plantea una compleja pero delimitada opción para el funcionario público o persona privada con funciones administrativas cuando se encuentre frente a un acto administrativo que causa ofensas o perjuicios no conformes a la justicia o equidad para entrar a revocarlos por así disponerlo la ley. Este acto administrativo que causa agravio injustificado a una persona, genéricamente sería un acto violatorio del ordenamiento jurídico o “acto ilegal” si vulnera normas jurídicas inferiores a la Constitución, pero con una aclaración y es que específicamente sería un acto que lesiona, afecta, desconoce o cercena un derecho o interés legítimo de una persona en forma inequitativa o imparcial frente a las demás personas que pudieran encontrarse en la misma situación.

Quizá por el ello, el Consejo de Estado, al revisar judicialmente un “acto ilegal” que previamente había sido revocado en vía administrativa por el funcionario que lo expidió en forma tardía, consideró que ello no era óbice para que el perjudicado con dicho acto pueda acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar se le indemnice los daños y perjuicios ocasionados con el acto revocado, a través de la acción de reparación directa y no por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho como alegó la entidad demandada. En efecto, el C.E., Sección Tercera, en Sentencia de Agosto 24 de 1998, sostuvo:

“Téngase presente que, al margen de la existencia del acto administrativo, bien pudieron haberse ocasionado perjuicios, cuyo resarcimiento no desaparece por circunstancia de la revocatoria del acto administrativo, que habiendo tenido una vida efímera fue revocado posteriormente, y ello comporta precisamente lo contrario a lo sostenido por el Tribunal, esto es, la desaparición del acto administrativo, como consecuencia de la prosperidad de la revocatoria directa, impide al afectado...(para) solicitar el reconocimiento de eventuales perjuicios por cuerda propia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por ausencia de acto”

Más aún, el alto Tribunal de lo contencioso administrativo, fue enfático en sostener que la *“acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa”*, bien sea cuando el particular afectado haya solicitado la revocatoria del mismo, o bien cuando la propia administración procede a revocarlo por estar incurso en la causal tercera del artículo 69, C.C.A.

Es el derecho común el que más ha profundizado sobre la responsabilidad de las personas jurídicas y naturales, que causan daños o perjuicios a una otra con sus acciones u omisiones, mediante la celebración contratos o negocios jurídicos (Códigos Civil y Comercial), o aún mediante la comisión de hechos ilícitos con dolo o culpa (artículo 2341 y ss., del C.C.). Fruto de esta experiencia legislativa, doctrinal y jurisprudencial sobre responsabilidad extra-contractual y contractual, el derecho público y particularmente el derecho administrativo ha ido formando su propia ámbito de regulación y tratamiento legislativo y jurisprudencial de la responsabilidad extra-contractual y contractual del Estado –Ley 80 de 1993-- (Su diferenciación en Sentencia de Mayo 8 de 1995 del C.E.), mediante los fallos de la jurisdicción contencioso administrativa, tras el ejercicio de la acción de reparación directa (artículo 86 C.C.A) y la acción contractual (artículo 87 id), respectivamente. Sin embargo, en una y otra acción hay instituciones jurídicas que se identifican plenamente, tales como la determinación, calificación, evaluación e indemnización

o reparabilidad del perjuicio o daño causado a las personas. El perjuicio es esa institución que también nos sirve para abundar sobre la causal de revocabilidad que venimos tratando.

“El perjuicio que da derecho a indemnización es el que reúne tres condiciones: a) Ser cierto, es decir real y efectivo, no hipotético o meramente probable; b) Ser directo, esto es, verdadera consecuencia de la inejecución o falta de pago de la obligación, no de causa distinta, y c) Ser previsto al tiempo del contrato, por ser la consecuencia natural de la inejecución o falta de pago de la obligación, no algo extraordinario o excepcional, por fuera de lo común. Esta última condición no se exige cuando el incumplimiento ha sido doloso” (C.S., de Jus., Sala Casación civil, Sentencia de Agosto 22 de 1979)

Recientemente el Consejo de Estado y bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991, se ha pronunciado sobre los denominados por el artículo 90, constitucional “daños antijurídicos” dentro del régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado por las acciones o la omisión de las autoridades administrativas. En efecto, la *“noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”* (C.E., Sentencia de Mayo 8 de 1995). Esta figura-institución jurídico pública del daño antijurídico, a partir de la vigente Constitución ilumina todo el régimen de responsabilidad del Estado (contractual y extra-contractual), con lo cual las nociones de perjuicio o daño ius-civilistas, hoy por hoy, sirve de fundamento teórico del régimen de responsabilidad ius-publicista que día a día se va fortaleciendo y formando un sistema autonómico, como nunca antes había sucedido.

13.4. REVOCATORIA A INSTANCIA DE PARTE Y EX OFICIO EN EL DERECHO COLOMBIANO

La revocatoria directa o específica de actos administrativos en el derecho colombiano, puede ser iniciada a instancia de parte, por la persona que se crea lesionada en sus derechos o intereses legítimos; o ex officio, por parte de la administración o “autoridad” estatal o por las personas naturales o jurídicas privadas con funciones administrativas (artículo 1 y 69 C.C.A).

En el derecho ibérico, como se ha explicado anteriormente, la revocatoria ex officio adelantada por el funcionario superior jerárquico del expedidor del acto, es la típica revocatoria viable en la LRJAP y PC; en cambio, la revocatoria del acto adoptada por el mismo funcionario que expidió el acto, viable en el derecho colombiano, en el derecho ibérico constituye una de las formas de anulación de los actos administrativos en sede administrativa o contencioso administrativa, y por tanto, no se considera como revocación. Así mismo, no se considera revocatoria, por su esencia misma, (deshacer un acto, hacer desaparecer del mundo jurídico, desandar sus propios actos, etc.), aquella revocatoria a instancia parte interesada, pues los perjudicados o lesionados con un acto administrativo cuentan con otros mecanismos en vía administrativa y contencioso administrativa para impugnar actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico, tales como los recursos administrativos de reposición, apelación o alzada, según la LRJAP y PC.

13.4.1. La Revocatoria como recurso extraordinario en vía administrativa.

En nuestro derecho, la revocatoria a instancia de parte ha inaugurado, tal como lo predispuso legislativamente el Decreto 2733 de 1959, una especie de “recurso extraordinario” diferente a los recursos ordinarios (reposición, apelación y queja) en sede administrativa, pero a diferencia de este estatuto normativo que quedó refundido en el Decreto 01 de 1984, por disposición expresa de la Ley 58 de 1982, el Código Contencioso Administrativo, dispuso que los recursos ordinarios y el llamado recurso extraordinario no podía ejercitarse simultáneamente en la misma vía administrativa por la persona interesada, sino en forma alternativa y de modo excluyente (artículo 70).

El tratadista *Jaime O. SANTOFIMIO* ^[86A], considera al recurso extraordinario en

“su configuración jurídica (de) carácter excepcional y restrictiva, pues lo normal y general sería que las controversias que surgieran con la vigencia del acto administrativo se definieran directamente por la vía gubernativa. De esta forma, considerándolo como un medio supletivo (por supletorio) a los recursos ordinarios, la revocatoria sólo puede ser interpuesta en los eventos en que no se hubiere impugnado ordinariamente un acto administrativo”.

La revocatoria como recurso extraordinario tiene un trámite de iniciación, desarrollo y terminación, un fundamento, unas causales y consecuencias jurídicas diferentes a la de los recursos ordinarios ejercitados por el interesado o administrado en sede administrativa. En tal virtud, no se puede ni se debe asimilar, ni menos observar por un mismo hilo conductor la forma de inicio ni las decisiones, efectos y consecuencias jurídicas que se tomen como resultado de la revocatoria del acto y la de los recursos ordinarios. Y, aunque esto es evidente como hemos visto al tratar la institución de la revocatoria, es bueno recordarla puesto que si bien tanto los recursos ordinarios como la revocatoria se desenvuelven en vía administrativa, los primeros son los únicos que agotan la llamada “vía gubernativa” (artículos 62 y 63 del C.C.A.); en tanto, el recurso extraordinario no tiene tal virtualidad por su connotación de supletoriedad y excepcionalidad frente a aquellos, y al menos, por proceder contra la totalidad o parcialidad de los actos, por errores aritméticos o errores de hecho (artículo 73 in fine id.); así mismo por proceder contra todo acto administrativo, en cualquier tiempo, aún contra los actos firmes y pese a que se haya acudido ante la jurisdicción contencioso administrativo, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda (artículo 71 id); y finalmente, porque la revocatoria, por regla general, procede contra los actos de carácter objetivo y subjetivo y previo el encasillamiento de una causales legisladas (artículo 69 y 73, ibidem), mediante un procedimiento o ritual ius-administrativo previo, autónomo y diferente a la “vía gubernativa”, iniciado a instancia de parte por el interesado (artículos 5 y ss. Ibidem) o *ex officio* por la administración (artículo 28 y ss. Id), si se trata de actos objetivos o subjetivos, respectivamente; y la decisión final de revocatoria (acto revocatorio) produce efectos jurídicos *ex tunc* y *ex nunc*, según se trate de la revocatoria por violación del ordenamiento jurídico vigente (causal 1ª) o se trate de la revocatoria por oportunidad o mérito o por agravio injustificado (causales 2ª y 3ª del artículo 69 ibidem) ^[87].

Y aunque es discutible su posición, el tratadista *Eustorgio SARRIÁ* ^[88], manifiesta que la revocatoria es un recurso extraordinario, entre otras razones, porque “*sólo procede cuando, no habiéndose hecho uso de la vía administrativa y, consecencialmente, habiéndose perdido también la oportunidad de ejercitar las acciones de la vía contenciosa, permite como última posibilidad la de pedir la revocación, a pesar de estar ejecutoriado el acto respectivo*”. Es discutible porque el administrado o interesado no puede haber perdido el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas, si no fuese por el fenómeno de la caducidad (artículo 136 C.C.A.,) o por renuncia tácita a ejercitar una acción específica, pero no puede perderla por no hacer uso de los recursos ordinarios de la “vía gubernativa”, como lo sugiere el tratadista citado. Cohonestar con el pensamiento del tratadista sería desfigurar la esencia, labor y funciones de la jurisdicción contencioso administrativa (artículos 82 y 83 ibidem), tal como lo puntualizaremos en el siguiente aparte.

13.4.2. La Revocatoria como mecanismo de auto-tutela de la administración.

La revocatoria de actos como “mecanismo de la administración” ^[89], de autocontrol o auto-tutela de sus propios actos, es la típica revocatoria del derecho administrativo español, porque la extinción o desaparecimiento de la vida jurídica del acto impugnado se desata en sede administrativa por parte de la misma administración que lo produjo. La revocatoria se

inicia ex officio por la administración, bien sea que lo inicie, adelante o termine por el funcionario que expidió el acto, o bien lo realice el superior o "inmediato" jerárquico.

La revocatoria como mecanismo de auto-tutela ejercitada por la administración sobre sus propios actos, pese a iniciarse, desarrollarse y terminarse en la vía administrativa, no constituye una "vía gubernativa", al igual que la revocatoria como recurso extraordinario.

Cuando se trata de revocar actos subjetivos o actos "presuntos" (mejor fictos o no escritos) obtenidos por el silencio administrativo positivo, la administración pública o las personas privadas con función pública, deberán iniciar *ex officio* el procedimiento administrativo previsto en la ley. La primera actuación desarrollada será comunicar en forma directa a las personas que pudieran resultar afectadas con dicha iniciación. Luego, se citará por correo a los "terceros determinados" e "indeterminados", que pudieren esta directamente interesados con las results de la decisión y para que hagan valer sus derechos. Si no fuere posible por este mecanismo, se hará mediante una publicación en un diario de amplia circulación nacional o local, según el caso (artículos 28, 14 y 15 del C.C.A.).

En este procedimiento revocatorio ex officio, se abrirá una etapa de pruebas, si fuere necesarias, conducentes e idóneas decretar y practicarlas o allegar informaciones, "sin requisitos ni términos especiales". Seguidamente, se dará oportunidad para que las partes interesadas o terceros intervinientes, manifiesten sus posiciones u opiniones a la manera de alegaciones de conclusión, y "con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a los particulares" (artículos 34 y 35 del C.C.A.).

La decisión final o acto revocatorio que se produce tras este breve procedimiento administrativo de revocación, deberá contener como toda resolución administrativa, unos requisitos de forma y de fondo mínimos, máxime si involucra derechos o intereses legítimos de las partes. En tal virtud, el acto revocatorio, contendrá la resolución de todas las cuestiones planteadas.

Si la decisión final se notificará directa y personalmente al interesado, o a su representante o apoderado en la forma prevista en el artículo 44 del C.C.A., y si no fuere posible aquella y una vez, se han agotado todas las diligencias que imposibiliten dicha notificación, se procederá a la notificación por edicto en las condiciones previstas en el artículo 45 id. A los terceros que hayan intervenido en las actuaciones de revocatoria ex officio del acto, creemos debe notificárseles en forma personal o por edicto, según el caso. En cambio, si no han intervenido, se "*ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en un medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones*" (artículo 46 id.)

En la decisión final o en el texto de toda notificación o publicación, según fuere el caso, deberán indicarse los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deberán interponerse y los plazos para hacerlo (artículo 47 id.), siempre y cuando la revocatoria sea parcial (artículo 73 *in fine* id.). Sin embargo, si la decisión final del procedimiento administrativo de revocatoria ex officio es total, esta decisión no es recurrible en vía administrativa, porque como se dijo antes, la revocatoria no abre ni cierra la "vía gubernativa", sino que es un procedimiento autónomo y separado de éste; además, porque no se puede ejercitar simultánea o conjuntamente tanto los recursos ordinarios por vía administrativa (reposición, apelación y queja) y la revocatoria (a instancia de parte o ex officio) de actos, pues una y otra se excluyen por mandato legal (artículo 70 id.).

Si bien al ejercitarse la revocatoria (a instancia de parte o ex officio) de actos no se agota la vía gubernativa, esto no implica de suyo que la persona interesada (titular o terceros) pueda acudir ante la vía contencioso administrativa para demandar sus pretensiones. Pensar solo en lo contrario, sería un absurdo jurídico que no tiene respaldo legal, pues la jurisdicción

contencioso administrativa esta instituida para judicializar las “controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado” (artículo 82 id), bien se concreten en “actos administrativos, hechos, omisiones, operaciones administrativas y contratos...” (Artículo 83 id.).

En tal virtud, las personas interesadas o administrados pueden acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, bien sea en ejercicio de la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento (“Acción resarcitoria”) contra el acto revocatorio que desconoció o vulneró sus derechos o intereses legítimos, o bien en ejercicio de la acción de reparación directa, por las actuaciones de hecho o vías de hecho en que pudo incurrir la administración pública que inició, desarrolló y terminó un procedimiento administrativo de revocatoria ex officio de un acto en forma tardía y que alcanzó a ocasionar daños y perjuicios al interesado (C.E., Sección Tercera, en Sentencia de Agosto 24 de 1998).

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (78) En el derecho ibérico se plantea la diferenciación de la anulación y la Revocatoria, no solo por lo anotado, sino porque “ la anulación se basa, independientemente del órgano que la acuerde, en los vicios que afectaban al acto anulado en el momento de dictarse y la revocación, en la ilegalidad sobrevenida o en razones de oportunidad;... prescindiendo del órgano que lo resuelva y del momento en que se hubiere producido la ilegalidad del acto revisado, la anulación obedece a razones de ilegalidad, y la revocación, a circunstancias de oportunidad”. ENTRENA CUESTA, Rafael. **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Ed. Tecnos, 7 ed., Vol. I. Madrid, 1982, pág. 242.
- (79) ZANOBINI, Guido. **CORZO DI DIRITTO ADMINISTRATIVO**, 6ª ed., Milán, 1950, pág. 415 y ss. Citado en la Sentencia de Mayo 5 de 1981 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia.
- (80) VIA GUBERNATIVA, **ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS**. Ediciones Librería el Profesional, Bogotá, 1988, pág. 17.
- (81) SANTOFIMIO, Jaime Orlando. EL ACTO..., Ob ut supra cit., pág. 254
- (82) DE LAUBADERE, André. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Ed. Temis. Traducido por Jesús Villamizar Herrera, Bogotá, 1984, pág.75
- (83) DE LAUBADERE, André. MANUAL..., pág. 77-79.
- (84) Para abundar sobre el tópico de los “Límites a los derechos fundamentales o constitucionales”, porque ningún derecho es absoluto, lo podemos confrontar en nuestro trabajo: “**LA VISIÓN IUS-INFORMÁTICA DE LA INTIMIDAD, NO ES UN NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL**”.
- (85) ENTRENA CUESTA, Rafael. **CURSO DE...**, pág. 205.
- (86) YOUNES MORENO, Diego. Ob. ut supra., cit., pág. 175
- (86A) SANTOFIMIO, Jaime Orlando. **EL ACTO...**, Ob ut supra cit., pág. 228
- (87) El C.E., Sección Primera, Sentencia Noviembre 23 de 1992, realiza un estudio pormenorizado de las diferencias entre los “recursos gubernativos” y al revocatoria directa, de las cuales se destaca, la siguiente: “7. La revocatoria directa de los actos de carácter particular está sujeta a normas especiales contenidas en los artículos 73 y 74 ibidem.; en tanto que en la vía gubernativa no hay restricción alguna”.
- (88) SARRIA, Eustorgio. **DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO**. 9ª ed., Ed. Colección pequeño foro, Bogotá, 1984, pág. 78. Afirma que la revocación directa, "es un recurso extraordinario propio del derecho administrativo. Lo que explicamos diciendo que es un recurso propio del derecho administrativo en el sentido que se acaba de exponer, esto es, típico de las actuaciones que no tienen por objeto la certidumbre jurídica y excepcional o

extraordinario, en cuanto: a) Procede de oficio o a solicitud de parte, no siendo lo primero un modo usual en este procedimiento. b) La revocación puede interponerse tanto ante el funcionario que extingue se trata, como directamente ante su superior inmediato. c) Las causales que dan lugar a la revocación de estos actos son específicas... d) Podrá ejercitarse ya como recurso, por los particulares, como facultad administrativa, y en ambos casos en cualquier tiempo, o sea, sin término. e) Es aplicable aún contra actos ejecutoriados o contra los que se hallen a decisión de los tribunales contencioso administrativos, mientras no se haya dictado sentencia definitiva; f) Se puede dirigir tanto contra actos administrativos creadores de situaciones jurídicas impersonales como subjetivas, modalidad que no tienen los recursos ordinarios de la vía administrativa.

(89) SANTOFIMIO, Jaime Orlando. EL ACTO..., Ob ut supra cit., pág. 254

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

[INICIO](#)