

SOBRE LA REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS¹: Un análisis comparado C.C.A (Decreto 01/84) C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011)

Carmelo Ramón Marsiglia Hernández
camaher07@hotmail.com

Resumen

Este escrito referido a la Revocatoria Directa de los actos administrativos pretende hacer un análisis comparado entre el tratamiento y alcances de la figura jurídica dado en el derogado Código de lo Contencioso Administrativo (C.C.A, Decreto 01 de 1984) y hoy en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A. Ley 1437 de 2011); tema que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido de suma importancia dado el tratamiento a dar a los intereses contrapuestos estabilidad jurídica vs respeto de la legalidad en los que se confrontan de una parte, los intereses de la administración, con los intereses de los administrados; de otra parte, los mecanismos, estrategias e instrumentos jurídicos que implica el cómo conciliarlos?, tema que la jurisprudencia constitucional colombiana ha tratado con especial preocupación permitiendo la revocación pero dentro de un marco caracterizado por las garantías a favor de los administrados, imponiendo límites a la acción de la administración creadora del acto mediante el respeto del cumplimiento de un procedimiento estricto, que es en esencia lo que el ordenamiento jurídico colombiano sostiene en ambas normas procesales.

Palabras claves: Actos administrativos, Revocación, Causales, Improcedencia, Oportunidad, Efectos Estabilidad Jurídica.

Introducción

los términos del profesor Gustavo Quintero Navas² reiterando la afirmación del jurista español Ernesto García-Trevijano Garnica, la revocación de la vida jurídica de

¹ Corresponde este escrito a un ensayo que como estudiante de Maestría en Derecho VIII Cohorte Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, sobre la asignación académica ACTO ADMINISTRATIVO I y II, presentara a los Dres. Felipe Alirio Solarte Maya y José Murgeitio profesores titulares de la asignación, en razón a la importancia que para el mundo jurídico de los operadores tanto administrativos como judiciales tiene la figura de REVOCATORIA, en el ordenamiento legal procesal definido por la Ley 1437 de 2011 o C.P.A.C.A.. El ensayo se presenta en las condiciones metodológicas definidas por los titulares de la asignación académica.

² Profesor asociado Facultad de Derecho Universidad de los Andes Bogotá Colombia Miembro activo de la Asociación de Derecho Administrativo Iberoamericana; en su artículo “Retiro de los Actos Administrativos en el Derecho Colombiano. **Paradojas entre garantías para los administrados y respeto de la legalidad**” con ocasión del lanzamiento del libro homenaje al tratadista Venezolano

los actos administrativos, es sin lugar a dudas, tema de constante preocupación en muchos sistemas jurídicos, si se examina el pronunciamiento referido a su carácter de revocable e irrevocable; posiciones que van desde la absoluta afirmación que los actos administrativos son por esencia irrevocables, hasta las que afirman que una de las características intrínsecas a todo acto administrativo, es la de ser susceptibles de Revocación; temas que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido de suma importancia dado el tratamiento a dar a los intereses contrapuestos *estabilidad jurídica VS respeto de la legalidad* en los que se confrontan de una parte, los intereses de la administración; con los intereses de los administrados, de la otra parte; lo que ha implicado mecanismos, estrategias e instrumentos jurídicos del ¿Cómo conciliarlos?, tema que la jurisprudencia constitucional colombiana ha tratado con especial preocupación³, permitiendo la revocación pero dentro de un marco caracterizado por las garantías a favor de los administrados, imponiendo límites a la acción de la administración creadora del acto mediante el respeto del cumplimiento de un procedimiento estricto, que es en esencia lo que el ordenamiento jurídico colombiano sostiene, tanto en la vigencia del Decreto 01 de 1984, como las disposiciones con algunas variaciones que trae la ley 1437 de 2011 (CPACA); razón por la cual el objeto del presente ensayo en lo referido al tema, que en cuadro comparativo taxativo, ubica de manera pragmática su redacción y en segundo lugar un análisis del mismo.

I. Cuadro Transcripción Literal Normas Comparadas

| DECRETO 01 DE 1984 C.C.A. | LEY 1437 DE 2011 CPACA |
|--|---|
| <p>TITULO V</p> <p>DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</p> <p>ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACIÓN. <Ver Notas del Editor> Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus</p> | <p>CAPÍTULO IX</p> <p>REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.</p> <p>ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas <u>autoridades</u> que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o</p> |

Tomas Polanco Alcántara “ EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA” quien afirma al igual que el jurista español Ernesto García-Trevijano Garnica “ Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen, Revista REDA No 091 1996, págs. 415 y ss., toda la problemática acerca del carácter de revocabilidad e irrevocabilidad de los actos administrativos.

³ Véase las sentencias T-402 de 1994; T-382 de 1995 y en especial la SU 544 de 2001

| | |
|---|---|
| <p>inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. | <p>funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. |
| <p>ARTICULO 70. IMPROCEDENCIA. No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.</p> | <p>ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.</p> |
| <p>ARTICULO 71. OPORTUNIDAD. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 809 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.</p> <p>En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser</p> | <p>ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que <u>no se haya notificado</u> auto admisorio de la demanda.</p> <p>Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.</p> <p>Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.</p> <p>PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de</p> |

| | |
|---|---|
| <p>resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.</p> | <p>revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.</p> <p>Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.</p> |
| <p>ARTICULO 72. EFECTOS. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.</p> | <p>ARTÍCULO 96. EFECTOS. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.</p> |
| <p>ARTICULO 73. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.</p> <p>Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.</p> | <p>ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.</p> <p>Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.</p> <p>ARTICULO 74. PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.</p> <p>El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.</p> | <p>lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.</p> <p>PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa</p> |
|--|---|

II. Análisis

La nueva normatividad incorpora el artículo 69 del Decreto 01 de 1984, modificando únicamente la expresión funcionarios por autoridades (subrayas art. 69 C.C.A.; 93 CPACA). Es así como en consecuencia, los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
- Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
- Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Improcedencia. Se incorpora el contenido del artículo 70 del Decreto 01 de 1984 con una nueva redacción, que precisa su alcance, pues expresamente se enuncia que la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá: (subrayas artículo 94 CPACA)

- Por la causal del numeral 1 del artículo anterior, esto es, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
- Cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, y,
- En relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

La norma anterior únicamente exigía para la improcedencia, que el peticionario hubiera ejercido los recursos en vía gubernativa.

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

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente, pero el término dentro del cual deben resolverse, que era (art.71 C.C.A) de tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud, se reduce a dos (2) meses (artículo 95 CPACA)

La nueva norma consagra expresamente que contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede ningún recurso.

Se establece la figura “Oferta de Revocatoria”, (parágrafo artículo 95 CPACA) la cual consiste en que en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

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

Efectos. En cuanto a los efectos, se incorpora el anterior artículo 72 del Decreto 01 de 1984, precisando su alcance. Es así como se modificó la expresión “para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas” y en su lugar se establece “para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.(art. 96 CPACA) Es así como la nueva norma consagra, que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

Revocación de actos de carácter particular y concreto. En el nuevo Código se integra y modifica en una sola norma (art. 97 CPACA) lo consagrado en los artículos 73 y 74 del Decreto 01 de 1984, que respectivamente regulaban la revocación de los actos de carácter particular y concreto, y, el procedimiento para la revocatoria de tales actos. Es así como, se establece que salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

También se precisa, que si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa, tal y como lo consagraba el mencionado artículo 97.

A Manera de Conclusiones

La revocatoria directa dejó de ser un trámite administrativo pues en el nuevo Código la administración deberá acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativo en caso de no existir consentimiento, debiendo agotar previamente la conciliación

como requisito de procedibilidad, salvo que el acto cuya revocatoria se pretende haya sido obtenido de manera ilegal o fraudulenta.

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

Aunque para algunos tratadistas una de las características del acto administrativo sea la irrevocabilidad de los mismos, es importante también anotar que este mecanismo jurídico de la revocatoria directa utilizado dentro del marco de la legalidad es una herramienta que facilita los trámites judiciales al momento de brindarle a la administración la oportunidad de enmendar sus errores.

Referencias Bibliográficas

Decreto 01 de 1984 Código de lo Contencioso Administrativo (C.C.A.) artículos 69 y siguientes

Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.) artículos 93 y siguientes

Sentencias T-402 de 1994; T-382 de 1995 y en especial la SU 544 de 2001