

# 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](mailto: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 conductual 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 II

- 13.5. [Oportunidad y efectos de la revocatoria de actos.](#)
  - 13.5.1. **Iniciación del procedimiento de revocación**
  - 13.5.2. **Consecuencias jurídicas de la iniciación y decisión de revocación**
  - 13.6. [Características de la revocatoria como recurso y como mecanismo de auto-tutela administrativa](#)
  - 13.7. [La revocatoria de los actos de carácter subjetivo. En particular la teoría de los “Derechos adquiridos”.](#)
  - 13.7.1. **Generalidades**
  - 13.7.2. [Actos subjetivos versus derechos adquiridos](#)
  - 13.7.3. [Excepciones a la irrevocabilidad del acto subjetivo](#)
  - 13.7.3.1. **Excepciones de actos subjetivos expresos o escritos**
  - 13.7.3.2. **Excepción de actos subjetivos fictos o no escritos**
  - 13.7.3.3. **Excepción de actos subjetivos escritos en forma parcial**
- 

## DESARROLLO

### 13.5. OPORTUNIDAD Y EFECTOS DE LA REVOCATORIA DE ACTOS.

En este aparte reunimos dos temas que encontramos íntimamente relacionados: la oportunidad de iniciación o posibilidad de desatar el procedimiento administrativo de revocación y los efectos de la iniciación y decisión de la revocatoria. Ambos temas previstos en los artículos 71 y 72 del C.C.A., y titulados en forma poco afortunada por el legislador, puesto del contenido normativo se desprenden diferentes análisis como veremos a continuación.

#### 13.5.1. Iniciación del procedimiento administrativo de revocación

La Revocatoria a instancia de parte o ex officio, “podrá cumplirse en cualquier tiempo”. La norma del C.C.A., debió hacer referencia al inicio del procedimiento administrativo revocatorio, el cual si puede iniciarse en cualquier tiempo, “inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda” (artículo 71 C.C.A.). Solo así se entiende que la etapa de inicio del proceso revocatorio, tiene un límite temporal y de contenido demarcado por un acto jurisdiccional (auto de admisión de la demanda en vía contenciosa) facultativo, que bien puede o no ocurrir dependiendo de si se acude por el interesado, un tercero o cualquier persona interesada directa o indirectamente con las resultas de un proceso judicial administrativo. En principio, parece que la oportunidad para dar inicio al proceso revocatorio es intemporal e incluso linda los ámbitos de la inseguridad e incertidumbre jurídica, al indicar que puede ser en “cualquier tiempo”. Sin embargo, los hitos que marca en principio, los “actos en firme” y luego el acto jurisdiccional, dan un límite *pro tempore*, más real y factible el primero que el segundo que es facultativo. En efecto, si se trata de un acto en firme creador de situaciones jurídicas individuales o subjetivas (pues contra los actos objetivos no cabe la “vía gubernativa” ni recursos administrativos: artículo 49 y ss., C.C.A.), se hace énfasis que contra dicho acto no procede recurso administrativo alguno, que no se hayan interpuesto recursos administrativos, o se haya renunciado expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos (artículos 62-1, 3, y 4 C.C.A.), pero jamás cuando se haya interpuesto los recursos administrativos viables y éstos se hayan resuelto (artículo 62-2, C.C.A.), porque ello significaría hacer uso de la “vía gubernativa” y agotarla (artículo 63 id.), y esto último está prohibido legalmente si se quiere hacer uso del procedimiento administrativo de revocación (artículo 70 id.).

Quizá lo que si se puede especular teóricamente es sobre, ¿qué pasaría si la administración pública o la persona privada con función pública, ex officio inicia un procedimiento

administrativo revocatorio después del auto de admisión de la demanda ante la justicia contencioso administrativa en un proceso promovido por el titular o persona interesada en las resultas de aquél?. El artículo 22 del Decreto-Ley 2733 de 1959, permitía la revocatoria del acto, aun hasta antes de que se hubiese dictado sentencia en el proceso judicial. El artículo 71 del actual C.C.A., que reprodujo dicha norma recortó el lapso de tiempo hasta el auto de admisión de la demanda, sin explicación suficiente y práctica, pues entre uno y otro acto jurisdiccional, si bien media todo un ritual judicial, al fin y al cabo, ambos pertenecen a un mismo proceso, a una vía de revisión o control de constitucionalidad y de legalidad del acto: el primero al inicio (auto admisorio) y, el segundo a la terminación (sentencia). Una reforma significativa hubiese sido que se excluya totalmente la vía judicial, diciendo “hasta antes de acudir a la vía contencioso administrativa”, pues allí no se utilizaría esta vía judicial como una especie de provocación obligatoria para que quien expide un acto proceda indefectiblemente a revocarlo.

Ahora bien, si quien expide un acto procede a revocarlo después de admitida la demanda en la vía judicial, podría suceder que se de una decisión administrativa tardía, ¿eficaz?, protegida por la presunción de legalidad, o simplemente un acto inocuo sin eficacia y validez alguna, porque se consideraría el funcionario administrativo o persona privada con función pública incompetente por el factor temporal para expedir un acto. En este último caso, se produciría un acto administrativo por sujeto activo incompetente que daría lugar a ser acusado ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través de las acciones de nulidad o resarcitoria (artículos 84 y 85 ibidem). Sin embargo, si se piensa en una decisión tardía, puede suceder que ésta esté entonada en todo o en parte con las pretensiones de las personas interesadas en las resultas del proceso judicial. En este caso, si bien puede argumentarse también la incompetencia temporal de la administración para expedir acto alguno, no debe olvidarse que en el juicio contencioso, el juzgador tendrá que evaluar la actuación de la administración “en lo favorable y desfavorable” al dictar su sentencia.

### **13.5.2. Consecuencias jurídicas de la iniciación y la decisión de la revocatoria.**

Respecto a las consecuencias jurídicas de la iniciación y la decisión de la revocatoria de actos, nuestra legislación ha sostenido en forma equívoca lo siguiente:

“Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo” (artículo 72 C.C.A.)

Aunque el citado artículo, titula “Efectos”, refiriéndose a las posibles eventualidades que pueden presentarse con la iniciación y la decisión que recaiga en el procedimiento administrativo de revocación, no parece afortunada dicha titulación, porque el texto de la norma citada, lleva a conclusiones diferentes según los doctrinantes que la analicen.

Para Miguel GONZALEZ RODRÍGUEZ <sup>[90]</sup>, el mentado artículo debe analizárselo desde la óptica casual más que desde el punto de vista literario jurídico. En tal virtud, expone varios casos: Primero, si el acto favorece una parte y perjudica a otro. En este evento, a quien se revocó un acto que le favorecía podrá acudir ante la jurisdicción para reclamar su derecho sin cortapisas. Segundo, Cuando la revocatoria es parcial a las pretensiones del solicitante, éste podrá acudir a la jurisdicción por aquello que no ha sido resuelto en su favor.

“Como se ve, es necesario analizar cada caso en particular, para determinar si la petición de revocación y la decisión que en ella recaiga originan o no acción contencioso administrativa, ya que sería sumamente grave que pudieran obtenerse reconocimientos de eventuales derechos por una administración, mediante el recurso de revocatoria del acto que inicialmente los denegó y que no fue recurrido ni

administrativa ni jurisdiccionalmente, reconociendo que escapa del control contencioso administrativo por aplicación exegética de la norma en comentario”

Para *Libardo RODRÍGUEZ*<sup>[91]</sup>, la norma pretende evitar que la revocatoria se constituya en un mecanismo jurídico provocador indefinido de reclamaciones ordinarias mediante las acciones. Es decir, que los términos para el ejercicio de las acciones se cuentan a partir de la notificación o publicación del acto cuya revocación se solicitó y no a partir de la petición de revocación ni de la decisión que se tome para resolver dicha petición. Pese a ser jurídica la interpretación, en la práctica consolida una situación ambigua, pues si de lo que se trata es de demarcar a partir de cuando se cuenta el término de caducidad de las acciones contencioso administrativas, ésta norma no es la más indicada, pues bien y en forma expresa y concisa el artículo 136 del C.C.A., nos expone una a una las acciones judiciales administrativas, el término y la forma de contar la caducidad correspondiente no sólo a actos administrativos (como parece parcialmente apuntar el autor citado) expresos o fictos o “presuntos”, sino a todas las actuaciones administrativas manifestadas en hechos, operaciones administrativas, omisiones, vías de hecho, contratos estatales, etc. Por estas razones la ubicación de la norma sería desafortunada.

Sin embargo, si solo tomamos en cuenta que la norma por su ubicación se refiere a los posibles efectos que tiene la revocatoria desde su iniciación y luego con su decisión, podemos connotar que en la iniciación los efectos serán de imposibilidad de ejercitar los recursos ordinarios administrativos que son los únicos que no resueltos en el término de dos (2) meses por la administración estatal, generan el silencio administrativo negativo (artículo 70 y 60, respectivamente C.C.A.). Igualmente, que los efectos jurídicos de la revocatoria *ex tunc (retroactivos)* y *ex nunc (hacia el futuro)*, 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), tienen la virtualidad de dejar en plena libertad al titular de un derecho o interés legítimo para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, según le desfavorezca total o parcialmente su situación jurídica concreta o personal, pues en caso contrario, si le favorece o se trata de acto administrativo objetivo y salvo que cause agravio o perjuicio a terceros, la expectativa de acudir a la vía judicial sería nula o inútil.

En este último caso, la decisión final o acto revocatorio por su naturaleza jurídica cierra toda vía de reclamación en sede administrativa, y consecuentemente la abre en la vía jurisdiccional a discrecionalidad de la persona interesada o administrado que resultaren sus derechos vulnerados, desconocidos, restringidos o modificados por una decisión revocatoria de la administración que se toma sin el lleno de requisitos de ley, según sea acto objetivo o subjetivo (artículos 69, 73 o 74 C.C.A.), o se tome decisiones revocatorias parciales desfavorables a los titulares de derechos o intereses legítimos; o finalmente no se tome decisión alguna de revocación. En este último caso como no puede hablarse de “silencio administrativo de revocatoria”, aun cuando se utilice la revocatoria como “recurso extraordinario” (artículo 72 in fine, id.), deberá entenderse que la administración estatal o persona privada con funciones públicas está actuando con claras “vías de hecho” al omitir un procedimiento o desconocer un derecho absolutamente que tiene una persona, y en tales circunstancias, el agraviado con el no pronunciamiento sobre la revocatoria estará legitimado para acudir a la vía contencioso administrativa con base en la acción de reparación directa, ante la ausencia de un acto expreso (artículo 87 id.).

### **13.6. CARACTERÍSTICAS DE LA REVOCATORIA COMO RECURSO Y COMO MECANISMO DE AUTO-TUTELA ADMINISTRATIVA**

Como hemos visto, en nuestro derecho se debe exaltar la doble naturaleza de la revocatoria como recurso y como mecanismo de autocontrol, porque así lo estatuye el artículo 69 del C.C.A. Con base en esta aclaración también se debe distinguir si la revocatoria procede contra actos administrativos objetivos o subjetivos y en estos últimos si son expresos o son

fictos o “presuntos” productos del silencio administrativo positivo (artículo 73 y 74 ibidem). Todo ello para poder deducir las características o atributos que en general tiene la revocatoria en el derecho colombiano. Estas características son:

a) La Revocatoria de actos (objetivos o subjetivos) es una institución jurídico administrativa que tiene por objeto hacer desaparecer de la vida jurídica un acto con efectos retroactivos o *ex tunc*, si la causal por la cual se procedió a su extinción es la violación del ordenamiento jurídico vigente (causal 1ª, artículo 69), o con efectos hacia el futuro o *ex nunc*, si la causal invocada es el desconocimiento del interés público o general, o el agravio injustificado a una persona (causales 2ª y 3ª, ibidem).

b) La Revocatoria de actos, contiene una etapa de iniciación (ex officio o a instancia de parte), de desarrollo (etapa de pruebas y alegaciones: artículos 5 y ss., y 28, 34,35, y conc., C.C.A.) y de terminación (con decisiones administrativas y con la correspondiente notificación, publicación y comunicaciones, artículos 35 y 36, 44 a 48 ibidem) del procedimiento administrativo denominado revocatorio, y como tal, es autónomo, independiente y excluyente de la “vía gubernativa” desatada por los recursos ordinarios de reposición, apelación y queja, pese a que su trámite y desenvolvimiento ritual se adelanta en sede administrativa por la administración pública o por las personas privadas con funciones públicas.

c) Cuando “la revocatoria directa” (especie del género de la facultad revocatoria general de sus actos que tiene la administración estatal), así llamada por nuestra legislación, se desata a instancia de parte, toma las características y efectos jurídicos de un “recurso extraordinario”; en cambio, cuando la revocatoria se inicia ex officio por la administración, bien sea por el funcionario que expidió el acto (la anulación del derecho español), o bien por iniciativa del “inmediato superior” o superior jerárquico (típica revocatoria), la revocatoria toma las características de “mecanismo de la administración” de auto-tutela o autocontrol de sus propias decisiones administrativas o actos.

d) La Revocatoria tiene un fundamento constitucional, legal y normativo que se mueve en un trípode funcional: El Estado de derecho y dentro de este el bloque de constitucionalidad y legalidad, jerarquizado, gradado y de obligatorio cumplimiento para los funcionarios estatales, entidades, personas privadas con funciones públicas y los particulares o administrados; la previa tipificación de las causales generales de revocabilidad de actos (artículo 69 id.) y causales específicas (artículo 73 y 74 ibidem); y finalmente, el sometimiento a un procedimiento administrativo revocatorio, autónomo e independiente la “vía gubernativa”, y por lo tanto excluyente (artículo 70 id.).

e) La Revocatoria, a diferencia de otras instituciones jurídico-administrativas, conlleva decisiones administrativas que pueden acoger total o parcialmente las pretensiones de las personas interesadas (titulares o terceros), cuando es a instancia de parte; o bien pueden ser parciales cuando sea “necesario corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión” (artículo 73 *in fine*) a juicio de la propia administración estatal o persona privada con función pública, cuando adelanta la revocatoria *ex officio*.

f) El C. de E., en Sala de Consulta y Servicio Civil, de Noviembre 14 de 1975, conceptúo: *“Tampoco es desarrollo normal de ese procedimiento extraordinario que decidido el recurso de revocación la decisión genere nuevos recursos ante quien lo decidió o ante su superior, pues ello equivaldría a revivir los términos o a reabrir la oportunidad de la vía administrativa completa, oportunidad que no es posible rehacer o reconstruir, ya no sólo por razones de economía procesal sino en guarda de la ejecutoriedad y eficacia que son de la esencia de la actuación administrativa”.*

g) La Revocatoria, si bien puede iniciarse “en cualquier tiempo”, tiene como límites temporales, los siguientes: la expedición de actos firmes, en las condiciones de los numerales 1, 3 y 4 del artículo 62 del C.C.A., salvo que contra ellos se hubieren interpuesto

recursos administrativos ordinarios y se hayan resuelto, porque de suyo desvirtúan y excluyen la revocabilidad (artículo 70 id), y el auto de admisión de la demanda proferido en la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 71 id).

h) La revocatoria de actos por regla general procede contra actos objetivos, con el sólo lleno de los requisitos previstos en el artículo 69 del C.C.A. En cambio, los actos subjetivos sólo son revocables si además de estar incursos en alguna causal del artículo antes citado, se ha otorgado por parte de su titular “el consentimiento expreso y escrito” (artículo 73 id). Estos requisitos son de la esencia para proceder a la revocatoria de actos subjetivos, porque por

"razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo" (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994).

En caso de que la administración estatal no obtenga ese consentimiento expreso y escrito, le corresponde a ésta y no al particular o administrado demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa, por no poder revocarlo directamente (C.C., Sentencia T-315-96, Junio 15 y T-336-97, Julio 15), mediante la acción de lesividad, conocida más ampliamente en el derecho español que en el colombiano.

La tangibilidad es la regla en los actos objetivos, mientras que la intangibilidad lo es en los actos subjetivos. Sin embargo, los actos subjetivos tácitos o “presuntos” fruto del silencio administrativo positivo, podrán ser revocados, aun sin el consentimiento expreso y escrito del titular, cuando se den las causales “del artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales” (artículo 73 in fine). En este último caso, la tangibilidad del acto —en términos del derecho francés— es la regla general.

Sin embargo, la legislación colombiana, establece otra excepción a la excepción prevista en el inciso 2° del artículo 73 id. En efecto, Si el acto “presunto” se revoca sin el consentimiento expreso y escrito del titular y este “hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción contencioso administrativa” (artículo 74 id), en este caso mediante el ejercicio de la acción resarcitoria (artículo 85 id), teniendo en cuenta siempre el término de caducidad precario de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la notificación del acto (artículo 136-2 id.) y no de la acción de reparación directa, porque aquí a diferencia de otras alternativas antes vistas, si existe un pronunciamiento expreso y escrito (acto revocatorio del “presunto”) que se manifiesta sobre el acto “presunto” previo.

i) La Corte Constitucional, en Sentencia T-382-95, Agosto 31, ha ratificado el carácter excepcional de la revocatoria frente a la estabilidad de todo acto administrativo creador de situaciones jurídicas, concretas, individuales o subjetivas. En efecto,

*“Resulta procedente entonces señalar que si un decreto reglamentario posterior permite suspender las situaciones jurídicas resultado de actos administrativos que no fueron debidamente impugnados, tal decreto se constituye en abiertamente violatorio de los derechos subjetivos, adquiridos por el administrador. Vemos entonces que la revocación de actos administrativos por parte de la administración, se constituye en términos de Marienhoff, en una verdadera excepción.*

*“La revocabilidad del acto administrativo no puede ser inherente a su esencia, ni puede constituir el “principio en esta materia. La revocación del acto administrativo es una medida excepcional, verdaderamente anormal. En suma, la estabilidad de los derechos es una de las principales garantías del orden jurídico, a tal punto que puede*

*incluso sentarse un principio general en tal sentido, que sólo podría ser objeto de excepción en casos concretos y ante norma expresa".*

j) Hoy por hoy, rige la teoría de la "cosa juzgada administrativa" en los actos administrativos, a diferencia de lo que ocurrió en los inicios de la historia de la teoría del acto administrativo, donde la "unilateralidad" de los actos regía en toda su amplitud, y como consecuencia de esta, la revocabilidad del acto era la regla general, tal como comenta CASSAGNE. En efecto, una de las principales características del acto era su vocación a la revocabilidad, en tanto que el acto de derecho privado se caracterizaba por su irrevocabilidad.

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-382-95, Agosto 31, nos comenta:

Sin embargo, como reacción contra el absolutismo que entrañaba la tesis del acto unilateral esencialmente revocable, surgió una suerte de protección contra la posibilidad de extinguir ciertos actos en la Administración Pública, dando origen a la institución de la denominada "cosa juzgada administrativa", a pesar, a pesar de que su régimen no fuera enteramente similar al de la cosa juzgada judicial.

En efecto, la cosa juzgada administrativa se distingue de la cosa juzgada judicial por dos aspectos esenciales: a) se trata de una inmutabilidad estrictamente formal -no material- en el sentido de que nada impide que el acto que tiene estabilidad en sede administrativa sea después extinguido por el órgano judicial; y b) porque siempre se admite la revocación favorable al administrado.

Pero lo cierto es que por influencia especialmente de los teóricos alemanes la tesis de la "cosa juzgada administrativa" fue ganando adeptos sin que se advirtieran mayormente las transformaciones que se operaban en forma contemporánea en el campo del derecho administrativo".

En la doctrina moderna, ha sido superado el concepto de Bielsa quien sostenía que "el acto administrativo es, por principio general, revocable" y hoy se admite la inmutabilidad formal que implica que la revocabilidad sólo procede en circunstancias de excepción y no procede cuando viola leyes superiores, como ya ha quedado explicado". (subrayas de la Corte).

Esta institución de la cosa juzgada administrativa, se predica por regla general en aquellos casos en los cuales el acto es creador de situaciones jurídicas concretas, individuales o subjetivas y han generado "derechos adquiridos" para titular del mismo conforme al ordenamiento jurídico vigente (artículo 58, constitucional), derechos que pudieran ser desconocidos, vulnerados o trasgredidos por la revocatoria del acto administrativo que le favorece al titular (v.gr. una pensión de un funcionario del estado, que es la base del pronunciamiento de la Corte) por parte de la administración estatal o persona privada con función pública. En estos casos para proteger la estabilidad, seguridad y certeza jurídica de las decisiones administrativas o actos, se predica la "*cosa juzgada administrativa*" que es tangible y revisable por la jurisdicción contencioso administrativa.

### **13.7. LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS DE CARACTER SUBJETIVO. EN PARTICULAR, LA TEORIA DE LOS "DERECHOS ADQUIRIDOS".**

#### **13.7.1. GENERALIDADES**

Por regla general, los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales, impersonales u objetivas, son revocables por quienes los expidieron o por los superiores jerárquicos, en tanto en cuanto, se hallen incursos en una violación del ordenamiento jurídico vigente, el desconocimiento del interés público o interés general o causen agravio injustificado a una persona, según el artículo 69 del C.C.A. En estos casos, la tangibilidad de los actos objetivos es evidente, porque se pretende que la administración estatal o las personas privadas con funciones públicas, protejan el bloque de

constitucionalidad y legalidad, los intereses colectivos de la comunidad o los intereses particulares de los administrados, cuando auto-controlan la expedición de sus actos a través de ese filtro jurídico-administrativo que es la revocatoria directa de los actos.

La intangibilidad o estabilidad de los actos objetivos, por el contrario, se funda en la “presunción de constitucionalidad y legalidad” de estos, y como consecuencia, son obligatorios, se ejecutan y cumplen con efectos “erga omnes” entre los destinatarios determinados o determinables, aun sin la intervención de los administrados ni de la jurisdicción, en sede administrativa.

### **13.7.2. ACTO SUBJETIVO VERSUS DERECHO ADQUIRIDO**

Por el contrario, los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, individuales, particulares o subjetivas, tienen una vocación a la irrevocabilidad, a la intangibilidad o la inmutabilidad, devenida de diferentes fuentes –la principal, el establecimiento de un Estado Social de Derecho-- que protegen esa especie de caparazón institucional expedida por funcionarios del estado o de personas privadas con funciones públicas, llamado acto administrativo subjetivo.

El acto administrativo creador de derechos o intereses legítimos, en el derecho colombiano tiene una amplia protección social y jurídica, a través de varios mecanismos. Uno de ellos, es la institución de los “derechos adquiridos” conforme al ordenamiento jurídico vigente (artículo 58, constitucional). En el plano legislativo o normativo, esta institución se plasma en la intangibilidad o la irrevocabilidad de los actos, por regla general (artículo 73 y 74 del C.C.A.).

En el derecho ibérico, la revocatoria de los actos subjetivos, presenta menos matices y dificultades que en nuestro derecho. La razón principal estriba en que la revocatoria ibérica puede fundarse en causas de oportunidad, mérito o conveniencia (intereses colectivos, generales o públicos) exclusivamente, y jamás en razones de constitucionalidad, legalidad o normatividad. Desde este punto de vista, si bien puede arbitrarse la teoría de los “derechos adquiridos” esta institución se protege con base a criterios comunitarios y personales, a principios universales del derecho (interés particular cede al interés general) o fuentes no escritas del derecho. En cambio, en el derecho colombiano, la revocatoria se funda en razones de constitucionalidad y legalidad, en razones de oportunidad o mérito y en razones de equidad o de no causación de agravio injustificado a una persona. En nuestro derecho, sí que tiene vigencia la teoría de los “derechos adquiridos”, pues estos no sólo se adquieren con “justo título o buena fe”, como era la fórmula sacramental y alegable en vigencia de la Constitución de 1886, sino que aquellos derechos se hayan adquirido previamente de conformidad “a las leyes civiles” y “los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” y cuando se presentare conflictos entre intereses de carácter particular e intereses generales, “el interés privado deberá ceder al interés público o social” (artículo 58, constitucional), en vigencia de la Constitución de 1991. En este mismo sentido la Sentencia de Mayo 6 de 1992 del Consejo de Estado colombiano.

En Colombia, el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo desarrolla pre-constitucionalmente el artículo 58, cuando sostiene:

“Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del titular”

Se reconoce y protege legalmente las situaciones jurídicas individuales o intereses legítimos y los derechos subjetivos (refundidos en el concepto “derechos adquiridos” en el derecho público colombiano) inmersos en un acto administrativo como regla general. Se tutela no solo constitucional sino legalmente los derechos adquiridos con arreglo al ordenamiento jurídico



vigente y que se hallen plasmados en un acto administrativo proferido por la administración estatal o persona privada con función pública (artículos 1 del C.C.A. y artículo 123 in fine, constitucional). La excepción, se configura en la posibilidad de la revocabilidad o tangibilidad del acto subjetivo, siempre y cuando se otorgue el consentimiento expreso y escrito del titular del acto y se encasille el acto en una de las causales previstas en el artículo 69 id. Si se revoca unilateralmente un acto subjetivo, *“sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas”* (C.C., Sentencia de Junio 27 de 1996)

En el ámbito ius-administrativista, el otorgamiento o no del consentimiento, en las condiciones y formas solicitadas por el artículo 73 id., ha sido cuestionada por razones legalidad y de practicidad. En efecto, Miguel GONZALEZ R <sup>[92]</sup>, estima que la autorización legal que se solicita al titular de un acto subjetivo, desconoce el carácter de ejecutoriedad del mismo y destruye la noción de procedimiento, lo cual puede prestarse a corruptelas en beneficio de uno y en perjuicio de otros, o de intereses de la comunidad. Por lo segundo, estima que sería poco usual que el titular de un acto confiera autorización para revocar su acto, cuando éste le beneficia, y en cambio sería corriente que lo conceda cuando el acto le perjudica.

Pese a lo dicho, la ejecutoriedad u obligatoriedad de los actos es una característica sine qua nom de todo acto que no se ve tocada por la petición de consentimiento expreso y escrito del titular, porque aquella es de la esencia y general del acto; en cambio, ésta (la autorización) es un aspecto facultativo y específico que bien puede o no ocurrir, en tanto la administración pública ex officio o a instancia de parte evidencien que el acto se halla incurso en una de las causales de revocación del acto (artículo 69, id). Por lo mismo, no se omite o desconoce un procedimiento administrativo de creación del acto como de revocación del mismo, pues éste precisamente se inicia, como antes se ha visto, a instancia del titular o persona interesada (terceros), o bien ex officio por quien expide un acto o por el inmediato superior y luego hasta finalizar el procedimiento revocatorio se llevan a cabo etapas previas ineludibles o posibles.

En cuanto a las razones de oposición por practicidad, debemos recordar que la moral administrativa como la del administrado debe ser una y jamás bilateral. La propia Constitución, instituye que la Administración pública en todas sus actuaciones, gestiones y acciones deberá observar, entre otros principios y valores constitucionales, la moralidad e imparcialidad (artículo 209, constitucional); y, por su parte, el administrado o particular debe cumplir y respetar el ordenamiento jurídico vigente y recibe del Estado protección a sus derechos (honra, intimidad, honor, entre otros), libertades y valores constitucionales (dignidad, libre desarrollo de la personalidad, entre otros) y “oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (Preámbulo, artículos 2,4, 13, 15,16, 21, constitucionales).

La doctrina foránea, preocupada inicialmente por el tema de los derechos adquiridos y la posibilidad o no de la revocabilidad de los actos administrativos subjetivos, en algún momento se hizo la pregunta: ¿En qué casos es revocable los actos administrativos subjetivos?. José R. DROMÍ <sup>[93]</sup>, previa la subsiguiente consideración, contesta a la pregunta. En efecto, sostiene:

"La revisión de los actos administrativos por la propia administración esta íntimamente vinculada a la defensa de la propia legalidad. El deber jurídico de auto-revisar el actuar administrativo importa un principio de auto-tutela de la legalidad. Este es el objetivo o finalidad ".

Siendo así, por principio los actos subjetivos son irrevocables. Para que sean irrevocables por ilegitimidad, se requiere que los actos sean: a) Regulares, b) Que generen derechos subjetivos (no a título precario), c) Notificados, d) Sin vicios conocidos por el interesado, e)

Que la revocación no le favorezca, f) Que si la revocación le favorece afecte derechos de terceros

Por su parte, *Guido ZANOBINI* <sup>[94]</sup>, justifica la irrevocabilidad de los actos subjetivos desde el punto de vista de los auto-límites que tiene la propia administración estatal. En efecto, sostiene: *“la revocabilidad, aunque comúnmente propia de todos los actos administrativos, encuentra 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”*

### **13.7.3. EXCEPCIONES A LA IRREVOCABILIDAD DEL ACTO SUBJETIVO**

#### **13.7.3.1. EXCEPCION DE ACTOS SUBJETIVOS EXPRESOS O ESCRITOS.**

En el derecho colombiano, los predicamentos universales sobre la irrevocabilidad del acto subjetivo son la regla general. Las excepciones, están expresamente previstas en el ordenamiento jurídico. El Código Contencioso administrativo colombiano las establece en forma expresa para los actos subjetivos expresos o escritos en el inciso 1º del artículo 69. En el inciso 2º, se establece la excepción a la irrevocabilidad de los actos subjetivos “presuntos” o fictos, generados por silencio administrativo positivo. En el inciso 3º, se establece otra excepción a los actos subjetivos escritos, pero en forma parcial por “errores” (aritméticos o de hecho), siempre que no afecten la esencia misma de aquellos.

El artículo 73 en el inciso primero a la vez que establece la regla general de la irrevocabilidad de los actos administrativos subjetivos, también predispone la excepción a la revocabilidad de aquellos actos subjetivos, si tomamos por positiva el planteamiento inicial de la norma, es decir, cuando el titular del acto otorga el consentimiento expreso y escrito para revocarlo, sea o no favorable a aquel. La esencia para revocarlo es el otorgamiento de dicho consentimiento en la forma y condiciones requeridas por la ley.

En efecto, podrá ser revocado un acto subjetivo cuando se realice por la administración estatal o persona privada con función pública, cuando se obtenga el consentimiento expreso y escrito del titular y el acto se halle incurso en una de las causales del artículo 69 id. Por el contrario, si no se obtiene dicho consentimiento en la forma y condiciones previstas en el inciso 1º, lo legal y lógico, es que la administración pública o las personas privadas con funciones públicas, tengan que demandar sus propios actos ante la jurisdicción contencioso administrativa, ante la imposibilidad de revocar directamente sus actos expresos o escritos, ya que como lo ha sostenido la Corte Constitucional, quienes expiden estos actos subjetivos siempre pueden demandarlos ante el juez administrativo (artículo 149-1, C.C.A.) –C.C. Sentencia T-610-98, Octubre 28-- , mediante la acción de lesividad o *“recurso de lesividad”* del derecho español.

#### **13.7.3.2. EXCEPCION DE ACTOS SUBJETIVOS FICTOS O NO ESCRITOS**

La segunda excepción a la regla esta prevista en el inciso 2 del artículo 73 id, cuando sostiene:

" REVOCACION DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO.

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

La excepción de irrevocabilidad de actos subjetivos que plantea esta norma esta dirigido inequívocamente a los llamados *“actos presuntos”*, fictos o no escritos que se originan tras la ocurrencia del fenómeno jurídico administrativo del silencio administrativo y en este caso de carácter positivo.

Existe silencio administrativo y por regla general de índole negativo, bien tras la ausencia total de respuesta expresa, escrita y oportuna, por parte de la administración estatal o persona privada con función pública, por el transcurso de tres (3) meses, contados a partir de la presentación certificada de un derecho de petición por parte del interesado o administrado (silencio administrativo de peticiones o sustantivo); o bien, tras la ausencia total de respuesta expresa, escrita y oportuna (o “pronta” como dice el artículo 23, constitucional), por parte de la administración estatal o persona privada con función pública, por el transcurso de dos (2) meses, contados a partir de la presentación certificada de los recursos ordinarios administrativos (reposición, apelación o queja. Artículos 49 y ss., C.C.A.). Esta forma de silencio administrativo en nuestro derecho recibe el nombre de “silencio administrativo procesal o de recursos”. Estas dos clases de silencio administrativos están previstos en los artículos 40 y 60 ibídem, respectivamente.

El silencio administrativo sustantivo o procesal negativo, por excepción es de carácter positivo. Como tal, son las leyes o cuerpos normativos especiales los que plantean los eventos, formas y términos específicos en los cuales se constituye el silencio administrativo positivo. Sin embargo, el C.C.A., expone unas reglas generales para el silencio administrativo positivo: a) Se configura en los casos previstos en leyes especiales; b) El silencio de la administración equivale a decisión positiva; c) El término comienza a contarse a partir del día en que se inició la actuación; d) El acto positivo “presunto” podrá revocarse, en cualquier tiempo y aun cuando se haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre que en este último caso no se haya proferido auto de admisión de la demanda; e) Igualmente podrá revocarse el acto positivo presunto cuando sin el consentimiento expreso y escrito del titular y cuando se halle incurrido en las causales del artículo 69 del C.C.A., o fuere evidente que el acto ocurrió por “medios ilegales”; f) Cuando se produzca la revocatoria de actos positivos “presuntos”, se ordenará la cancelación de las escrituras pasadas ante notario público, realizadas de conformidad con el artículo 42 id., y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes; g) Existe un procedimiento para demostrar la ocurrencia del silencio administrativo positivo y la forma de probarlo. Según el artículo 42 id, la persona que quiera hacer valer en su favor la ocurrencia del silencio administrativo positivo, deberá protocolizar la constancia o copia de la petición elevada ante la administración pública o persona privada con función pública, junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto en las leyes especiales correspondientes. La escritura así protocolizada produce los efectos jurídicos constitutivos del silencio administrativo positivo, salvo en casos específicos donde no es necesaria dicha protocolización por la brevedad del término y porque el Decreto-Ley 2150 de 1995, “Estatuto de anti-trámites” en Colombia, suprimió algunos diligencias y trámites, como por ejemplo, en materia de comprobación del silencio administrativo positivo ante las Empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (C.E., Sección Primera, Sentencia de Abril 15 de 1999).

Con estos fundamentos generales para el silencio administrativo positivo, los específicos se hallan previstos en las leyes especiales, sobre todo en tratándose de los términos de ocurrencia del silencio, o dicho de otra forma, el lapso de tiempo en el cual debe transcurrir la ausencia total de respuesta expresa, escrita y pronta por parte de la administración y la demostración certificada de la petición inicial presentada por el interesado o administrado y luego elevada a escritura pública. Lapso o término que varía según la materia objeto de regulación especial, pues existen términos de silencio administrativo positivo desde 24 horas en derecho administrativo de policía, sobre solicitud de reuniones públicas, o de quince (15) días, sobre solicitudes peticiones o recursos administrativos presentados ante las empresas de servicios públicos domiciliarios, hasta términos de años, como en materia tributaria, de dos (2) años, para solicitudes de “recursos de reconsideración” de liquidaciones privadas de renta y patrimonio.

En la legislación especial colombiana existe un sinnúmero de ejemplos de ocurrencia de silencio administrativo positivo, sobre todo en materia de derecho tributario, derecho

disciplinario, derecho urbanístico, derecho de policía, en el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, estatutos universitarios generales, de docentes, administrativos e incluso estudiantiles, en fin, cuerpos normativos que regulan materias específicas de la vida económica, bursátil y agraria del país <sup>195</sup>. En lo no previsto en estos estatutos especiales, sobre silencio administrativo positivo, se aplicará como norma general o supletoria el Código Contencioso Administrativo (artículo 1º, inciso 3º), y en particular el artículo 41 a 42 ibídem, como normas subsidiarias de la Ley 142 de 1994, sobre servicios públicos domiciliarios (C.E., Sala Plena, Sentencia de Abril 2 de 1998).

Generado en esta forma, condiciones y procedimiento, el acto positivo “presunto” por el silencio administrativo positivo, que “no es una decisión, sino que la ley le da los efectos de ésta, con el fin de evitar que los derechos de los administrados no sean objeto de burla o para prevenir arbitrariedades de la administración que omite decidir una petición” (C.E., Sección Tercera, Sentencia de 20 de febrero de 1998) y que por ello, es preferible hablar de acto administrativo positivo ficto que “presunto”, porque la ley hace una ficción de constitución de un acto que expresamente no existe, para decir que se ha generado los efectos de una decisión tácita; la administración para entrar a revocar dicho acto ficto, deberá analizar si se encasilla en una de las causales de revocatoria previstas en el artículo 69 del C.C.A., o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales (artículo 73-2 id.).

Esta última parte, del artículo citado, ha generado divisiones no sólo entre la jurisprudencia sino también en la doctrina nacional, pues para quienes interpretan la norma en forma gramatical, piensan que la excepción a la irrevocabilidad de actos subjetivos que venimos estudiando, se desdobra a partir de la coma (,) prevista en la redacción del inciso segundo, cuando alude al “artículo 69 (,) o si fuere evidente...”. Se argumenta que se tendría una doble excepción en lugar de una, así: a) Pueden revocarse los actos administrativos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69 C.C.A.; y b) Igualmente puede revocarse “cuando fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”. Otros, interpretando la norma en forma sistemática estudian la institución de la revocatoria de actos subjetivos en forma integral, para concluir que la regla general prevista en el inciso 1º, es la irrevocabilidad del acto y la excepción es la revocabilidad de los actos subjetivos prevista en el inciso 2º, considerando este inciso como un cuerpo normativo único y no dividido, pues de lo contrario la excepción se convertiría en la regla, con lo cual se desvirtúa la institución de la irrevocabilidad de actos subjetivos, asegura el C.E. Sección Primera, Auto de Mayo 2 de 1996, que retoma la Sentencia de Julio 18 de 1991, sobre el particular. En nuestro criterio, la discusión esta latente, pues tanto los unos argumentos como los otros son válidos y defensables, pero lo cierto es que la norma tal como esta redactada no es afortunada y deberá seguirse regando tinta y argumentos en una y otra posición en tanto no sea revisada y reformada.

### **13.7.3.3. EXCEPCION DE ACTOS SUBJETIVOS ESCRITOS EN FORMA PARCIAL**

Finalmente, la tercer excepción a la irrevocabilidad de actos subjetivos, es la prevista en el inciso 3º del artículo 73 id, que *ad pedem litterae*, sostiene:

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

En este caso, se instituye la revocabilidad de los actos subjetivos en forma parcial, aun sin el consentimiento expreso y escrito del titular del acto, por errores aritméticos o de hecho, y en ambos casos, mientras no incida en el contenido de la decisión, es decir, mientras no cambie la creación, modificación o extinción de una situación jurídica individual.

Si bien la misma ley cataloga de “*revocatoria parcial*”, la que adelanta la propia administración o las personas privadas con funciones, cuando se hace necesario corregir errores aritméticos

o de hecho, la verdad es que en el fondo se plantea como principio general de que las cosas se hacen como se deshacen en un plano total (revocatoria), pero cuando se hace en forma parcial, que implicaría lo menos dentro de lo más que es la revocatoria plena, la actividad de discrecionalidad regulada que tiene el sujeto activo del acto administrativo debería ser mayor. Sin embargo, esto no es así, porque la revocatoria parcial, se convierte en una simple facultad aclaratoria de la manifestación de la voluntad administrativa por “errores” que no implican cambio del contenido esencial de la decisión. Esto sería fútil en tratándose de actos objetivos, los cuales por regla general son revocables en cualquier tiempo por quien los expide o incluso por el superior jerárquico. Cobra alguna importancia cuando por ubicación normativa (artículo 73-3 id.), el predicamento se aplica a los actos subjetivos, irrevocables por principio general, y aquí la norma autoriza sin cortapisas a revocarlos parcialmente “siempre” que se detecten dichos errores, pero subsiguientemente la norma auto-limita su fuerza plena y amplia, al limitarlos a errores que no afecten la esencia de la decisión o acto. Es decir, es una norma exceptiva aparentemente amplia con gran mordida funcional, pero sin dientes. Es decir, entre estar regulada o no en el Código, nada le quita ni le pone a la institución de la revocatoria de actos, aun cuando sea para los inicialmente intocables actos subjetivos.

- 
- (90) GONZALEZ RODRÍGUEZ, Miguel. **CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**. Ed. Jurídica Wilches, Tomo I, Bogotá, 1987, págs. 297 a 299
- (91) RODRIGUEZ, Libardo. **DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO**. Ed. Temis, 7ª ed., Bogotá, pág. 230
- (92) GONZALEZ RODRÍGUEZ, Miguel. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**. Ed. Rosaristas, Bogotá, 1984, pág. 77.
- (93) DROMI, José Roberto. **REVISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**. Ediciones UNSTA, Tucumán. Argentina, 1981, pág. 43.
- (94) ZANOBINI, Guido. **CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO**. 6ª ed., Milán, 1950, pág. 415
- (95) Algunos ejemplos son: a) Sobre inversiones extranjeras presentadas ante el Departamento Nacional de Planeación. Decreto 444/67; b) Aprobación de planes de vivienda. Plazo de 30 días. Ley 66/68; c) Aprobación de fusión de empresas dedicadas a la misma actividad productora, distribuidora o consumidora. Plazo de 30 días. Ley 155/59; d) Permiso para celebración de reuniones públicas, solicitadas con 48 horas de antelación. Plazo 24 horas. Decreto-ley 522 de 1971 (Código de Policía); e) Asuntos mineros. Decreto 1275 de 1970; f) Solicitud de permiso y clasificación de películas. Decreto 2055 de 1970; y g) Autorización que debe obtenerse de la Comisión Nacional de Valores para la oferta pública o la inscripción de un valor. Decreto 1169/80. GONZALEZ RODRÍGUEZ, Miguel. CODIGO... págs. 105 a 106. Además deben incluirse los previstos en la Ley 142 de 1994, Julio 11, sobre revisión de tarifas de servicios o solicitudes de mejoramiento, adecuación o corrección de la prestación del servicio público.

---

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

---

[INICIO](#)