

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



FACULTAD DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

LINEA CENTRAL DE INVESTIGACION

DERECHO PARA LA JUSTICIA, LA CONVIVENCIA E INCLUSION SOCIAL

LINEA PRIMARIA

TEORIA DEL DERECHO DE LA JUSTICIA Y LA POLITICA

DOCENTE ASESOR

DAVID GARCÍA VANEGAS

BOGOTA, 06 DE NOVIEMBRE DE 2017

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



FACULTAD DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA RESPECTO DE LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS QUE RECONOCEN LA EXTENSIÓN DE LA
JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO**

AUTORES

DIANA JOHANA ARIZA BELTRÁN

FERNANDO FAJARDO CÁRDENAS

GABRIEL ALEXANDER MOLINA

DOCENTE ASESOR

DAVID GARCÍA VANEGAS

BOGOTÁ D.C., 2017

Resumen

El derecho administrativo colombiano en su actual modificación con el Código Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo, Ley 1437/2011, la cual se realizaron varios cambios significativos; como lo es la Extensión de Sentencias de unificación para el desarrollo y resolución de los conflictos administrativos.

La extensión de la jurisprudencia facilita a las autoridades competentes a tomar decisiones conforme a la jurisprudencia ya dictadas; asimismo uno de los recursos que se tienen para modificar las decisiones tomadas por las autoridades es la Revocatoria Directa, la cual también se generó cambios. Lo que se pretende con este trabajo es analizar estas modificaciones ayudaran a la descongestión judiciales con la extensión de unificación.

Palabras claves: Revocatoria Directa, Extensión de Unificación de Jurisprudencia, Recursos.

Abstrac

The Colombian administrative law in its current modification with the Code of Administrative and Administrative Litigation, Law 1437/2011, which made several significant changes; As is the Extension of Unification Judgments for the development and resolution of administrative conflicts. The extension of the jurisprudence facilitates the competent authorities to take decisions in accordance with the jurisprudence already dictated; Also one of the resources that have to modify the decisions taken by the authorities is the Direct Revocation, which also generated changes. What is intended with this work is to analyze these modifications will help judicial decongestion with the extension of unification.

Keywords: Direct Revocation, Extension of Unification of Jurisprudence, Resources.

JUSTIFICACIÓN

La Ley 1437 de 2011 por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispuso en su artículo décimo, el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia en las decisiones de las autoridades administrativas. Para desarrollar su contenido, la norma define que al momento de resolver sobre asuntos de su competencia, la autoridad pública deberá aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme frente a casos que tengan los mismos presupuestos facticos y jurídicos.

La mentada disposición normativa prevé en el artículo 102 de manera específica, el deber de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, con el lleno de requisitos que en el citado artículo define, de los cuales se resalta el deber de presentar copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que se pretende hacer valer a favor del solicitante.

Agotado el procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, para que la autoridad a la cual se le ha petitionado por parte del tercero extienda los efectos de la sentencia de unificación que invoca, tiene tres escenarios bajo los cuales puede resolver tal petición, veamos cuales son estas alternativas:

Primero, mediante decisión motivada la autoridad puede reconocer el derecho de extensión de la jurisprudencia de unificación que se invoca, decisión frente a la cual no proceden recursos, salvo el control jurisdiccional ante lo contencioso administrativo.

Segundo, la autoridad puede negar total o parcialmente la solicitud de extensión de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, en tal caso debe cumplir, tres requisitos adicionales, que son los siguientes:

Debe exponer las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un periodo probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuales son tales medios de prueba y a sustentar en forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

También, la autoridad debe exponer las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

Por último, exponer en forma clara y razonada los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación, pudiendo el peticionario acudir al Consejo de Estado en los términos que describe el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 que define expresamente el procedimiento a seguir cuando se ha negado la extensión de los efectos de la sentencia de unificación invocada, resaltando que en esta etapa ante el Consejo de Estado se requiere derecho de postulación del solicitante.

El tercer escenario, es que la autoridad guarde silencio, dando lugar a un acto administrativo de carácter ficto o presunto, frente al cual tampoco hay lugar a recursos ni control jurisdiccional ante lo contencioso administrativo, quedando como única alternativa por expresa disposición del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 para que, el solicitante acuda al Consejo de Estado dentro de los treinta días siguientes a la decisión, invocando el procedimiento previsto en el artículo 269 de la misma Ley.

Visto lo anterior, surge la necesidad de establecer y determinar desde la óptica jurídica y de la práctica judicial, sí frente a la decisión que adopte la autoridad administrativa reconociendo el derecho de extensión de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, procede de oficio o a petición de parte la figura de la revocatoria directa de dicho acto administrativo, pues para los casos restantes, cuando se niega o guarda silencio, la Ley 1437 de 2011 en el artículo 269 dispuso como se dijo antes, el procedimiento a seguir.

Sí se revisa lo dispuesto en el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, se observa, que allí se definen con claridad las causales por las cuales procede la revocatoria directa de actos administrativo a la que se hace referencia, destacándose que dicha revocatoria puede ser por la misma autoridad que expidió el acto administrativo o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a petición de parte, pero verificando lo siguiente:

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.

La revocatoria directa de los actos administrativos resulta improcedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 1437 de 2011 cuando se invoque como causal la primera

definida en el artículo 93 ibídem, es decir, que sea manifiesta su oposición a la Constitución Política y la Ley, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos que procedan según la Ley o cuando haya operado el fenómeno de la caducidad; entonces por expresa disposición legal el artículo 102 en su inciso final describe que para el acto que reconoce la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, no proceden recursos, entonces, en esos términos sería procedente invocar la revocatoria directa.

Sin embargo, la norma que regula lo relacionado con la petición de extensión de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, no dispuso expresamente en su articulado que pudiera el peticionario o la autoridad invocar la revocatoria directa de tales actos, quedando un vacío normativo o interpretativo que merece ser dilucidado a través de esta investigación, pues estamos frente a una figura como la revocatoria directa que es legítima y no contraviene el ordenamiento jurídico ni se hace incompatible con las disposiciones expresas que regulan la petición de extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

Otro aspecto que permite en principio, indicar que la revocatoria directa frente al acto que reconoce el derecho de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, es una posibilidad jurídica viable y procedente, es el hecho de no estar expresamente prohibida en el procedimiento administrativo contencioso, lo único restrictivo que se encuentra revisando la Ley 1437 de 2011 es lo dispuesto en el artículo 97 que indica que para el caso de un acto administrativo de carácter particular y concreto, expreso o ficto que modifique una situación jurídica particular y concreta, como sería el caso del acto administrativo que reconoce la extensión de la jurisprudencia, previo a ser revocado se debe contar con el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho reconocido. Si el titular de tal derecho negara su consentimiento, la autoridad deberá demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, situación que tampoco resulta incompatible con la petición de extensión de la jurisprudencia, pues el acto que la reconoce, puede ser objeto de control jurisdiccional.

Categorías.

La Ley 1437 de 2011

Aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia en las decisiones de las autoridades administrativas.

Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme

Presupuestos facticos y jurídicos.

Deber de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros

Procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011

Argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación

Competencia del Consejo de Estado

Recursos y control jurisdiccional ante lo contencioso administrativo

Extensión de la sentencia de unificación del Consejo de Estado

Causales por las cuales procede la revocatoria directa de actos administrativo

La revocatoria directa de los actos administrativos

Fenómeno de la caducidad

Acto administrativo de carácter particular y concreto, expreso o ficto que modifique una situación jurídica particular y concreta.

PROBLEMA, HIPÓTESIS, OBJETIVOS

Proposiciones problemáticas.

Las causales por las cuales procede la revocatoria directa de actos administrativo no tienen un adecuado control jurisdiccional ante lo contencioso administrativo, lo que resta eficacia a la extensión de la sentencia de unificación del Consejo de Estado.

La facultad de revocar los actos administrativos unilateralmente por la administración, encuentra limitación en la necesidad de obtener el consentimiento formal y expreso (escrito) del titular o beneficiario del acto administrativo.

No procede la revocatoria directa del acto administrativo que reconoce la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, cuando se invoque la causal primera prescrita en el artículo 93 del CPACA, y el titular del derecho haya interpuesto los recursos.

Ni la petición de revocatoria 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.

Problema de investigación.

Con relación a las causales de revocación directa e improcedencia de los actos administrativos no existe normatividad que limite o restrinja su aplicación en contra de éstos que reconozcan la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

Hipótesis.

El artículo 93 del CPACA establece taxativamente las causales de revocación directa de los actos administrativos. Es necesario determinar si existen sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado que interpreten in extenso el alcance de revocación directa o improcedencia de los actos administrativos.

Objetivos

Objetivo general.

Determinar si existen sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado que interpreten in extenso el alcance de revocación directa o improcedencia de los actos administrativos frente al vacío normativo.

Objetivos específicos.

Analizar el fundamento de las sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado.

Revisar el artículo 93 del CPACA con relación al acto de extensión jurisprudencial sobre las causales de revocación directa de los actos administrativos.

ESTADO DEL ARTE

Resúmenes Analíticos de Investigación a desarrollar.

RAI 1

Tema: Control de legalidad de los actos administrativos por medio de la regulación jurídica del recurso de lesividad en el campo contencioso administrativo

Autora: Villalba Fiallos Andrea Johanna

Institución: Universidad Central del Ecuador. Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales. Carrera de Derecho.

Año: 2014

Problema

El presente trabajo investigativo, tiene como origen principal la premisa de que la Administración Pública no es infalible, y que por lo tanto todos los actos administrativos emitidos por las diferentes autoridades públicas deben estar sujetos a un control de legalidad, especialmente en los casos en los que un acto se considere lesivo al interés público, y que por efectos de la ley, la propia Administración no pueda revocarlo de forma directa en razón de que aquel acto otorgó derechos subjetivos a un tercero; en tal caso se suscitará la necesidad de interponer el Recurso de Lesividad ante el órgano judicial, sin embargo actualmente en el Ecuador este instrumento es prácticamente desconocido y hasta cierto punto inutilizado debido a su total falta de regulación jurídica, así como a la ausencia de norma dentro de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) que determine de forma concreta y específica la existencia de la necesidad de proponer el mencionado recurso.

Objetivo principal:

Determinar las incidencias procesales de la falta de regulación jurídica del proceso de lesividad, para concluir proponiendo un proyecto de reforma a la LJCA que se ajuste a las necesidades jurídicas del Ecuador, y saque del anonimato este instrumento de control del accionar administrativo.

Resumen

La Administración Pública persigue como fin principal el bien común, actualmente denominado el “Sumak Kawsay”, sin embargo, la desorientación de este objetivo se configura cuando la Administración emite actos que no están conforme a Derecho y que a pesar de que

otorgan derechos subjetivos a su vez lesionan el interés público; cuando esto sucede, se configura la necesidad de impugnarlos por medio de la Acción de Lesividad.

Sin embargo, existen casos en que la Administración Pública haciendo mal uso de sus facultades revocatorias, revoca actos que por ley, no tiene facultad de revocar, ignorando de esta forma el proceso a seguir; todo esto, como consecuencia de la falta de regulación jurídica de la Acción de Lesividad, haciendo indispensable el planteamiento de una reforma a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que supla los vacíos legales existentes que fomenten el control de legalidad de las actuaciones administrativas.

El presente trabajo investigativo comprende cuatro capítulos; en el primer capítulo las Generalidades del Derecho Administrativo, es decir, a su nacimiento, a los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo, al Acto Administrativo, sus elementos, y finalmente a los posibles recursos a interponer en sede Administrativa.

En el Segundo Capítulo se refiere al Contencioso Administrativo, conceptos generales, al Proceso Contencioso Administrativo; determinando y explicando los Recursos Contenciosos Administrativos a interponer, incluyendo de forma breve al Recurso de Lesividad y refiriéndose a la Sentencia.

El tema del Tercer Capítulo es en definitiva el Control de Legalidad de los Actos Administrativos, la Verificación de la Legitimidad y la Oportunidad, las Técnicas de Control; La revocación y la Anulación y sus efectos.

En el Capítulo Cuarto se refiere a la Acción de Lesividad, a los fundamentos Constitucionales y Legales para plantear la Acción de Lesividad, a la Declaratoria de Lesividad, a los requisitos procesales para la procedibilidad de la Acción de Lesividad; también explica todo el proceso ante el Órgano Judicial y describiré las incidencias procesales de la Falta de Regulación Jurídica de la Acción de Lesividad.

Finalmente, se exponen los datos y estadísticas recabadas en la investigación de campo realizada y propondré el Proyecto de Reforma a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para culminar la presente investigación con las respectivas conclusiones y recomendaciones del tema.

RAI 2

Tema: Eficacia y Validez del Acto Administrativo

Autor: Romeo Edinson Pérez Ortiz

Institución: Universidad Nacional de Colombia. Convenio Universidad Del Atlántico. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Maestría en Derecho Profundización en Derecho Administrativo. Bogotá, D.C.

Año: 2013

Tipo de trabajo: Tesis de investigación presentada como requisito para optar al título de maestría en derecho profundización en derecho administrativo.

Hipótesis

El acto como tal tiene sus elementos propios, naturales o accidentales, también dispone de unos especiales atributos y para que sea tanto valido como eficaz, si la necesidad lo amerita deben ejercerse los recursos contra el mismo y resueltos o no interpuestos estos, se puede entonces referirse esencialmente a su ejecutoria y posterior cumplimiento.

Objetivo principal

Profundizar en el estudio doctrinal, normativo y jurisprudencial de la validez y eficacia como requisitos esenciales del Acto Administrativo en Colombia.

Resumen

El Acto Administrativo es la clara manifestación de la voluntad estatal dirigida hacia los administrados, como ejercicio de la carga pública por ellos soportables, de conformidad con los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios.

Para que tal Actuación Administrativa cumpla la finalidad para la cual fue concebida, necesita de ciertos requisitos legales que debe cumplir, sin los cuales los administrados no pueden predicar ni su eficacia, ni su validez ni su ejecutoria.

Declarada la nulidad de las disposiciones que sirvieron de fundamento del acto administrativo, para que opere la pérdida de la fuerza ejecutoria que puede ser declarada de manera general por la autoridad que lo produjo, pero refiriéndose a actos administrativos de carácter general.

Respecto de los actos administrativos de carácter particular, en razón a que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, es claro que si el fundamento de derecho que sirvió de base para su expedición desaparece una vez consolidada la situación jurídica, ésta por supuesto no se verá afectada por el decaimiento del acto general que sirvió de base para su expedición.

Los Actos Administrativos dictados con base en la ley que ha sido declarada nulos, pierden su eficacia por regla general, al carecer de fundamento de derecho; por vía de excepción, cuando

existan situaciones jurídicas concretas, si ellas nacieron o tuvieron origen al amparo de la ley posteriormente retirada del orden jurídico, sus consecuencias no pueden afectar las situaciones consolidadas durante su vigencia.

El enfoque de la presente investigación radica precisamente que el problema jurídico se origina cuando la Autoridad Administrativa proceden a ejecutar un acto sin prever los casos siguientes: El acto no fue debidamente notificado; el Acto no está ejecutoriado; El acto perdió su ejecutoriedad, El Acto perdió su vigencia, El Acto carece de firmeza y la administración procede a ejecutarlos sin cumplir con su validez y su eficacia, originando a una actuación antijurídica, no se puede ejecutar un acto mientras no cumplan con los requisitos de validez y eficacia.

Se parte del análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial tanto de la validez y la eficacia del acto en sí misma, en primer capítulo lugar en lo referente a las áreas de la Eficacia y Validez del Acto Administrativo se recorre los presupuestos del hecho administrativo, entre los cuales se encuentran la causa, la forma, el fin; se hace una descripción de los elementos esenciales, que se circunscriben a la declaración, la notificación y la unilateralidad; posteriormente se enuncian cuáles son los requisitos de validez del Acto Administrativo, cuáles son sus atributos y efectos, tales como la presunción de legalidad, la naturaleza jurídica, los caracteres que identifican el acto como esencial, entre los cuales se encuentran la legitimidad, la ejecutividad, la ejecutoriedad y la impugnabilidad.

Con este proyecto, se busca profundizar el estudio de ciertos casos de la Eficacia y Validez del Acto Administrativo, para que no incurran en vicios y ser inválidos, como consecuencia de la estructura del régimen de las nulidades en el derecho Administrativo, y la regla general para que todo Acto Administrativo debe ser notificado si afecta a derechos o intereses particulares, lo que se quiere decir que es que la notificación funciona como condición de eficacia del Acto Administrativo.

Es el punto débil de los Actos Administrativos, que se presume válido, pero no eficaz hasta su notificación. Tiene el grupo igualmente como función de colaborar con el perfeccionamiento de la enseñanza, en segundo lugar, el contenido del Acto Administrativo.

Para que un acto pierda fuerza ejecutoria debe haber transcurrido más de cinco años de ejecutoria del acto, sin haberlo ejecutado y aun así las autoridades administrativas dan cumplimiento a actos administrativos de más de cinco años, ejecutándolos cuando realmente el término de su vigencia había expirado, se intenta revivir un acto ya decaído y sin vigencia jurídica,

lo que origina una actuación antijurídica de la autoridad administrativa, como consecuencia a una actuación defectuosa de la administración y lesiva del ordenamiento jurídico y los derechos fundamentales de los derechos de las personas afectadas, no obstante, conoce la irregularidad no aplica la norma de pérdida de ejecutoria de los Actos Administrativos y por eso se hace necesario ofrecer una guía jurídica que sirva de fundamento a las autoridades Administrativas, a los estudiantes, a los profesionales del derecho, a los jueces Administrativos, Magistrados de los Tribunales Administrativos y a los Consejeros de Estado, para que conozcan que es la eficacia y validez de los actos Administrativos en Colombia, procurando así no incurrir en errores administrativos y no cometer *errores judiciales*.

RAI 3

Tema: Revocatoria directa de los fallos sancionatorios en el régimen disciplinario

Autora: Marcela Santamaría Sánchez

Institución: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho. Especialización Derecho Sancionatorio. Bogotá D.C.

Año: 2014

Tipo de trabajo: Monografía de grado.

Problema

La manera en que se afecta la seguridad jurídica y el interés general cuando la jurisdicción contenciosa administrativa, desconociendo el artículo 127 del Código Disciplinario Único, favorece el planteamiento doctrinario al someter a control de legalidad por vía jurisdiccional el acto administrativo revocatorio parcial o total generando inestabilidad a la decisión revocatoria de fondo tomada dentro del proceso disciplinario limitando así el principio de la cosa juzgada. Quiere esto decir que esa revisión hecha a esa decisión tomada en jurisdicción disciplinaria se vería afectada si la jurisdicción contencioso administrativa, bajo la figura de control de legalidad, reviviera actos ilegales que en un momento desconocieron la primacía de los derechos fundamentales que deben ser protegidos de manera efectiva.

Hipótesis

La figura de la Revocatoria Directa respecto de su aplicación no opera como un recurso sino como mecanismo legal, el cual procede previa petición del interesado o actúa de manera oficiosa con el fin de brindar a la Administración la posibilidad de rectificar sus propios actos en

forma unilateral, actos que son contrarios a la legalidad y por ende atentatorios contra el interés público que a su vez generan un agravio injustificado al afectado. Así las cosas, la Administración de justicia no debería desconocer la ilicitud en que se pudo incurrir dentro de un fallo disciplinario donde ya no media el interés particular del afectado con la decisión irregular sino el interés general, porque el efecto inmediato de su resultado es la recuperación del imperio de la Constitución y la Ley.

Objetivo

Determinar la manera en que se afecta la seguridad jurídica y el interés general cuando la jurisdicción contenciosa administrativa, desconociendo el artículo 127 del Código Disciplinario Único, favorece el planteamiento doctrinario al someter a control de legalidad por vía jurisdiccional el acto administrativo revocatorio parcial o total generando inestabilidad a la decisión revocatoria de fondo tomada dentro del proceso disciplinario limitando así el principio de la cosa juzgada.

Resumen

La Revocatoria Directa en materia disciplinaria es la excepción a la inmutabilidad y obligatoriedad de la cosa juzgada contemplada en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002, luego no es absoluta puesto que el fallador emisor de la sanción o la Procuraduría General de la Nación, están investidos de poder para revocarla directamente y así evitar el tránsito a cosa juzgada de un fallo que ha infringido manifiestamente las normas constitucionales y que, evidentemente, quebranta la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias afectando así el interés general.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Marco Teórico Conceptual

Análisis del artículo 93 y 97 del CPACA con relación al acto administrativo de extensión jurisprudencial y de las causales de revocación directa de los actos administrativos.

La investigación planteada se desarrolla en torno a lo previsto en la Ley 1437 de 2011 en su capítulo IX denominado “*Revocación directa de los actos administrativos*”, siendo de interés para la propuesta investigativa, el contenido del artículo 93 donde se establecen las causales para invocar esta figura administrativa y el artículo 97 que establece el procedimiento de “*Revocación de actos de carácter particular y concreto*”, definiendo no solo en este artículo el tipo de acto administrativo susceptible de tal control, sino también la necesidad de obtener el consentimiento *previo, expreso y escrito* del titular del derecho creado o modificado con el acto administrativo, para poder proceder a revocarlo.

Lo pretendido en esta investigación es establecer si los actos administrativos que reconocen el derecho de extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, pueden ser objeto o no de revocación unilateral por la entidad que lo expidió, partiendo de la premisa hipotética de que no es posible, porque la Ley 1437 de 2011 impone como exigencia lograr que *previo* a dicha decisión se obtenga el consentimiento del titular del derecho que se creó o modificó con la actuación, requisito que en la mayoría de los casos es muy difícil de conseguir.

Por esta razón, es necesario verificar lo dispuesto en la anterior codificación en materia de lo contencioso administrativo, es decir, el Decreto Ley 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo, título V de la Revocación directa de los actos administrativos, particularmente, el artículo 69 que definía las causales de revocación, así:

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 y 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona; estas causales que en esencia no sufrieron modificación en la nueva codificación.

También se debe revisar el contenido del artículo 73 en el cual se describía el procedimiento para realizar la revocación de los actos administrativos (*esencia normativa que se conservo en la Ley 1437 de 2011 respecto del requisito del consentimiento del titular del derecho modificado o creado previo a revocar el acto administrativo*), y además, se establecía una excepción a tal regla,

porque se permitía la revocación de actos administrativos derivados de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan por las causales previstas en el artículo 69 o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, también daba la posibilidad de revocarse parcialmente los actos administrativos para corrección de simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

Como se observa, el Código de lo Contencioso Administrativo contemplaba la posibilidad de acudir a la figura de la revocación directa de los actos administrativos por las mismas causales vigentes hoy en día, pero daba la posibilidad a la administración de revocar actos administrativos sin el consentimiento del titular del derecho, bajo tres situaciones:

1. Cuando el acto administrativo fuera resultado del silencio administrativo positivo y estaba incurso en las causales previstas en el artículo 69 del Decreto Ley 01 de 1984,
2. Cuando el acto administrativo haya ocurrido por medios ilegales y
3. Parcialmente, cuando se requirieran correcciones de errores aritméticos.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 en el tema de revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto, hizo cambios sustanciales respecto del Decreto Ley 01 de 1984, por ejemplo, dejó fuera la posibilidad de revocar los actos administrativos, si no se obtiene el consentimiento del titular del derecho creado o modificado, circunstancias que si se compara con lo dispuesto al respecto en el Decreto Ley 01 de 1984, es claro que no resulta ser tan eficaz, porque el Código Contencioso Administrativo exigía un consentimiento solo “*expreso y escrito*” y hoy el CPACA exige además de tales aspectos que sea “*previo*”.

Por su parte, para aquellos actos administrativos derivados del silencio administrativo positivo incurso en las causales del artículo 69, los obtenidos por medios ilegales y aquellos que requieran corrección de errores aritméticos, solo dejó como solución ejercer el control jurisdiccional ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino no se obtiene el consentimiento del titular del derecho.

Por las anteriores razones, es necesario tomar como referente de la investigación no solo el Decreto Ley 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011, sino también, la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 198 de 2009 de la autoría del Doctor Rafael Ostau de Lafant Pianeta como Presidente del Consejo de Estado radicado el 17 de Noviembre de 2009, así como el trámite de los debates surtidos tanto en el Senado de la Republica como en la Cámara de Representantes,

con el fin de verificar si hubo modificaciones importantes en el proyecto de Ley frente al tema particular que nos ocupa.

El texto del proyecto de ley número 198 de 2009 junto con su exposición de motivos está publicado en la Gaceta número 1173 de 2009, el trámite ante el Senado de la Republica, así: primera ponencia gaceta N° 1210 de 2009, segunda ponencia en Gaceta N° 264 de 2010, texto de plenaria en Gaceta N° 529 de 2010 y texto de conciliación en gaceta N° 1072 de 2010.

A su vez, la referencia del trámite en Cámara de Representantes, está dispuesta así: Exposición de motivos Gaceta N° 1173 de 2009, primera ponencia Gaceta N° 683 de 2010, segunda ponencia Gaceta N° 951 de 2010, texto plenaria Gaceta N° 1068 de 2010 y texto de conciliación en Gaceta N° 1075 de 2010.

También es importante analizar interpretativamente las excepciones a la regla general propuesta en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, bajo las cuales la administración podrá revocar los actos administrativos sin consentimiento del titular del derecho, contenidas en las siguientes disposiciones:

- Ley 797 de 2003 en su artículo 19, donde se regula lo relacionado con las pensiones obtenidas por medios fraudulentos o irregulares.

- La Ley 160 de 1994 en su artículo 72, haciendo referencia a la adjudicación irregular, fraudulenta o ilegal de predios con la calificación de baldíos.

- Ley 1448 de 2011 en su artículo 145 relacionado con la obtención de la calidad de víctima a través de medios fraudulentos, irregulares o ilegales.

- Decreto Ley 760 de 2005 en su artículo 18 referente a las personas nombradas en periodo de prueba a través de medios fraudulentos, irregulares o ilegales.

Por último, deberá también verificarse el alcance de lo previsto en el Capítulo VII de la Ley 1437 de 2011 en lo relacionado con el silencio administrativo, con el fin de establecer si en dicha reglamentación se regulo lo relacionado con la revocación de actos administrativos derivados del silencio administrativo positivo en los términos que traía el decreto ley 01 de 1984, como se explico anteriormente.

De la pregunta de investigación y el análisis de los antecedentes legales que regulan el tema de la revocación de actos administrativos, se plantea una discrepancia interpretativa en términos de la eficacia y efectividad como principios de la actuación administrativa, vista desde dos ópticas practicas, una primera, en desarrollo de los postulados del Decreto Ley 01 de 1984 más extensiva,

y una segunda, más restrictiva, prevista en la Ley 1437 de 2011, siendo necesario establecer con base en los antecedentes y referencias documentales expuestas, si se cumple o no con los principios de efectividad y eficiencia de la administración con la implementación de la Ley 1437 de 2011 o si por el contrario, el fundamento de tal enmienda legal no resulta acorde con la necesidad social actual.

Fundamento de las sentencias de unificación del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado, en sus diferentes secciones en el marco de la implementación y entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ha unificado distintos criterios de interpretación y alcance de las normas que rigen las controversias de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la expedición de sentencias de unificación bajo la premisa de una *importancia jurídica, trascendencia económica y social o de unificación jurisprudencia*; y a través del procedimiento dispuesto en el artículo 102 y s.s. del CPACA, permite hacer extensivo los efectos y derechos que se reconocieron en la sentencia de unificación a quien lo solicite y cumpla con el procedimiento previsto, las mismas condiciones fácticas y jurídicas descritas.

Para el desarrollo de esta investigación es relevante revisar algunas de las sentencias de unificación que ha proferido el Consejo de Estado con el fin de conocer no solo su fundamentación sino también el alcance de las situaciones jurídicas que unifica, siendo importante también, revisar a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado las consideraciones y línea jurisprudencial actual en el tema de la revocación directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto, pues ha sido considerada por ejemplo, como un mecanismo “*de acción subjetiva, individual, temporal y desistible*” que tienen las entidades, amparadas en la normatividad vigente para llevar a cabo la acción de lesividad de los actos administrativos expedidos por sí misma, previa verificación de las causales de procedencia e involucre actos administrativos que modifiquen o creen derechos subjetivos. (Sentencia del consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección C, con Radicado 6600123310002000900087-02).

Por regla general, las entidades públicas requieren del consentimiento previo, escrito y expreso del titular del derecho modificado o creado, para poder revocar directamente los actos administrativos proferidos, amparando los derechos subjetivos del particular, basados en el principio de la buena fe y la seguridad jurídica; sin embargo, cabe la excepción cuando se compruebe la inconstitucionalidad o la ilegalidad a través del medio de control, sustentada esta decisión con una carga probatoria de demuestre los elementos de fraude o ilegales. (Sentencia del

consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B, con Radicado 50001-2333-000-2012-0127-01).

Asimismo, esta acción para revocarla no se necesita de la aprobación del titular si este hace uso de los recursos que sean susceptibles del acto, como lo define la norma cuando se refiere a la improcedencia de tal figura de revocación directa.

Sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado que interpreten in extenso el alcance de revocación directa o improcedencia de los actos administrativos frente al vacío normativo.

Después de realizar una búsqueda exhaustiva de sentencias de unificación “SU” expedidas por el Consejo de Estado, en las cuales se interprete *el alcance de revocación directa de actos administrativos*, se logró establecer que no hay sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, que analicen e interpreten ese tema en concreto.

Es así, que frente a la interpretación de la norma de revocación directa de los actos de contenido particular y concreto seguirá existiendo un vacío jurisprudencial que deberá llenarse con la expedición de sentencias de unificación para que tanto juristas como abogados litigantes y asesores o funcionarios públicos, puedan dar una aplicación más certera y eficaz de dicha figura jurídica.

La jurisprudencia tiene precisado que el acto que decida la solicitud de revocación directa no tiene recursos, y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo, ya que no hace parte de la vía gubernativa y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por ello no es susceptible de acción contencioso administrativa.

El acto que conceda la revocación directa, es decir, el acto revocatorio, que justamente por significar una nueva situación jurídica frente a la del acto revocado, pasa a ser un nuevo acto administrativo, de allí que se considere que la revocación directa es la sustitución o supresión de un acto administrativo mediante otro acto administrativo, este y otros temas, son los que la unificación de criterios de interpretación y alcance nos podrá proveer la expedición de sentencias de unificación en la materia que se somete a estudio en este estudio investigativo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conclusiones

Como resultado del proceso investigativo desarrollado bajo el marco teórico propuesto, se logró establecer frente a las proposiciones problemáticas, el problema de investigación y la hipótesis propuesta, lo siguiente:

Lo que resta eficacia a la figura jurídica de la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, no es que las causales de revocación directa de los actos administrativos prevista en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 no tengan un adecuado control jurisdiccional, sino el hecho de que la administración deba obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho creado o modificado para poder revocar unilateralmente el acto administrativo.

Se logró confirmar que no es procedente invocar la figura de la revocación directa de los actos administrativos que reconocen la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado cuando se invoque la causal primera prevista en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y el titular del derecho creado o modificado con dicha actuación administrativa haya interpuesto los recursos.

Se comprobó que la Ley 1437 de 2011 no dispone de manera expresa la prohibición de invocar las causales previstas en su artículo 93 y 94 para pretender revocar el acto administrativo que reconozca el derecho a la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

Se pudo determinar que actualmente no existen sentencias de unificación del Consejo de Estado que interpreten in extenso el alcance de la figura jurídica de la revocación directa de actos administrativos, particularmente de aquellos que reconocen el derecho a la extensión de los criterios de las sentencias de unificación.

De esta manera, como conclusiones residuales al proceso, surgen las siguientes:

1. La ley 1437 de 2011 dispone en el artículo 97 que para la revocación directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, bien sea expreso o ficto, pero que creen o modifiquen un derecho, se requiere del consentimiento previo, expreso y escrito del titular de tal derecho.

2. Si el titular del derecho creado o modificado con la actuación administrativa niega el consentimiento para proceder a la revocación del acto administrativo, la administración deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. Las causales de procedencia de la revocación directa de actos administrativos son similares tanto en el Decreto Ley 01 de 1984 como en la Ley 1437 de 2011.

4. Hay excepciones al deber de obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho creado o modificado para la revocación directa de actos administrativos derivados del silencio administrativo positivo y aquellos que sean ilegales, por ejemplo, en caso de pensiones (Ley 797 de 2003 artículo 19), adjudicación de predios baldíos (La Ley 160 de 1994 artículo 72), la obtención de la calidad de víctima (Ley 1448 de 2011 artículo 145) y los empleados nombrados en periodo de prueba (decreto ley 760 de 2005 artículo 18).

5. Frente al acto administrativo que reconoce la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado procede la figura de revocación directa cuando este se haya obtenido por medios irregulares e ilegales o derive del silencio administrativo positivo.

Propuestas

El proceso de investigación involucró la revisión, análisis e interpretación del contenido de la normatividad en materia de revocación directa de actos administrativos, tanto el ya derogado decreto ley 01 de 1984 como la vigente Ley 1437 de 2011, así como también, algunas referencias específicas de sentencias de unificación del Consejo de Estado y las demás referencias definidas en el marco teórico; esto permitió vislumbrar la necesidad de que exista un criterio unificado en la materia, de ahí, que como propuesta a esta investigación se proponga, lo siguiente:

Primero, el Consejo de Estado debe expedir una sentencia de unificación relacionada con la extensión de su jurisprudencia de unificación, no solo para definir su procedencia y requisitos (pues estos ya han sido definidos en el artículo 102 y siguientes de la Ley 1437 de 2011) sino para unificar el criterio respecto de la impugnación de los actos administrativos que reconocen derechos a través de la mentada figura de revocación directa, pues por regla general la revocación directa de tales actos administrativos encuentra limitación en la consecución del consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho que se crea o modifica con la actuación administrativa, siendo este el principal obstáculo para que se realice.

La figura jurídica de revocación directa de actos administrativos sigue estando limitada a pesar de existir excepciones a la regla general, como es el caso de reconocimiento de pensiones de forma irregular o fraudulenta, adjudicación de predios baldíos por medios ilegales, obtención de la calidad de víctima de forma irregular o fraudulenta e incluso cuando empleados públicos

ingresen en periodo de prueba también de forma irregular o mediante alguna modalidad de fraude, porque en los casos no regulados de manera positiva en la Ley y en ausencia de jurisprudencia al respecto, la administración solo tendrá la posibilidad de demandar el acto administrativo a través del control judicial ante lo contencioso administrativo.

Segundo, es pertinente promover una reforma al artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, adicionándolo en el sentido de definir “que el titular del derecho creado o modificado con la actuación administrativa se obligue a dar su consentimiento previo, expreso y escrito en casos donde la administración mediante acto administrativo motivado, informe al beneficiario las razones y argumentos jurídicos válidos por los cuales procede la revocación de la actuación administrativa”, por supuesto, garantizando un debido proceso administrativo y el derecho de publicidad.

Tercero, imponer sanciones al titular del derecho creado o modificado con la actuación administrativa, cuando no otorgue su consentimiento para la revocación del acto administrativo en casos en que la administración mediante acto administrativo motivado comunicó e informó las razones jurídicas y fácticas que sustentan dicha revocación.

Estas alternativas, permitirían que la figura de la revocación directa de los actos administrativos fuera más eficaz y eficiente, y así cumpliera con la esencia para la cual fue creada legalmente.

REFERENCIAS

- Aguilar Andrade, J. P. (2009). *Artículo “Apuntes sobre la Acción de Lesividad”*.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2007). *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano*, Fundación Andrade y Asociados. Fondo Editorial.
- Betancourt Jaramillo, C. (2004). *Derecho procesal Administrativo*, Sexta Edición. Bogotá-Colombia: Señal.
- Cabanellas, G. (1981). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Heliasta.
- Cassagne, J. C. (2009). *El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa*. Buenos Aires – Argentina: Marcial Pons.
- Dromi, R. (2006). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires-Argentina: Argentina.
- Echandía, D. (1966). *Nociones Generales de Derecho Procesal*. Buenos Aires- Argentina: Aguilar.
- Echandía, D. (2003). *La Justicia Administrativa*. Loja-Ecuador: Grafimundo.
- Fiorini, B. (1968). *Manual de Derecho Administrativo, Segunda Parte*. Buenos Aires-Argentina: La Ley.
- García de Enterría, E., & Fernández Tomás, R. (1983). *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid-España.
- Gómez Mejía, G. A. (1976). *Los Recursos Administrativos*. Bogotá-Colombia: Kelly.
- González Pérez, J. (1985). *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*. Bogotá-Colombia: Temis.
- Pérez Ortiz, Romeo Edinson (2013). *Eficacia y validez del acto administrativo*. Tesis de investigación presentada como requisito para optar al título de maestría en derecho profundización en derecho administrativo .Universidad Nacional de Colombia. Convenio Universidad Del Atlántico. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Maestría en Derecho Profundización en Derecho Administrativo. Bogotá, D.C.
- Villalba Fiallos Andrea Johanna (2014). Trabajo de grado. *Control de legalidad de los actos administrativos por medio de la regulación jurídica del recurso de lesividad en el campo*

contencioso administrativo. Quito. Universidad Central del Ecuador. Facultad De Jurisprudencia, Ciencias Políticas Y Sociales. Carrera De Derecho.

Normatividad.

Constitución Política de Colombia 1991.

Ley 527 de 1999

Ley 1437 de 2011.

Sentencias**Corte Constitucional**

Sentencia C-032/06, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Sentencia No. C-069/95, REF: EXPEDIENTE D-699, M.P. Hernando Herrera Vergara.

Sentencia C-315/12, Referencia: expediente D-8694, M.P. María Victoria Calle Correa,