

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
VICERRECTORÍA ACADÉMICA
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES
FACULTAD DE POSGRADO
ANTEPROYECTO DE INVESTIGACIÓN**



ESTUDIANTES:

**LUISA FERNANDA MONROY OSSA
CHRISTIAN FERNANDO CARO BENITEZ**

TÍTULO DEL PROYECTO:

***“LA FUNCIÓN DE LA REVOCATORIA DIRECTA, Y LA OFERTA DE
REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, EN LA CONCEPCION
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORANEO”.***

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

**Derecho Constitucional, Reforma a la Administración de Justicia y Bloque
de Constitucionalidad**

SUBLINEAS:

**Constitucionalización del Derecho Administrativo
Descongestión de la Administración de Justicia**

NOMBRE DEL DOCENTE:

MONICA FORTRICH NAVARRO

Correo electrónico institucional:

mfortrichnavarro@gmail.com

Bogotá D.C., 15 de julio del 2017

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
 CAPITULO PRIMERO: GENESIS DE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	8
1.1.Conceptos básicos.....	8
1.1.1. Noción de Acto Administrativo.....	8
1.1.2. Concepto de Revocatoria Directa de Actos Administrativos.....	9
1.1.3. Concepto de Oferta de Revocatoria de Actos Administrativos.....	11
1.2.Antecedentes Históricos.....	12
 CAPITULO SEGUNDO : SOBRE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORANEO.....	19
2.1.De la revocatoria directa de actos administrativos en otras legislaciones.....	20
2.2..Mecanismos de autotutela sobre los actos administrativos en la legislación colombiana.....	22
2.2.1. De la Revocatoria Directa (caso colombiano).....	23
2.2.2. De la Oferta de Revocatoria de Actos Administrativos.....	25
2.3. Análisis de Algunas Jurisprudencias de las altas Cortes sobre las figuras de la revocatoria directa y la oferta de revocatoria de los actos administrativos.....	27
 CAPITULO TERCERO: DEL QUERER DEL LEGISLADOR Y LA REALIDAD SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS FIGURAS DE REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA ACTUALIDAD.....	36
3.1. De la Búsqueda de la Comisión Redactora de la Ley 1437 del 2011 de un derecho administrativo más eficaz y de índole Plenamente Constitucional.....	37
3.2.Tramite Legislativo.....	44
3.3. Estudio sobre el ejercicio en la práctica de las figuras de revocatoria y oferta de revocatoria de actos administrativos, por parte de algunas entidades públicas.....	48
3.4. Análisis final sobre las expectativas y realidad actual del ejercicio de las figuras en el caso colombiano.....	55
3.4.1 para el caso de la revocatoria directa.....	55
3.4.2 para el caso de la oferta de revocatoria.....	57

CONCLUSIONES.....	66
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	67
--------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo comprende el estudio de las figuras de revocatoria directa y la de oferta de revocatoria de actos administrativos, desde el nacimiento a la vida jurídica de la figura de la revocatoria directa mediante el Decreto Ley 2733 de 1959- expedido vigencia la Ley 167 de 1941 -, producto de la necesidad de un mecanismo de autotela en la Jurisdicción contenciosa, que permitiera a la administración ejercer el control sobre sus propios actos en sede administrativa, hasta la entrada en vigencia de la Ley 1437 del 2011 (Actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), que aunque mantuvo las mismas causales de revocatoria directa consagradas en el antiguo Decreto 01 de 1984 introduciendo tan solo unas cuantas modificaciones sustanciales a la figura en mención, trajo consigo la figura novedosa de la oferta de revocatoria de actos administrativos, la cual permite que los actos sean objeto de revocatoria en sede judicial, aun hasta antes de proferirse sentencia de segunda instancia, en procesos en los que se demande la nulidad y el restablecimiento de dichos actos.

En este orden de ideas, esta investigación consta de tres capítulos, **el primero** de los cuales, contiene las nociones básicas de acto administrativo, revocatoria directa y oferta de revocatoria de actos administrativos, así como los antecedentes históricos de esta figura a la luz de los cuatro códigos que en materia de lo contencioso administrativo ha adoptado nuestra legislación, en un periodo comprendido, entre 1913 y el 2011.

Se aborda a su vez un **segundo capítulo**, que nos ofrece una idea del funcionamiento de la figura de revocatoria directa de actos administrativos, en otras latitudes a nivel latinoamericano y europeo, así como un estudio de fondo de las figuras de revocatoria directa y oferta de revocatoria de actos administrativos en la legislación colombiana a la luz de la Ley 1437 del 2011, y de algunas jurisprudencias de las Altas Cortes (Constitucional y Consejo de Estado), sobre la materia, de las cuales también se realiza un análisis dinámico.

Por último, esta investigación concluye con un **tercer capítulo**, en el que se analiza cual fue el querer de la comisión redactora del nuevo código y del legislador, con la expedición de la ley 1437 del 2011, que no fue otro que consolidar las figuras de revocatoria directa y oferta de revocatoria de actos administrativos (al igual que otras cuantas que componen esta

codificación), como verdaderos mecanismos que además de servir a una finalidad de autotutela, cumplieran con los fines del Estado, ya que en los artículos 1 y 3 de esta ley por ejemplo, se exponen principios de índole constitucional como la igualdad, el debido proceso y la buena fe, desarrollándose en torno a estas figuras, lo que se conoce como la constitucionalización del derecho administrativo, no solo porque en virtud de los principios mencionados, se garantiza un mayor acceso por parte de los ciudadanos a las mismas, sino además porque estas, se encuentran reguladas en esta ocasión, bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991- a diferencia de lo que ocurría con el Decreto 01 de 1984, cuyo fundamento era la constitución de 1886 de carácter eminentemente centralista-. Así mismo, en este capítulo se realiza un estudio sobre el ejercicio en la práctica de las figuras de revocatoria y oferta de revocatoria de actos administrativos por parte de algunas entidades públicas, del cual se extrae un último análisis que contrasta las finalidades con las que se crearon estas figuras, con sus vacíos y el uso que en la realidad se da a las mismas, en un país que como el nuestro se caracteriza por tener una cultura de la litigiosidad; seguido esto de unas conclusiones generales acerca de lo expuesto en esta investigación.

Luego, el **problema planteado**, gira en torno a las ventajas y desventajas, que conlleva la aplicación de estas figuras en la práctica. Lo anterior nos conduce a su vez, a la **pregunta problema** del presente trabajo, que es: *¿Qué función cumplen la revocatoria directa y la oferta de revocatoria de actos administrativos en la concepción del derecho administrativo contemporáneo?*

En concordancia con la pregunta de investigación referenciada, **la hipótesis** que se planteó en el trabajo inicialmente, fue que un mayor ejercicio de las figuras de revocatoria directa y oferta de revocatoria de los actos administrativos cooperaría con soluciones más rápidas a las controversias originadas en actos administrativos, como también, que el ejercicio de estas figuras contribuiría disminuyendo proporcionalmente la problemática de la congestión en los despachos judiciales.

Es así como el **objetivo general** de este estudio, se enfocó en los efectos derivados de la regulación dada por el legislador, a la figura de la revocatoria directa a la luz de la ley 1437 del 2011, y la implementación de la oferta de revocatoria de los actos administrativos, analizándose para ello, cada uno de los puntos álgidos que fueron surgiendo a partir de esta

investigación, además de las consecuencias que podría acarrear para cada una de las partes (administración y administrado), el ejercicio de estas figuras.

Ahora, sobre el **diseño metodológico** que se empleó en esta investigación, el mismo es de carácter cualitativo socio jurídico, puesto que el proceso de investigación desarrollado, consistió en analizar dos figuras del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con relación a su evolución, su impacto social y su ejercicio en la actualidad.

También se elevaron unos derechos de petición ante algunas entidades públicas tales como: **(i) las superintendencias** (11 en total), **(ii) la Unidad de Gestiones Parafiscales- UGPP- y las Cajas de Retiro de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares;** y **(iii) El consejo superior de la judicatura**, quienes mediante este mecanismo, informaron cuantas revocatorias directas y ofertas de revocatoria sobre actos administrativos se tramitaron durante los periodos comprendidos entre los años 2012 a 2013, 2013 a 2014 y 2014 hasta el 2016, así como de las demandas contra actos administrativos interpuestas en los últimos dos periodos de tiempo señalados, para comparar de cierto modo si en tratándose de actos administrativos, las entidades públicas y los administrados prefieren hacer uso de las figuras objeto de estudio, o del mecanismo de demanda del acto ante la jurisdicción contenciosa, lo cual a su vez da para concluir, como es el comportamiento en torno al ejercicio de dichas figuras y describir las ventajas y desventajas que se obtienen de su uso o desuso para así llegar a afirmar o desvirtuar la hipótesis inicialmente planteada.

En consecuencia, a manera de **resultados alcanzados en esta investigación**, observarnos que no se puede constatar por completo la hipótesis planteada, puesto que si bien las figuras de revocatoria directa y oferta de revocatoria de los actos administrativos, poseen buenos fundamentos, desde el ámbito de la legalidad, porque su rol se encuentra bien definido en la teoría como mecanismos de autotutela, descongestión e incluso de constitucionalización del derecho administrativo, las finalidades para las cuales fueron creadas las figuras estudiadas no se cumple a cabalidad, al vislumbrar con el análisis realizado que no se está dando a las mismas los usos previstos por el legislador, ya que a partir del material probatorio de muestreo recaudado para los fines de esta investigación, se infiere que en muy pocas ocasiones las entidades públicas revocan sus propios actos administrativos ejerciendo la

figura de la revocatoria directa,- siendo correlativamente nulo a la fecha, el uso de la oferta de revocatoria -, tal vez porque las entidades públicas prefieren que se demanden sus actos administrativos, y se prueben las presuntas irregularidades contenidas en dichos actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal vez entre otras cosas, por temor a la eventual responsabilidad que surja para los funcionarios públicos de reconocer sus propios errores en sede administrativa mediante el uso de las figuras mencionadas, o tal vez porque en el caso específico de la oferta de revocatoria, al ser esta una figura novedosa, se desconozcan tanto por la administración como por el administrado, sus beneficios reales.

CAPITULO PRIMERO

GENESIS DE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Con la entrada en vigencia de la ley 1437 del 2011 al panorama jurídico colombiano, se nos presentó una novedad, con relación a la figura jurídica de la revocatoria directa de actos administrativos, cual es la llamada “oferta de revocatoria”, pero antes de continuar con el estudio que nos avoca, debemos precisar el alcance y verdadero significado, de lo que se entiende por revocatoria directa y sus orígenes, esto para un mayor entendimiento y acercamiento tanto a esta figura, como a la novedad jurídica de la oferta de revocatoria de actos administrativos.

1.1. Conceptos Básicos

1.1.1. Noción de acto administrativo

Antes de precisar que se entiende de revocatoria directa de actos administrativos, debemos comprender que es un acto administrativo, observándose, que ni el decreto 01 de 1984 ni la Ley 1437 de 2011 definen este instrumento, por cuanto son estas codificaciones mas de contenido procedimental que de orden sustancial. Sobre este concepto, vemos que únicamente la legislación alemana, define y precisa el alcance de esta figura, al establecer en su parágrafo 35 denominado “concepto de acto administrativo”, que el acto administrativo es cualquier disposición, decisión u otra medida soberana tomada por una autoridad para regular un caso individual en el campo del derecho público, con un efecto legal externo (Ley fundamental de procedimiento VwVfg, 1976).

Ahora, ante esta ausencia de definición de la figura por parte del órgano legislador en Colombia, la doctrina y la jurisprudencia, han intentado llenar este vacío, razón por la cual el Consejo de Estado como alto Tribunal de la jurisdicción Contencioso Administrativa, ha definido el acto administrativo, como una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas (Consejo de Estado, Sección Quinta, 1999), de modo que no toda actuación de la administración constituye un acto administrativo, sino tan solo aquellas que emanen de una potestad administrativa.

En este orden de ideas, en Colombia el acto administrativo, según sus destinatarios, puede ser de carácter general en cuanto afecta a una pluralidad indeterminada, o de carácter particular y concreto cuando crea, modifica o extingue situaciones jurídicas individuales o subjetivas, con efectos jurídicos directos o inmediatos sobre personas identificadas o identificables individualmente, de modo tal que los actos administrativos son entonces, decisiones proferidas por una autoridad administrativa en ejercicio de sus prerrogativas estatales y a su vez, manifestaciones de la voluntad que afectan la esfera jurídica de los administrados (fajardo velasquez,2015).

De modo tal que si los administrados no se encuentran de acuerdo con dichas manifestaciones de voluntad de la administración- materializadas en actos administrativos-, pueden lograr la revocatoria de las mismas, a través de las figuras de la revocatoria directa y la oferta de revocatoria. En efecto debe ser el administrado que vea vulnerados sus intereses con un acto administrativo, quien acuda a estas figuras, ya que la revocatoria directa procede contra actos administrativos de carácter particular; pues a contrario sensu en tratándose de actos administrativos de carácter general, un amplio sector de la doctrina ha sostenido que la manera para que esta clase de actos desaparezca del ordenamiento jurídico, es a través de la figura de la derogación contenida en los artículos 71 y 72 del código civil. (Benavides, Carvajal et al., 2013)

1.1.2. Concepto de Revocatoria Directa de Actos Administrativos

De acuerdo a lo señalado al inicio del presente estudio, es necesario comprender epistemológicamente que se entiende por revocatoria, y en este sentido el Diccionario de la Real academia de la lengua española, define revocatoria como la acción de revocar o invalidar (Real Academia Española, 2017).

Bajo ese entendido y aterrizando este concepto al lenguaje jurídico podemos entender que la revocatoria directa es aquella potestad con la cual cuentan las diferentes autoridades o sus superiores para invalidar sus propios actos administrativos, lo anterior para garantizar la legalidad de los mismos ciñéndose al ordenamiento jurídico establecido. Señala la Doctrina, que la revocatoria directa consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente (Rodríguez, 2005, pp 285), en

tanto para la jurisprudencia Colombiana, la revocatoria es la extinción del acto en la vía administrativa, bien por razones de legalidad o de conveniencia o de interés público o social (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2002)

Ahora bien, algunos doctrinantes consideran que la revocatoria directa es un “recurso extraordinario” con el cual cuenta el administrado para salvaguardar sus intereses en el evento que no hubiese podido agotar los recursos de la vía gubernativa, en tanto que para la administración la revocatoria directa es una potestad propia, con la cual cuenta para realizar un control efectivo e integral de sus propios actos. (Amorocho Martínez y Bolívar Ríos, 2010)

De este modo la figura de revocatoria directa ha establecido discordancias a nivel doctrinal, porque como lo señala Vidal Perdomo (2016), algunos tratadistas consideran esta figura como un recurso extraordinario, dado que lo que la misma busca es una revisión jurídica del acto ante la misma autoridad que lo expidió; revisión que se da por fuera del procedimiento administrativo, lo cual le otorga el carácter extraordinario y por otra parte, hay quienes consideran esta figura como una simple prerrogativa, porque permite a los administrados controvertir las decisiones administrativas, sin que para ello sea necesario acudir a la vía judicial, no obstante lo cual debe advertirse que ni el Decreto 01 de 1984, ni la Ley 1437 de 2011, le otorgan a esta figura, la naturaleza de recurso.

Valga la pena decir que de una lectura sobre la figura de la revocatoria directa en la legislación contenciosa anterior más exactamente en su artículo 69 y en la legislación actual en su artículo 93, podemos observar que la discusión doctrinal sobre si esta figura se puede aplicar para actos de carácter individual y actos de carácter general no fue zanjada por el legislador, pues continúa la confusión al respecto. Sobre este tópico debemos advertir como lo dijimos anteriormente que la revocatoria directa aplica únicamente para actos de contenido particular- como también lo considera un sector amplio de la doctrina-, ya que frente a los actos de carácter general la administración bien puede invalidarlos, modificarlos u adicionales mediante la derogación con la expedición de otro acto administrativo.

Finalmente otros autores como Enrique Sayagues Laso (2004), consideran que cuando la revocatoria directa de actos administrativos ocurre por causas de tipo legal, debe denominarse anulación administrativa o revocación por ilegalidad, definición que es meramente doctrinal,

por cuanto la misma tampoco se encuentra expresamente contemplada en la legislación colombiana.

1.1.3. Concepto de Oferta de Revocatoria de Actos Administrativos

El termino oferta es entendido de acuerdo al Diccionario de la Real academia de la lengua española, como la promesa que se hace de dar, cumplir o ejecutar algo (Real Academia Española, op.cit. 2017), por lo que de inicio podríamos entender que la oferta es el ofrecimiento que se hace a una a una determinada persona de ejecutar o realizar una acción específica.

Ahora, trascendiendo al campo jurídico, como una primera aproximación a lo que se entiende por oferta de revocatoria directa, podríamos decir en principio que la oferta de revocatoria es un ofrecimiento hecho por la administración, ya sea este de oficio o a petición de parte, para revocar su propio acto manifestando las consecuencias y la forma de ejecutar la revocatoria, esto al interior de un proceso en sede judicial. Nótese que el anterior concepto es extensible al de revocatoria directa de los actos administrativos ya revisado, porque la única diferencia entre las dos figuras, radica en el límite temporal en que pueden ejercerse ya que como lo veremos más adelante, para el caso colombiano se tiene que mientras la revocatoria directa de actos administrativos se puede ejercer dentro de los 2 meses siguientes a la presentación de la solicitud y siempre que no se hayan interpuesto los recursos de ley en sede administrativa, o notificado el auto admisorio de la demanda en sede judicial, la oferta de revocatoria es susceptible de ser ejercida en el curso de un proceso judicial, aun hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia.

No obstante, aunque esta figura es propia de la legislación colombiana, tampoco existe en nuestra legislación un concepto oficial de la misma, por lo que en consideración a lo anteriormente señalado y acudiendo a la doctrina, podríamos definirla, como una modalidad especial de revocación dentro de un proceso judicial, que de forma excepcional desvirtúa el hecho de que la administración pierda competencia para resolver la solicitud de revocatoria, al notificársele el auto que admite la demanda contenciosa (Benavides, Carvajal et al. op.cit.,2013)

1.2. Antecedentes Históricos.

Nuestra legislación contencioso administrativa, ha tenido cuatro códigos a lo largo de su desarrollo, siendo estos la ley 130 de 1913, la ley 167 de 1941, el decreto 01 de 1984, y la ley 1437 del 2011. De estos estatutos, el primero en desarrollar la figura de la revocatoria directa, fue la ley 167 de 1941 mediante el Decreto Ley 2733 De 1959, debido a la necesidad de un mecanismo a través del cual la administración ejerciera autotutela sobre sus propios actos, cuando estos hubieren sido expedidos de manera irregular con sujeción a 3 causales que son las mismas que hoy en día conocemos, ya que han subsistido tanto en el Decreto 01 de 1984, como en la ley 1437 del 2011, tales como a) que el acto administrativo expedido sea contrario a la constitución o a la ley; b) Que el acto administrativo no esté conforme al interés público o social o atente contra el; y c) que el acto administrativo cause agravio injustificado a una persona. Esta situación, deja ver como la figura de la revocatoria directa, nació a la vida jurídica en el ordenamiento Colombiano, como un mecanismo de constitucionalización del derecho administrativo, ya que sus causales no solo iban orientadas a salvaguardar la ley y la constitución, sino también a proteger el interés general, y así mismo los derechos individuales de los administrados.

Debe precisarse, que esta figura ya existía en otros ordenamientos jurídicos como por ejemplo en Francia, donde se estableció la misma a través del fallo Cachet de 1922., en el que la señora (Y) elevo una solicitud ante el Consejo de Estado el día dos 02 de julio de 1921, para anular una decisión del 25 de mayo de 1921, en la que el ministro de hacienda francés, rechazó un recurso interpuesto por la actora, contra una decisión de la Secretaria del Departamento de Rodano en la que se ordenó el pago de 121 fr. con 50, a titulo de indemnización, por un terreno de la accionante, ubicado en la “calle del jardín de las plantas”, ordenando además que dicha indemnización no se pagara a la solicitante, quien entre otras cosas, había acudido al Ministerio de hacienda, para que se elevara el monto de la compensación mencionada, por considerar que el mismo era muy bajo.

Este rechazo, se produjo debido a que el Ministro de hacienda consideró que el bien de la señora (Y) tenía el carácter de bien rural, y que por lo tanto no estaba comprendido dentro de los bienes objeto de indemnización de la Ley 9 de 1918. Sobre esto, el Consejo de Estado Francés, consideró que a la administración no podía ejercer el poder de revocación de los

actos administrativos en cualquier tiempo, sino solo durante el plazo para interponer el recurso contencioso de anulación (15 días para el caso francés), que los particulares puedan invocar como un recurso de plena jurisdicción, siendo esta la primera decisión que creaba derechos a favor de un particular.

Desde entonces la figura de revocatoria de actos administrativos, ha sido objeto de críticas por subsistir conjuntamente con los recursos de reposición y apelación, siendo considerada por sus detractores, como un recurso indefinido y antiprocesal, pero sin perder por esto su esencia de índole constitucional.

Lo anterior, puesto que revisados los debates de senado y cámara previos a la aprobación del Decreto 01 de 1984 (Banco de la República, 1985), en lugar de suprimirse la figura dada la necesidad imperiosa de que la administración ejerciera una función de autotutela sobre sus propios actos, se estableció a contrario sensu que la misma debía modificarse de acuerdo con la entonces situación cambiante del país y los derechos de los asociados, en aras de restablecer 1 orden jurídico después de la cruda etapa de violencia de los gobiernos militares, razón por la cual dichos debates en cuanto a la revocatoria directa propiamente dicha, se centraron en la importancia de la ley 19 de 1958 cuyo artículo 9 estableció que no podía expedirse la revocación directa de actos respecto de los cuales se hubiere ejercido la vía gubernativa. En este sentido fueron presentados 9 proyectos de código contencioso administrativo, desde junio 17 de 1983, hasta diciembre 5 de esa anualidad, los cuales culminaron con la expedición del precitado Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), en el que como ya se mencionó, además de reiterarse las causales de revocatoria directa creadas por el legislador mediante el Decreto Ley 2733 De 1959, se reforzó la idea de que dichas causales solo podían ser invocadas antes de ejercerse los recursos de vía gubernativa (artículo 70).

Luego, con la expedición de la ley 809 del 2003 que modificó el Decreto 01 de 1984, se añadió que la revocatoria directa podría ejercerse en cualquier tiempo, siempre y cuando no se hubiese admitido la demanda en contra del acto administrativo presuntamente irregular, ante la jurisdicción contenciosa.

Esta situación, cambio con la expedición del artículo 95 de la ley 1437 del 2011, el cual consagró además, que las solicitudes de revocación directa deben ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (02) meses siguientes a la presentación de la solicitud, y en cuyo párrafo se señala incluso, que hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas pueden formular lo que se conoce como oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad, oferta que de encontrarse ajustada al ordenamiento jurídico por el juez, se pondrá en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto.

Ahora, debe tenerse en cuenta, que la exposición de motivos de la ley 1437 del 2011 -sobre la que se profundizará en el capítulo tercero de esta investigación- conservó intacta la esencia constitucional de la figura de la revocatoria directa, ya que en el primer debate en cámara sobre el artículo referente a las causales de revocatoria directa, se prescindió de la necesidad de explicar los motivos que dieron lugar a dichas causales por cuanto las mismas ya habían sido tema de debate antes de la expedición del decreto 01 de 1984, y se encuentran establecidas en nuestra legislación desde la expedición del Decreto Ley 2733 De 1959 (Gaceta del Congreso, 2010).

Sin embargo dicha esencia constitucional intento desdibujarse con un primer proyecto del que sería el artículo 95 de la ley 1437 del 2011 (en adelante CPACA), desarrollado en cámara de representantes, que sobre la figura de la oferta de revocatoria, establecía que de no aceptarse esta, y proferirse la respectiva sentencia del caso en sede judicial, de haber advertido el juez que la oferta se ajustaba a derecho, perdería el demandante los intereses e indexación de la condena a su favor, desde la fecha en que se hubiere formulado la oferta por parte de la administración (Gaceta del Congreso, 2010,op.cit.).

Posteriormente, la misma cámara de representantes subsanó dicho proyecto dadas las consecuencias negativas que este tenía para el administrado, por considerar que este tipo de efectos no era acorde con la filosofía de la conciliación, esto es, el de ser un mecanismo de autocomposición de un conflicto por la voluntad concentrada o el consenso de las partes, exento de medidas que de alguna forma pudieran ser entendidas por ellas como coercitivas, en

el caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio o no querer celebrarlo (Gaceta del Congreso, 2010,op.cit.).

Finalmente, en la aprobación plenaria del congreso de la ley 1437 del 2011 (Gaceta del Congreso, 2010,op.cit.), se consagró que la esencia de este código, era lograr una adecuación a los fines del Estado social de derecho, definidos en el artículo 2 de la constitución política, por los principios de la función administrativa estatuidos en el artículo 209 de la C.P. y por otros, que como el principio de buena fe y el principio del debido proceso administrativo se encuentran igualmente en la C.P. Así, el artículo 1 de dicho proyecto, expresa que la finalidad de los procedimientos administrativos es la de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y los particulares.

Es así como se denota que aunque la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos no es propia de nuestra legislación y sufrió algunas críticas acerca de su ámbito de aplicación, e incluso se intentó desnaturalizar su esencia previo a la aprobación de los distintos códigos que la han regulado, la misma ha conservado su raigambre constitucional que se observa no solo en las causales establecidas por el legislador desde la ley 2733 de 1959, sino también en la materialización de las normas y principios constitucionales mencionados en el párrafo anterior.

REFERENCIAS

Amorocho Martínez F. y Bolívar Ríos J. (2010). La Revocación Directa de los Actos Administrativos en el Nuevo Orden Jurídico. *Justicia Juris*, Vol. 6 (No. 12), 13 – 19.

Banco de la República. (1985). Antecedentes del código contencioso administrativo Volumen I- Antecedentes. Bogotá, Colombia: Temis S.A.

Benavides, Carvajal et al.,(2013).Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.

Congreso de Colombia (13 de diciembre de 1913). Sobre la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo [Ley 130 de 1913] .Rescatado de https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_0130_1913.htm

Congreso de Colombia (24 de diciembre de 1941). Sobre Organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. [Ley 167 del 1941] .DO: 24.853. Rescatado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>

Congreso de Colombia (18 de noviembre de 1958). Sobre Reforma Administrativa. [Ley 19 de 1958] .DO: 23.109. Rescatado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

Congreso de Colombia (06 de junio de 2003). Por la cual se modifica el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo. [Ley 809 de 2003] .DO: 45.213. Rescatado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8432>

Congreso de Colombia (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 del 2011] .DO: 47.956

Congreso de la República (23 de septiembre del 2010). Informe de Ponencia para el primer Debate del Proyecto de Ley No. 315 del 210 Cámara de Representantes, 198 de 2010 Senado. Gaceta del Congreso.

Consejo de Estado, Sección Quinta (25 de Febrero de 1999), Sentencia n° 2074 [C.P. Roberto Medina Lãpez]

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativa (16 de julio de 2002),

Sentencia n°: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029). [C.P. Ana Margarita Olaya Forero]. Consejo Parlamentario (07 de marzo de 1996). Ley fundamental de procedimiento VwVfg. [Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 1976].Boletín Oficial Federal.

Consejo de Estado francés, (03 de noviembre de 1922), Fallo Cachet. N° 74010, Rescatado de <https://www.doctrine.fr/d/CE/1922/CETATEXT000007635804>.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991)Decimoquinta Edición, Legis.

Fajardo Velásquez J.M. (2015). Acción de Lesividad- Actos Administrativos Ilegales de Carácter Particular y Concreto que no son Lesivos a la Administración (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/49843/>

Oferta (2017). En *Diccionario de lengua española* (edición del tricentenario) Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=QvJWZSZ>

Presidencia de la Republica (07 de octubre de 1959). Por el cual se Reglamenta el Derecho de Petición, y se Dictan Normas sobre Procedimientos Administrativos..[Decreto 2733 de 1959]. DO: 3007. Recuperado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1775504>

Presidencia de la Republica (02 de enero de 1984). Código Contencioso Administrativo.[Decreto 01 de 1984]. DO: 36439

Revocatoria (2017). En *Diccionario de lengua española* (edición del tricentenario) Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=WPMJWlk>

Rodríguez R. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Decimocuarta Edición. Bogotá: editorial Temis S.A.

Sayagues Laso, (2004). *Tratado de derecho Administrativo I*, Octava edición, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

Vidal Perdomo (2016). *Derecho Administrativo*. Decimocuarta Edición. Bogotá: Editorial Legis

CAPITULO SEGUNDO

SOBRE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORANEO

Históricamente, la figura de la revocatoria directa de actos administrativos, ya existía en otros ordenamientos jurídicos como por ejemplo en Francia, donde se estableció la misma a través del fallo Cachet de 1922, al que se hizo referencia en el capítulo anterior.

En cuanto a la revocatoria directa de los actos administrativos, se tiene que si bien muchas legislaciones concuerdan en que la misma difiere sustancialmente de las acciones judiciales como la nulidad de actos administrativos – denominada en otros países como anulación-, no existe acuerdo sobre su ámbito de aplicación en las distintas legislaciones, como se verá en el presente capítulo.

De manera, que aunque para el caso Colombiano, la revocatoria directa es susceptible de ejercerse aun en sede judicial, a través de la novedosa figura de la oferta de revocatoria de actos administrativos consagrada en la Ley 1437 del 2011- que no es más que una especie de la revocatoria en si-, esta acción en el panorama jurídico Colombiano, ha sido considerada un mecanismo legal, que le permiten a la administración pública corregir los errores derivados de la expedición de sus actos administrativos (Ramírez y González, 2014). Aun así, la Corte Constitucional en sentencia T- 445 del 2002 con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, advierte que el ejercicio de esta herramienta no está limitado únicamente a la voluntad de la administración, ya que de acuerdo a nuestra legislación, existe la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda hacer uso de esta figura, mediante petición de parte

Estos y otros aspectos, constituyen entonces la base del presente capítulo, el cual se desarrolla a continuación.

2.1. De la Revocatoria Directa de Actos Administrativos en otras Legislaciones

Aunque en otras latitudes, la figura de la revocatoria directa, también es conocida como revocación, lo cierto es que la misma varía en cuanto a la competencia que se tiene para revocar los actos y sus efectos, es así como dando un vistazo al continente Europeo podemos apreciar que en Italia según Mazzarolli, Pericu y Romano (2005), se usa la figura de la “revocación”, para revisar los efectos de un acto administrativo. De acuerdo a lo señalado por estos autores, revocación no es todo retiro de los actos administrativos inválidos del ordenamiento, por un vicio de oportunidad ya que dicha eventualidad es propia de la figura de la anulación- que en Colombia vendría siendo lo mismo que la nulidad- lo cual por el contrario, corresponde a todos los procedimientos de segundo grado aplicables para invalidar el acto. De modo que para el caso italiano, la revocatoria es por ende un procedimiento específico, que tiene el efecto de hacer cesar los efectos de una medida anterior válida, por motivos de oportunidad.

En este orden de ideas, se discute para el caso italiano en qué consiste el poder de revocar, encontrándose que una primera tesis en la doctrina de dicho país, lo resalta como un poder autónomo, respecto de aquel ejercitado con la medida revocada, equivalente a la autotutela. Otra posición reconoce esta figura, como un ejercicio posterior al acto, que implica un procedimiento para revocar el mismo, superando con esto los problemas que implica la primera de las posiciones mencionadas, a la luz del principio de legalidad.

Recientemente en Italia, se ha venido invocando el principio general de eficacia de la acción administrativa al tenor del artículo 1 de la ley 241 de 1990, que reclama una verificación continua, de la verificación de resultados concretos conseguidos. En tal sentido, buena parte de las actuaciones administrativas entraría – aunque ello no parezca necesario- en la esfera de la legitimidad y la revocatoria, vendría a desempeñar una función de remedio a la invalidez de actos administrativos.

De este modo, el artículo 21 sección quinta, de la ley 241 de 1990, al contemplar expresamente la figura de la revocatoria directa, resuelve los problemas suscitados sobre el fundamento de la figura, por sectores varios sectores de la doctrina. La norma en mención,

señala que por motivos sobrevinientes de interés público, o por el cambio de una situación de hecho no previsible al momento de la adopción de una medida (o aun por medidas de carácter económico que afecten el interés público), una medida administrativa de eficacia duradera – entendida como el acto administrativo propiamente dicho-, puede ser revocada por parte del órgano que lo produjo, o bien de otro órgano previsto por la ley- a diferencia de lo que ocurre en la legislación colombiana, donde el acto administrativo solo puede ser revocado por el funcionario que lo expide, su superior o a petición de parte- , de manera que la revocación, determina en el caso italiano, la inhabilidad de la medida revocada a producir ulteriores efectos.

También prevé esta norma, que si la revocación comporta prejuicios en daño de los sujetos directamente interesados, la administración tiene la obligación de proveer a su indemnización; situación similar a la que preveía el artículo 74 del Decreto 01 de 1984 en nuestra legislación, en los eventos en que los actos administrativos de carácter particular se revocaban por la existencia del silencio administrativo positivo, pero siempre y cuando el beneficiario de dicho silencio hubiere obrado de buena fe, solo que la diferencia radica en que dicha indemnización no se otorga en sede administrativa como ocurre en la legislación italiana, sino en sede judicial de prosperar la reparación del daño invocado.

Continuando con el estudio de la revocatoria en el continente europeo, nos encontramos que en el caso Español es la revocación la figura la cual hace desaparecer los actos administrativos, es decir, la eliminación ya sea total o parcial del acto por la propia administración, para el Tribunal de Justicia de dicho país la revocación es una medida adoptada por un órgano comunitario tendiente hacer desaparecer con ella un acto administrativo del ordenamiento jurídico, esta decisión puede ir encaminada a retirar de manera expresa el acto jurídico anterior ó sustituyéndolo por uno nuevo. (Sosa, 2000, pp 1628)

Al igual que en el ordenamiento interno Colombiano una de las principales causales para que se dé la revocación de un acto administrativo es que este falte al principio de legalidad, en especial cuando este va en contravía del interés colectivo. (Sosa, 2000, et al. op.cit pp 1632)

En el escenario jurídico latinoamericano la revocación de actos, comparte características propias de otras legislaciones como lo es que el acto a ser revocado únicamente puede serlo por la propia administración -circunstancia distinta es que sea un juez que lo anule-, en cuanto a los motivos que generan la revocatoria podemos encontrar distintos según la legislación, por ejemplo en la República de Costa Rica de conformidad al numeral 2 del artículo 152 de la Ley General de la Administración Pública, la revocación se puede dar únicamente cuando los efectos del acto administrativo conculca el interés público.

Continuando en el contexto de los países latinoamericanos, podemos observar como en México las autoridades administrativas también revocan sus propios actos a través de la figura que ellos denominan “Revocación Administrativa”, esta revocatoria que puede ser de forma total o parcial se da por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad (Acosta M, 1988, pp 660-661). A diferencia de Colombia en México la revocatoria directa es considerada como un recurso, establecido a favor de las partes de un proceso.

Se resalta que en ese país la revocación es otra de las formas de extinción anormal o extraordinaria de los actos administrativos, la cual se hace por motivos de hechos sobrevinientes que contravengan el interés público. (Hamdan F, González F, 2012, pp 191)

2.2. Mecanismos de Autotutela Sobre los Actos Administrativos en la Legislación Colombiana

A nivel de Colombia y para los efectos de este proyecto, vemos que un primer trabajo investigativo sobre el tema de la revocatoria directa, pertenece a la autora Esperanza Nieto Díaz, (1989), quien al hacer una breve referencia sobre los antecedentes de la figura de la revocatoria directa de actos administrativos en Colombia, resalta que la expedición del Decreto Ley 2733 de 1959 al que se ha venido haciendo alusión en este trabajo, fue de suma importancia para nuestra legislación, no solo por ser el primero en desarrollar la figura de la revocatoria directa en la misma, sino porque el nacimiento de dicho decreto a la vida jurídica y por ende de la figura de la revocatoria directa, operaron, debido a la necesidad de un mecanismo a través del cual la administración ejerciera autotutela sobre sus propios actos, cuando estos hubieren sido expedidos de manera irregular con sujeción a unas causales

taxativas que todavía conocemos, ya que han subsistido tanto en el **Decreto 01 de 1984**, como en la ley **1437 del 2011**.

De manera tal, que esta autotutela administrativa en la actualidad, está restringida legalmente por el capítulo IX del Código de Procedimiento Administrativo, artículos 93 al 97; límites que se concretan, en las figuras de la revocatoria directa y la oferta de revocatoria de actos administrativos, que en la legislación Colombiana, no tienen mas regulación, que la que a continuación pasa a exponerse.

2.2.1. De la Revocatoria Directa de actos Administrativos (caso colombiano)

Analizando la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos, se parte por precisar que la vinculación de la administración a sus propios actos se fundamenta en los principios constitucionales de buena fe, lealtad y seguridad jurídica enunciados por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional (2004), razón por la que en principio, en nuestro ordenamiento jurídico sólo procede la revocatoria directa en los casos previstos en el **artículo 93 del CPACA**, que son los siguientes:

- 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.

De cumplirse alguno de estos 3 presupuestos, la administración deberá revocar sus propios actos, bajo los parámetros establecidos en el CPACA; y si se tratare de un acto administrativo de carácter particular y concreto, deberá presentar demanda de lesividad, a menos de que se acredite el consentimiento del respectivo titular, esto en los términos del **Artículo 97 del CPACA**.

Así las cosas, puede pensarse que la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos comporta una especie de *autotutela*, que no es más que la facultad que tiene la administración para ejercer el control sobre sus propios actos, en los eventos hasta aquí mencionados, dicha autotutela no es absoluta, por cuanto contiene las siguientes limitantes desarrolladas por la misma Ley 1437 del 2011 (en adelante CPACA):

- a) Si hay solicitud de parte y se invoca la causal de revocatoria relacionada con la manifiesta oposición a la Constitución Política o la ley, ésta no procederá cuando el solicitante haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en aquellos casos en los cuales haya operado la caducidad para su control judicial (art. 94 CPACA). Al respecto se advierte, que lo que se hace en este caso es retirar el acto de la vida jurídica, más no declarar su inconstitucionalidad o ilegalidad, lo cual corresponde a los jueces.
- b) No es revocable el acto administrativo que haya creado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, de modo que si el titular del acto niega su consentimiento y la autoridad considera que el mismo es contrario a la constitución o a la ley, deberá demandar su propio acto ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo –mediante acción de lesividad- y sin acudir la entidad pública a la figura de conciliación como requisito de procedibilidad tras considerar que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos; solicitando en todo caso la suspensión provisional del acto, ante la autoridad judicial. (art. 97 del CPACA). En todo caso, como lo advierte el parágrafo de este artículo, debe la administración durante el trámite de la revocatoria directa, garantizar los derechos de audiencia y de defensa del administrado.
- c) Los actos administrativos pueden ser revocados aun habiendo sido demandados, pero siempre y cuando no se haya notificado el auto admisorio de la demanda. (art. 95 del CPACA)

Ahora, en cuanto a la competencia para revocar el acto, el artículo 93 del CPACA, establece que podrán hacerlo la(s) misma(s) autoridad(es) que expidió (o expidieron) el acto, o su(s) inmediato(s) superior(es) jerárquico(s) o funcional(es), lo cual no es más que una garantía de imparcialidad para el administrado, quien de acuerdo a las causales ya referidas, puede también acudir a esta figura mediante petición, de manera que la revocatoria directa puede ser ejercida bien sea de oficio, o a solicitud de parte, por el particular directamente afectado por el acto que se desea revocar dentro de los límites que acá también se señalan, advirtiéndose en

todo caso que contra la decisión de revocatoria no procede ningún recurso, como lo advierte Zambrano Barrera (2012), al hacer referencia al artículo 95 del CPACA.

Finalmente, con relación a la regulación que de esta figura traía el Decreto 01 de 1984, cabe resaltar dos importantes diferencias, que son: (i) Mientras que el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, establecía la posibilidad de invocar en cualquier tiempo, la acción de revocatoria directa, en la Ley 1437 de 2011, el término para invocar la misma es tácitamente el de cuatro 4 meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto, por cuanto el ya mencionado artículo 94 del CPACA, establece que no se puede invocar, la revocatoria de los actos administrativos, respecto de los cuales hubiere operado la caducidad para su control judicial (que en tratándose de actos administrativos de carácter particular y concreto es de 4 meses y teniendo en cuenta que según la doctrina mayoritaria, contra actos administrativos de carácter general, procede la derogatoria) y (ii) Mientras el Decreto 01 de 1984, estipulaba un término de 3 meses, para resolver la solicitud de revocatoria directa, la Ley 1437 del 2011, estipula en su artículo 95, que dichas solicitudes en cambio, deben ser resueltas en el termino de 2 meses, lo que en ultimas resulta más beneficioso para el administrado.

Analizada esta figura, procedemos a establecer, algunas generalidades, sobre la figura de la oferta de revocatoria de actos administrativos.

2.2.2. De la Oferta de Revocatoria de Actos Administrativos

Ahora bien con la entrada en vigencia de la ley 1437 del 2011, una de las instituciones procesales más novedosas (en materia de revocatoria directa) la encontramos en el parágrafo del artículo 95 de esta norma, el cual indica que en el curso de un proceso judicial, y hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas- e incluso la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por disposición del artículo 610 de la ley 1564 del 2012-, podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad.

Además de esto, señala la norma, que en la solicitud de oferta de revocatoria que se presente en estos términos, debe el interesado indicar con toda precisión, los actos y las decisiones objeto de la misma, - es decir los que propone revocar –y además, la forma en que se ha de restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados, es decir, , de modo que no le quede duda alguna sobre lo que se le propone, ni sobre a qué queda obligada la entidad y eventualmente, el demandante.

La norma así redactada, regula la articulación entre la *autotutela* administrativa expresada en la revocabilidad de sus actos y el control judicial, puesto que la oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados debe someterse a un trámite especial, que consta básicamente de las siguientes etapas:

- Aprobación previa del Comité de Conciliación de la entidad.
- Precisión respecto de los actos y decisiones objeto de la oferta.
- Indicación de la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.
- Decisión que presta mérito ejecutivo, y que tiene los mismos efectos de un fallo.

Ahora, en cuanto a la oferta de revocatoria como forma anormal de terminación del proceso, se deduce del artículo 95 del CPACA, que es el Juez, quien debe analizar la oferta de revocatoria directa presentada, de manera tal que de encontrarla ajustada al ordenamiento jurídico, debe ordenar que la misma se ponga en conocimiento del demandante, para que en el plazo que se señale para tal efecto, este manifieste si la acepta, ya que de ser así, el juez dará por terminado el proceso, y proferirá auto que presta mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de la ejecutoria de este auto, aunque el profesor Enrique José Arboleda Perdomo (2012) sostiene que sobre este último punto, debe caber la posibilidad de fijar obligaciones a cargo de la demandante y no sólo de la entidad pública demandada aun cuando la norma no hace mención al respecto.

Por último sobre esta figura, el doctrinante Alberto Zambrano Barrera, considera que la misma es novedosa e interesante, no obstante lo cual, sus resultados únicamente podrán verse luego de transcurrido algún tiempo, puesto que no debe olvidarse que, muchas veces los

servidores públicos se abstienen de hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de los cuales según el doctrinante mencionado éste sería, de alguna manera, una especie de tales mecanismos, toda vez que de acogerse la oferta, el proceso llegaría a su fin. (Zambrano Barrera, Op. Cit, 2012).

2.3. Análisis de Algunas Jurisprudencias de las altas Cortes sobre las figuras de la Revocatoria Directa y la Oferta de Revocatoria de los Actos Administrativos

La jurisprudencia de las Altas Cortes (Constitucional y Consejo de Estado), en tratándose de la figura de revocatoria directa de los actos administrativos, ha enmarcado la importancia de la misma, al interior del procedimiento administrativo y como facultad propia de la administración.

Obsérvese, aun desde la vigencia del Decreto 01 de 1984, el Consejo de Estado había analizado la importancia de la revocación directa, como facultad del poder del Estado, al respecto, en **sentencia del catorce (14) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991)- Expediente Nro. 6293- Sección Tercera, con ponencia del Doctor Julio Cesar Uribe Acosta**, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo consideró que *“La revocación directa no es un recurso ni ordinario ni extraordinario sino el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por motivo sobreviniente, o de un acto irregular”*, de modo que lo que este Tribunal contencioso quiso resaltar con esto, es que la revocatoria directa de actos administrativos, es una manifestación expresa del poder de autotutela, con el que cuenta el Estado y como tal ello desvirtúa que la figura pueda ser entendida como un recurso en estricto sentido, constituyéndose por ello en una figura independiente.

Siguiendo esta misma línea, la **Sección Cuarta del Consejo de Estado con ponencia del Honorable Consejero Guillermo Chahin Lizcano, en sentencia del once (11) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) con radicación número 4519**, reiteró que de acuerdo con la posición de este alto Tribunal, la figura no se considera como un recurso, sino mas bien, como lo que el Consejero Ponente citado denominó una *“petición de revocación”* que al sentir del código administrativo entonces vigente, podía ser usada por el administrado, para que la administración corrigiera decisiones manifiestamente contrarias a la ley, o al interés público, representando a su vez en cabeza del funcionario público u medio, para enmendar sus

errores propios o los de sus dependientes, obviamente siempre que se configuraran las causales legales -consagradas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo entonces vigente-, encontrando esto una excepción, en el sentido de que para los casos en los cuales el acto hubiere ocurrido por medios ilegales, era necesario el consentimiento del administrado, para el ejercicio de esta figura.

Las anteriores posiciones, no solo han sido sostenidas en el Consejo de Estado, como alto tribunal de lo contencioso administrativo, pues la Corte Constitucional al analizar en sede de control de constitucionalidad la legalidad del artículo 70 del Decreto Ley 01 de 1984, expresó en **sentencia C-742 de 1999 de fecha seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999) con ponencia Dr. José Gregorio Hernández Galindo**, que el objeto de la revocatoria directa, es que la misma administración proceda a enmendar los hierros en los cuales haya podido incurrir con la expedición de un acto administrativo, siempre que este atente no solamente contra el interés de un particular, sino que se afecte también con el mismo, el interés general en contravía de los postulados legales.

Volviendo a la jurisprudencia del Consejo de Estado, este Alto Tribunal ha dedicado una gran parte de su jurisprudencia al Estudio de la Revocatoria Directa no solo porque la misma forma parte integral de nuestra legislación desde 1959 como se pudo apreciar al estudiar el desarrollo histórico de esta figura, sino también porque la misma ha presentado desarrollos significativos con el transcurso del tiempo, a tal punto que dicha figura también fue analizada al tenor de una sentencia IJ -o de importancia jurídica- para **dicha Corporación, siendo dicha sentencia, la No. 23001-23-31-000-1997- 8732 -02 (IJ 029) de 16 de julio de 2002, que con ponencia de la Honorable Consejera Ana Margarita Olaya Forero**, reconoció que la revocatoria de actos administrativos, constituye un tema difícil tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, por las divergencias que surgen en su concepto, entendiéndose la revocación, como la extinción de una acto en sede administrativa, bien por razones de legalidad o conveniencia, o de interés público o social.

Dentro de esta sentencia, además de hacerse referencia a las causales de revocatoria directa ya vistas de que trata el artículo 69 del Decreto 01 de 1984 (y que son las mismas contempladas en el artículo 93 de la ley 1437 del 2011 actualmente), se hizo especial mención, al procedimiento de revocación de actos de carácter particular y concreto previsto en el artículo

73 de dicha disposición- el cual solo ha sido tratado en esta decisión-, bajo el entendido, de que un acto de carácter particular y concreto o que reconozca un derecho de igual categoría, no puede ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo particular, salvo que ocurran los siguientes supuestos: (i) que el acto administrativo resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o (ii) si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales- o aun parcialmente, en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión-; excepciones que no contemplaba el Decreto 2733 de 1959 el cual como ya se vio dentro de esta investigación, fue la norma que introdujo la figura de la revocatoria directa en Colombia.

De modo que dentro del precedente citado, la Sala Plena de esta Corporación, sostuvo respecto al entendimiento de la anterior norma, que la razón por la que no es necesario que la administración cuente con el consentimiento expreso y escrito del administrado, para revocar un acto administrativo que haya creado o modificado a su favor una situación jurídica de carácter particular o concreto (o reconocido un derecho de igual categoría) cuando este hubiere ocurrido por medios ilícitos, es que la formación del acto administrativo por dichos medios, no puede obligar al Estado y por ello, ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, que haya ocurrido de manera ilícita- esto es, por actuaciones ilegales y fraudulentas debidamente probadas-, podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento, toda vez que dicha ilicitud, es entendida como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza y dolo. Esto a su vez, constituye una excepción a la regla general de que la administración debería demandar su propio acto en sede contenciosa mediante la acción de lesividad, de no obtener el consentimiento del administrado para su revocatoria, no obstante lo cual para ejercer dicha revocatoria, debe agotarse el procedimiento previsto en el artículo 74 del decreto 01 de 1984- comunicando al administrado sobre la existencia de dicha actuación y su objeto-.

Esta misma solución fue dada desde finales del siglo XIX, para estos eventos, por la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, como lo menciona el doctrinante Michel Stassinopoulus (1981), citado por la Consejera ponente Ana Margarita Olaya Forero(2002) en la sentencia que acá se analiza, y quien mencionaba que el principio de irrevocabilidad de los actos ilegales, desaparecía al momento de establecerse, que el acto ilegal había sido

provocado por esas mismas razones, de modo que si el administrado llegase a manifestar su inconformidad, contra el retracto del acto que creo una situación a su favor por parte de la administración, esta podría oponer la excepción de dolo en contra de tal administrado (bajo los supuestos de la responsabilidad de este, o su influencia, sobre la formación del acto).

De manera reciente, en virtud de las modificaciones sufridas por la figura de la revocatoria directa- específicamente con la entrada en vigencia de la Ley 1437 del 2011-, la Corte Constitucional consideró pertinente proferir la sentencia de unificación **SU-50 de febrero 2 de 2017-Expediente T-5375361, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva**, que abordó las variaciones de que fue objeto la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, en cuanto a las temáticas tratadas por las sentencias anteriormente citadas, recordando que bajo la vigencia de esta nueva legislación, los actos administrativos de carácter particular y concreto, creadores de situaciones jurídicas y derechos de igual categoría, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito de su titular, por lo que de no contar con dicha autorización, debe la administración demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto al tenor del artículo 97 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA) que además establece, que si el acto ocurrió por medios ilegales, debe también demandarse el mismo, pero sin acudir la administración al procedimiento previo de la conciliación prejudicial y solicitando al Juez, su suspensión provisional.

Aun así, esta sentencia en concordancia con lo dispuesto con la sentencia IJ 029 ya analizada, estableció como excepción a lo dispuesto por la Ley 1437 del 2011, que para situaciones reguladas por el anterior código contencioso administrativo (Decreto 01 de 1984), la administración conserva la facultad de revocar de manera directa, los actos administrativos de contenido particular y concreto y sin el consentimiento expreso y escrito de su titular, cuando se trate de un acto ficto (silencio administrativo positivo), o cuando el mismo hubiere sido expedido por medios ilegales o fraudulentos, no obstante lo cual en este ultimo evento, debe la administración acreditar la eficacia del medio ilegal en la producción del acto administrativo objeto de la revocatoria, además de adelantar el procedimiento establecido en el artículo 74 del Decreto 01 de 1984- comunicando al particular del inicio de dicha actuación administrativa, para determinar la ilegalidad del acto a revocar-, con la finalidad de que el particular se haga parte y así mismo haga valer sus derechos según lo establecido en el

artículo 14 de dicho decreto, y de este modo, adoptar la administración una decisión debidamente motivada, al tenor del artículo 35 del CCA.

Ahora bien, respecto a la oferta de revocatoria de los actos administrativos, la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado ha señalado las principales características de esta figura tales como: (i) poderse formular en vía judicial (ii) ser solicitada no solo por las partes a quienes atañe el acto administrativo – entidad y administrado – sino también por el Ministerio Público y (iii) la terminación anticipada del proceso, como es el caso de la **sentencia de fecha quince (15) de agosto de dos mil trece (2013) bajo el radicado número: 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07) sección segunda Subsección B del Consejo de Estado, en la con ponencia Dr. Gerardo Arenas Monsalve.**

Al discurrir el tiempo desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sus pocos pronunciamientos al respecto continua sosteniendo que las características principales contenidas en el párrafo en el artículo 95, son las enunciadas anteriormente como lo confirma la **sentencia de fecha seis (6) de agosto de dos mil quince (2015) bajo el radicado número: 76001-23-31-000-2004-03824-02(0376-07) sección segunda Subsección B del Consejo de Estado, en la con ponencia Dr. Jairo Candelo Banguero**, dejando ver que a la fecha el uso de esta figura ante las Corporaciones Judiciales no ha sido mínimo.

Finalmente, al hacer un análisis dinámico de las sentencias citadas, podemos apreciar lo siguiente:

REVOCATORIA DIRECTA Y OFERTA DE REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS		
Potestad de la Administración para proteger el interés general y el orden legal		Ejercicio de la Revocatoria de actos administrativos de carácter particular y concreto con consentimiento del particular
▪	Consejo de Estado Exp. 6293 de 1991	
	Consejo de Estado Exp. 4519 de 1993	▪
▪	Sentencia C-742 de 1999	

	Consejo de Estado Sentencia 1997- 8732 (IJ 029) de 2002	■
	Corte Constitucional Sentencia de Unificación SU-50 de 2017	■
	Consejo de Estado 2006- 00464 de 2013	
	Consejo de Estado 2004- 03824 de 2015	

Nota. Información tomada de las jurisprudencias relacionadas en este acápite.

En la grafica de las jurisprudencias de las Altas Cortes citadas en este aparte, podemos concluir que la figura de la revocatoria directa (y por ende la oferta de revocatoria), ha sido concebida como una potestad de la administración, para ejercer un control en sede administrativa –sin que en ningún momento pueda ser considerada como un recurso-, no obstante lo cual en tratándose de actos administrativos de carácter particular y concreto, que crean, modifican y extinguen una situación jurídica de carácter particular o reconocer un derecho de igual categoría, debe la administración solicitar el consentimiento expreso y escrito del particular a quien va dirigido el acto en caso de que se quiera ejercer la revocatoria de actos de esta índole, salvo las excepciones contempladas en el artículo 73 del Decreto 01 de 1984 y 97 de la Ley 1437 de 2011, constituyéndose esto de cierta forma en un límite a la potestad que le asiste a la administración en virtud de esta figura (la cual puede ejercer eventualmente el administrado, de ver lesionado sus intereses siempre y cuando el acto administrativo, incurra en una de las causales de revocatoria expresamente señaladas en la ley).

Por último, vemos como la jurisprudencia atinente a la oferta de revocatoria de actos administrativos creada a partir de la Ley 1437 de 2011, (tal vez debido al carácter reciente de esta figura), no ofrece nuevas directrices sobre el tema objeto de análisis, pues se limita únicamente a describir los elementos y procedimiento relacionados con esta figura, que no son otros que los mismos que se pueden extraer de la lectura del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

REFERENCIAS

Acosta M. (1988). Teoría General del Derecho Administrativo. Octava Edición. México: editorial Porrúa S.A.

Arboleda Perdomo (2011). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Primera Edición. Colombia: Editorial Legis.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (02 de mayo de 1978). Ley General de la Administración Pública.[6728]. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/5959.pdf?view=1>

Cámara de Diputados y Senado de Italia (07 de agosto de 1990). Nuevas normas sobre el procedimiento administrativo. [Ley 241 de 1990]. G.O: 241. Recuperado de <http://biblioteca.uexternado.edu.co/b1B11073k4/wp-content/uploads/Manual-de-citaci%C3%B3n-APA-v7.pdf>. Traducido al Castellano por Christian Fernando Caro Benítez.

Consejo de Estado. (2012). Instituciones del derecho Administrativo en el nuevo Código. Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 del 2011. Recuperado de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2012id/INST_DEL_DER_ADMIN.pdf

Consejo de Estado, Sección Tercera (14 de noviembre de 1991), Expediente Nro. 6293. [C.P. Julio Cesar Uribe Acosta].

Consejo de Estado, Sección Cuarta (11 de marzo de 1993), Expediente Nro. 4519. [C.P. Guillermo Chahin Lizcano].

Consejo de Estado, Sección Segunda (15 de agosto de 2013), bajo el radicado número: 2006-00464-01(2166-07) [C.P. Gerardo Arenas Monsalve].

Consejo de Estado, Sección Segunda (06 de agosto de 2015), bajo el radicado número: 2004-03824-02(0376-07) [C.P. Jairo Cándelo Banguero].

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (16 de Julio del 2002), Expediente Nro. 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ 029) [C.P. Ana Margarita Olaya Forero].

Congreso de Colombia (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 del 2011] .DO: 47.956

Congreso de Colombia (12 de julio de 2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [Ley 1564 del 2012] .DO: 48.489

Corte Constitucional (6 de octubre de 1999) sentencia c-742 de 1999 [M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (2 de febrero del 2017). Sentencia de unificación SU-50 de 2017-Expediente T-5375361. [Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Séptima de Revisión (01 de septiembre del 2004). Sentencia T-830 de 2004. Expediente T-910833.[Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes].

Corte Constitucional, Sala Segunda de revisión (06 de junio del 2002). Sentencia T- 445 del 2002 [Magistrado Alfredo Beltran Sierra]

Hamdan F, Gonzalez F. (2012). Derecho Administrativo. México: editorial Porrúa S.A.

Nieto Díaz, (1989). La Revocatoria Directa de los actos administrativos (tesis para aspirar al título de abogada). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Presidencia de la Republica (02 de enero de 1984). Código Contencioso Administrativo.[Decreto 01 de 1984]. DO: 36439

Ramírez Pineda y Gonzales Olmos (2014). Normas Jurídicas Aplicables A La Revocatoria Directa Impetradas Contra Actos Administrativos Expedidos en Vigencia del Decreto 01 de 1984, (trabajo de grado para optar al título de especialistas en derecho administrativo), Universidad Militar la Nueva Granada, Bogotá.

Sosa F. (2000). El derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI, homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Primera Edición. Bogotá: editorial Tirant lo Blanch.

Stassinopoulus M (1981). El Acto Administrativo. Traducción jurídica de Sierra Jaramillo Francisco. Ed Publicaciones Jesca. Bogotá.. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_75992041d392f034e0430a010151f034

CAPITULO TERCERO

DEL QUERER DEL LEGISLADOR Y LA REALIDAD SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS FIGURAS DE REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA ACTUALIDAD

Hans Kelsen, citado por Guzmán Colín y Hernández Rodríguez (s.f.[a]), manifiesta que el derecho es “solo lo que dice la norma”, en tanto que Paul Khan citado por los mismos autores, manifiesta que el derecho está asentado en una cultura y opera mediante la misma.

Es así la concepción kantiana del ser engloba al ser humano, su cultura, bases morales, éticas, afectivas, etc., y es un concepto que en términos generales, comprende la cultura del individuo, que se rige por las leyes naturales de causa y efecto y que describe la conducta humana con hechos verdaderos o falsos. Pero a contrario sensu existe también la concepción kantiana del ser, cuyo lenguaje es meramente prescriptivo y es de aquí de donde deriva la también doctrina Kantiana de los imperativos categóricos e hipotéticos, donde los primeros son los que mandan una acción como objetivamente necesaria, mientras los segundos prescriben una conducta como medio para determinado fin. (Guzmán Colín y Hernández Rodríguez [s.f.] b)

Pues bien, la anterior reflexión filosófica era traída a colación, para establecer que en el mundo del derecho sucede otro tanto, pues mientras las normas jurídicas en cualquiera de las ramas del derecho existentes, establecen un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica que se deriva de el cumplimiento o incumplimiento de dicha norma, lo cual proporcionaría al ciudadano cierta seguridad jurídica en la medida en que todas las conductas por las que se rige una sociedad parecen estar cubiertas o mejor, previstas por un sistema normativo (que en el caso colombiano se encuentra compilado en leyes o códigos por nuestra amplia tradición romano germánica), lo cierto y lo que demuestra la realidad, es que no todas las situaciones y/o conductas que acontecen en una sociedad, están previstas por las normas o si se quiere en términos más coloquiales, no todas las normas jurídicas se cumplen al pie de la letra, y es esto lo que diferencia el ser (es decir, la conducta humana y su índole cultural), del deber ser (es decir de lo que prescribe la norma).

Por supuesto el derecho administrativo no es ajeno a los planteamientos anteriores, ya que si bien el artículo 3 de la ley 1437 del 2011, consagra unos principios que ligados a la supremacía constitucional y a la constitucionalización del derecho administrativo se deben garantizar en toda clase de actuaciones administrativas, y establece en el caso puntual de que trata este estudio, unos lineamientos que operan en materia de revocatoria directa contenidos específicamente en el capítulo IX de esta disposición, no existe garantía de que tales principios y lineamientos se cumplan en la práctica, por el simple hecho de estar estipulados en una ley. Es por ello, que para concluir este estudio, se hará referencia en primer lugar a las figuras de la revocatoria directa y de la oferta de revocatoria de actos administrativos, desde el ámbito teórico o de la legalidad, para indagar cual era la finalidad que perseguía el legislador con la creación de estas figuras en el ámbito del derecho administrativo contemporáneo, y que ventajas conllevaría la implementación de esta figura, de acuerdo con lo estipulado en la norma. Posteriormente, se realizara un análisis sobre el uso de estas figuras en la práctica, para finalmente determinar, si las mismas cumplen o no en la actualidad, los cometidos para los cuales fueron creadas.

3.1. De la Búsqueda de la Comisión Redactora de la Ley 1437 del 2011 de un derecho administrativo más eficaz y de índole Plenamente Constitucional

Mediante el Decreto 4820 del 2007 expedido por el Ministerio del Interior y de Justicia, se creó una comisión para la reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo objeto según el artículo 1º de esta ley, era la modificación del Decreto 01 de 1984, **para reducir los diferentes procedimientos judiciales en la jurisdicción Contencioso Administrativa y promover, la viabilidad de la oralidad en esta jurisdicción.** Para estos fines, se creó una comisión compuesta de acuerdo al Artículo 2º de este Decreto por: 1) el Ministro del Interior y de Justicia, 2) El Secretario Jurídico de la Presidencia de la Republica, 3) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, 4) Los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 5) Un Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y 6) Un Magistrado por cada una de las Secciones del Consejo de Estado; y de acuerdo con el artículo 5º de la misma disposición, desarrollaría la reforma encomendada en cuatro etapas, consistiendo la primera en la definición de los grandes temas que informarían la totalidad del Código Contencioso Administrativo, la Segunda, en la definición de cada una

de las partes del Código Contencioso Administrativo, la Tercera en la redacción y corrección del proyecto y la Cuarta, en la socialización del proyecto.

A partir de esta ley entonces, el Consejo de Estado creó una comisión para la reforma al Código Contencioso Administrativo, dividida en cuatro subcomisiones cuyos ejes temáticos eran los siguientes: Subcomisión Primera: Principios generales del código y Primera Parte; Subcomisión Segunda: Organización de la Jurisdicción; Subcomisión Tercera: Procesos Jurisdiccionales y Subcomisión Cuarta: Otros Aspectos Procesales. Para estos efectos, nos importa la temática tratada por la Subcomisión Primera (integrada por cuatro miembros del Consejo de Estado y dos de la Presidencia de la Republica), ya que al comprender su eje temático, la primera parte del Código, esta comisión debía abordar necesariamente el tema de la revocatoria directa de actos administrativos.

Como el mismo Alto Tribunal lo índico en la Instalación de la Comisión de Reforma a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, llevada a cabo el día veintiocho (28) de enero del 2008 (Consejo de Estado, 2014, pp. 104-106. Vol. 1), las razones justificativas para adelantar una reforma al Código Contencioso Administrativo fueron las siguientes:

1. La globalización nos ha impuesto modificaciones de índole cultural, político, económico y tecnológico, que coloca a muchas instituciones- entre estas la jurisdicción de lo contencioso administrativo- en el dilema de adaptarse a estos cambios y fortalecerse o entrar en decaimiento, lo cual García de Enterría citado por este alto Tribunal denomina como “la huida del derecho administrativo” (Consejo de Estado, 2014, p.105. Vol. 1).
2. Al tomarse las decisiones judiciales en sede de lo contencioso administrativo, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 01 de 1984, estas se redactaban también en el contexto de la Constitución de 1886, en cuya vigencia fue creado dicho código, razón por la cual existía la necesidad de que dichas decisiones fueran coherentes con la Constitución Política de 1991, que desde su promulgación ha impregnado todas las áreas del derecho.

3. Las acciones constitucionales asignadas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo- y de manera específica la acción de tutela- se han constituido en mecanismos judiciales con grados tales de informalidad y flexibilidad, que contribuyeron a la actual congestión judicial, siendo este fenómeno otra razón para modificar los procedimientos existentes, frente a las exigencias constitucionales de una pronta y cumplida administración de justicia.
4. Con la creación de los Juzgados Administrativos mediante la ley estatutaria de administración de justicia (ley 270 de 1996) las decisiones judiciales pasaron de ser colegiadas a unipersonales, lo cual conduce a las necesidad de que el Consejo de Estado como máxima instancia de lo contencioso administrativo unifique sus pronunciamientos, para evitar criterios disimiles sobre una misma materia, dentro de la misma jurisdicción contenciosa.
5. Desde la creación de la Jurisdicción contencioso administrativa en 1913, esta se concibió como una justicia estrictamente indemnizatoria y reparadora, de manera que el papel del juez era exclusivamente reparador a tal punto, que el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) le daba la posibilidad al Juez de actuar, incluso antes de que se produjera el presunto daño alegado por el administrado a través de una figura declarada inconstitucional denominada la suspensión provisional en prevención, y otras, derogada por el Decreto ley 2304 de 1989, que era la acción de definición de competencias administrativas (en la que el juez podía suspender o anular actos administrativos de tramite dictados por autoridad incompetente). Lo importante acá es resaltar que la constitución de 1991 cambio la función del juez haciéndola mucho mas garantista, y por lo tanto debe así mismo, haber un cambio en el papel del Juez administrativo, quien bajo este entendido en un caso concreto deberá optar entre varias soluciones, todas igualmente justas razón por la que también se hace necesario reglamentar sus nuevos poderes.

Siguiendo estos lineamientos, la Comisión de reforma mediante documento redactado el día seis (06) de octubre del 2008, definió como algunos de los objetivos de dicha reforma los siguientes (Consejo de Estado, 2014, p.p. 278-285. Vol. 1):

- a. **Protección de los derechos en sede administrativa:** incluyendo mecanismos que tengan como referente a las personas humanas.
- b. **Mecanismos para disminuir el número de asuntos litigiosos:** De manera que los asuntos que se trasladen de la sede administrativa a la jurisdiccional, sean aquellos en que no sea posible obtener una solución distinta.
- c. **Desjudicialización del procedimiento administrativo:** aplicándose únicamente las normas del procedimiento administrativo- dejando de lado las procesales civiles-, para lograr un mayor acceso del ciudadano a la administración sin las formalidades propias del procedimiento judicial.
- d. **Descongestión de la jurisdicción:** a través de los mecanismos ya planteados
- e. **Poderes del Juez:** es importante fijar las tareas del Juez Contencioso, en cuanto a sus facultades oficiosas en el proceso, el entendimiento entre las partes cuando los hechos lo determinen; y los procedimientos entre otras cosas.
- f. **Mayor facilidad de acceso a la justicia:** disminuyendo los elementos que dificulten el acceso a la justicia.
- g. **Oralidad en cuanto contribuya a una justicia pronta:** De manera que la oralidad no tenga que estar generalizada en todos juicio, facultando al Juez administrativo- como sucede en el caso francés-, para determinar en qué momento esta debe o no seguir.
- h. **Unificación, cumplimiento, aplicación y extensión de la jurisprudencia:** estableciendo mecanismos unificadores de la jurisprudencia, que deban ser aplicados obligatoriamente por las autoridades administrativas en los procedimientos de estructura análoga.

Pero en tratándose de los temas específicos del Código, la comisión había elaborado un documento previo el día seis (06) de mayo del 2008, que denominó “elementos para un nuevo Código Contencioso Administrativo” (Consejo de Estado, 2014, p.p. 113-146. Vol. 1), en el que para el caso específico de la revocatoria directa de actos administrativos, la subcomisión planteo la cuestión de si debía incluirse la violación de derechos fundamentales, entre las causales de revocatoria directa de actos administrativos, aun cuando dicha violación no fuere manifiesta.

Sobre la cuestión planteada, se erigieron dos posiciones: una en contra, de acuerdo con la cual esta causal pertenecía a la ya consagrada en el artículo 69 del Decreto 01 de 1984 que es

“cuando sea manifiesta su oposición a la ley o a la constitución” por lo que además de esto al ser los derechos fundamentales de rango constitucional no era necesario su reiteración en la ley. Por otra parte la posición a favor de dicha causal señalaba que la inclusión de la misma en la reforma al código contencioso, obedecía a la necesidad de adecuar la norma a la Constitución Política de 1991, además de ayudar ello a revocar el acto sin consentimiento del particular, y así sustraer la materia del control jurisdiccional. Aun así, como se aprecia en el artículo 93 de la actual Ley 1437 del 2011 dicha propuesta no fue acogida.

Ahora, aunque de la lectura de los párrafos anteriores se comprenden las razones y objetivos por los cuales era necesario llevar a cabo una reforma al código contencioso administrativo, no fue sino hasta el día veintitrés (23) de agosto del 2008 en el “Foro Sobre La Reforma Al Código Contencioso Administrativo Llevado A Cabo En La Ciudad De Medellín” (Consejo de Estado, 2014, p. 286), que cada una de las subcomisiones pertenecientes a la Comisión De Reforma del Código Contencioso Administrativo, expresaría en público lo que se pretendía con dicha reforma, en cada uno de los aspectos puntuales del código. Es así, la subcomisión primera encargada de tratar el tema de revocatoria de actos administrativos -que es el que nos interesa para los efectos de esta investigación-, propuso que aun en los eventos en que el acto administrativo se encuentre demandado y hasta antes de dictarse sentencia, pueda la administración pública revocar, anular, modificar o corregir la conducta administrativa adoptada en beneficio del administrado, lo cual conllevaría a la terminación del proceso, sin condena en costas y sin perjuicio de que continúe para el reconocimiento de los derechos relativos al restablecimiento de la situación jurídica del actor y de la eventual indemnización de los perjuicios ocasionados. (Consejo de Estado, 2014, pp. 291-292.Vol. 1).

La propuesta planteada, abrió la posibilidad para la creación de la figura de la oferta de revocatoria como la conocemos hoy en día, pues mientras estuvo en vigencia el anterior código contencioso administrativo (Decreto 01 de 1984), este únicamente contemplaba la posibilidad de ejercer la revocatoria de actos administrativos **(i)** siempre que no se hubiera agotado la vía gubernativa- a través de la interposición de los respectivos recursos- y **(ii)** que no se hubiera interpuesto demanda ante lo contencioso, dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como rezaba el artículo 71 de la disposición citada, es decir, que la revocatoria directa de actos administrativos únicamente podía ejercerse en sede administrativa y no aun en sede judicial hasta antes de proferirse sentencia de

segunda instancia, lo cual cambio con la entrada en vigencia de la ley 1437 del 2011 según se ha venido mencionando.

Una vez hechas las respectivas propuestas, la comisión planteó finalmente un proyecto de código contencioso administrativo, para ser sometido a aprobación del órgano legislativo y cuyo capítulo séptimo que comprendía los artículos 86 al 90, manejaba el tema de la revocación directa de actos administrativos (Consejo de Estado, 2014, pp. 291-292.Vol. 1), el cual haciendo paralelo con la ley 1437 del 2011- ya aprobada-, hacía mención a las siguientes características sobre el tema de revocatoria directa (y por ende de oferta de revocatoria de actos administrativos):

Tabla 1.

Comparación entre Revocatoria de actos administrativos en el Proyecto de Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 del 2011.

NORMA	
Proyecto de Código Contencioso Administrativo	Ley 1437 del 2011
Artículo 86. Consagró las mismas casuales de revocatoria directa existentes en el Decreto 01 de 1984 a saber: 1) oposición a la constitución Política o a la ley, 2) no estar conforme el acto con el interés público o social, 3) Causar agravio injustificado a una persona. A diferencia del Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo aprobado (Ley 1437 del 2011), este articulo incluía un parágrafo, según el cual la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, debía implicar una actuación administrativa que se adelantaría de conformidad con las reglas y garantías establecidas en el código.	Artículo 93 consagró las mismas casuales de revocatoria directa existentes en el Decreto 01 de 1984 a saber: 1) oposición a la constitución Política o a la ley, 2)no estar conforme el acto con el interés público o social, 3) Causar agravio injustificado a una persona
Artículo 87 En cuanto a la improcedencia, señalaba que no se podía pedir la revocatoria de actos administrativos, respecto de los cuales el peticionario hubiere ejercido los recursos de vía gubernativa, y que así mismo, las autoridades no podrían revocar los actos generados por el silencio administrativo positivo, ya que de considerarlos contrarios a norma superior de derecho, debería impugnarlos ante la	Artículo 94. Señala que la revocatoria directa a solicitud de de parte es improcedente, por la causal del numeral 1 del artículo 93, cuando se hayan interpuesto los recursos de vía gubernativa, o cuando haya operado la caducidad para el control judicial del acto.

jurisdicción contencioso administrativa Artículo 88. Sobre la oportunidad, establecía que la revocatoria directa de actos podría cumplirse en cualquier tiempo, incluso en relación con actos en firme, o cuando se hubiere acudido a la justicia contencioso administrativa, siempre que en este último caso no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda. También cambio a 2 meses, el término máximo para decidir sobre la revocatoria de actos. (recordemos que bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984 dicho termino era de 3 meses según el artículo 71 de esta norma)	Artículo 95. En cuanto a la oportunidad, también establece que la revocatoria directa puede ejercerse aun cuando se haya acudido a la jurisdicción, siempre que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, y así mismo, contempla el termino máximo de 2 meses para resolver tal solicitud y añade que contra la decisión que resuelve la solicitud de revocatoria no procede recurso. Sin embargo esta norma es importante porque como ya se mencionó, consagra en su parágrafo la figura de la oferta de revocatoria de actos administrativos, aun en sede judicial, aún hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia y previa aprobación del comité de la entidad demandada; oferta de la cual el Juez surte traslado al demandante, luego de lo cual si este se encuentra de acuerdo con la misma, se da el proceso por terminado mediante acto que presta merito ejecutivo en el que se especificaran las obligaciones que deberá cumplir la entidad demandada.
Artículo 89. Respecto a los efectos de la revocatoria directa, señalaba que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga, revivirían los términos legales para el ejercicio de las acciones contenciosas a que hubiere lugar, sin perjuicio del silencio administrativo	Artículo 96. En lo relativo a los efectos de la revocatoria, estipula al igual que el proyecto de ley, que ni la petición de revocatoria, ni la decisión que sobre ella recaiga reviven términos legales para las acciones contenciosas, sin perjuicio del silencio administrativo.
Artículo 90. Sobre la revocatoria de actos administrativos de carácter particular y concreto, indicaba que estos no se podrían revocar sin consentimiento expreso de su titular, a menos que se hubieren producido por medios ilegales, de modo que en este ultimo evento, la autoridad debería demandar el acto ante la jurisdicción contencioso administrativa, y dar traslado a las autoridades competentes, para iniciar las investigaciones de tipo penal, disciplinario o fiscal a que hubiere lugar.	Artículo 97. Sobre la revocatoria de actos administrativos de carácter particular y concreto. Consagra la misma situación que el artículo 90 del proyecto de ley, pero la extiende a actos expesos o fictos, y añade que en el evento de que la administración demande el acto, no habrá necesidad de acudir al procedimiento previo de la conciliación, solicitando al juez además, la suspensión provisional de dicho acto. Contiene además un parágrafo, de acuerdo con el cual en el trámite de la revocación directa se deben garantizar los derechos de audiencia y defensa.

Nota. Información tomada de: Consejo de Estado. (2014). *Memorias de la Ley 1437 del 2011 Volumen I- Antecedentes*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia; y Congreso de

Colombia (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 del 2011] .DO: 47.956

3.2. Trámite Legislativo

Una vez terminado el proyecto de ley de código de procedimiento administrativo, elaborado por la comisión redactora, este fue presentado ante el órgano legislativo para su aprobación siendo identificado el mismo, como proyecto de ley 198 del 2009 en el Senado, y el 315 del 2010 en la cámara de representantes. En este orden de ideas, si bien dichos tramites legislativos versaron sobre la totalidad de figuras que hoy en día contempla lo que conocemos como ley 1437 del 2011, para efectos de esta investigación nos interesa únicamente la exposición de motivos de estos trámites legislativos, a la luz de las figuras de la revocatoria directa, y la oferta de revocatoria de actos administrativos.

De este modo, se presentó el Primer debate ante el Senado de la Republica, el proyecto de ley No.198 del 2009 “ *Por el Cual se Expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”- contenido en la gaceta 1210 del viernes 27 de noviembre del 2009-, en el que además de señalarse la importancia del Estado Social de Derecho y de cómo la globalización de la economía conlleva a la globalización del Derecho, se estableció que siendo nuestros procedimientos administrativos concebidos y madurados hasta entonces, antes de la Constitución de 1991, era necesario que estos se adaptaran a dicha norma generándose, lo que se denomina como *constitucionalización del derecho*, especialmente lo que tiene que ver con el papel de la Administración, las acciones, los procedimientos, las competencias y todo el llamado debido proceso administrativo y judicial; un derecho administrativo con respeto por nuestras tradiciones, o más bien ,un derecho constitucional de la administración .

También se manifestó, que las regulaciones de los procedimientos administrativos de la primera parte del proyecto, debían incluir no solo reglas imperativas para la protección de los derechos de las personas en sede administrativa, sino también un ámbito de adecuación del Código, a los principios constitucionales de la función administrativa, así como a los fines del Estado Social de derecho.

Sin embargo, aunque en este debate se tocaron temas importantes como la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, este debate concluyó, sin que se tratan las modificaciones de que debería ser objeto, la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos.

De manera subsecuente, con la Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 198 del 2009 en el Senado -contenida en gaceta No. 264 del 27 de Mayo de 2010-, anunciaron sus ponentes que el procedimiento en sede administrativa de acuerdo con el nuevo código, debería estar regulado por los fines esenciales del Estado de que trata la Constitución política, los principios de la función pública de que trata el artículo 209 de la misma norma, y otros principios como la buena fe y el debido proceso administrativo, razón por la cual en el artículo 1º de este proyecto, se manifiesta que la finalidad de los procedimientos administrativos, no es otra, que la de garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general y la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, así el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y los particulares.

De mismo modo, los ponentes de este segundo debate sostuvieron, sobre el artículo 3º del proyecto, que este contiene una orden a las autoridades administrativas, en el sentido de que todas sus decisiones deberán consultar los principios de buena fe, igualdad, imparcialidad, debido proceso, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, cuyo contenido y alcance interpretativo resultan, de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos.

Así las cosas, el órgano legislativo ya comenzaba a abogar por el establecimiento de reglas imperativas, para proteger los derechos de las personas en sede administrativa, al hacer alusión a que el artículo 9 del proyecto referido, era claro al indicar, que al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarían las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a casos similares. Igualmente, estando obligadas a decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esto en aras de reducir la cultura de litigiosidad imperante en el país.

Dentro de este debate, resultan de importancia los cambios propuestos al Título Tercero del proyecto del Código en el Senado de la Republica, por cuanto dentro de los mismos sobre el tema de revocatoria directa, se estableció que el artículo 93 de dicho proyecto, debía precisar que los actos administrativos susceptibles de revocación son tanto los de contenido individual como los de contenido concreto, y que el superior- de la autoridad que profiere el acto administrativo-, no es solo el jerárquico sino también funcional, proponiendo además la adaptación de las causales de revocatoria, a una terminología más técnica-procesal. En este sentido, se propuso sobre el artículo 94 precisar que los recursos-que impiden que se ejerza la revocatoria directa una vez interpuestos por el interesado-, son de la vía gubernativa.

Igualmente, se propuso una modificación al artículo 97, para señalar sobre el tema de actos de carácter particular y concreto, que no obstante ser los mismos actos favorables, dicha figura no se puede prestar, para amparar situaciones, producto de fraudes, de no contarse con el consentimiento del administrado para su revocatoria, al mismo tiempo que tampoco debería ampararse a quienes generen el silencio administrativo positivo, ya que la decisión deberá producirse, en un plazo razonable. (Congreso de la republica, 2010)

Finalizadas estos debates la Cámara de Representantes dio inicio a las ponencias, para el Proyecto de ley 315 del 2010 (198 del 2009 de Senado) “ Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en cuyo primer debate – Compilado en la gaceta del congreso número 683 del 23 de septiembre del 2010-, se toco el tema de los cambios propuestos al proyecto de ley por el Consejo de Estado, manifestando sobre el Capitulo IX de este proyecto, que respecto del artículo 93, las causales clásicas de revocatoria directa, resultan técnica y jurídicamente precisas para ser aplicadas a esta nueva normatividad, por cuanto al haber sido contempladas anteriormente en el articulo 69- del Decreto 01 de 1984, la jurisprudencia ya ha decantado su alcance jurídico y aplicación (razón por la cual, estas son las establecidas para dicho artículo).

Sobre el artículo 94, se elimina el vocablo vía gubernativa, por cuanto no guarda coherencia con el proyecto, reemplazándose por el término “recursos ante la administración”, y por otra parte, no se debe hacer relación en esta norma a la labor revisora de la jurisdicción, porque este es un término superado, por el de control judicial. Así mismo, en cuanto al artículo 97 del

proyecto, se dispuso, retomar la redacción propuesta en el proyecto original radicado, en tanto el espíritu de la norma es no permitir, por regla general, la revocación del acto administrativo, bien sea expreso o ficto, cuando haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto sin que medie el consentimiento del particular, porque es al Juez, a quien corresponde pronunciarse sobre la legalidad de dichos actos, con ocasión de la salvaguarda de la seguridad jurídica. (Congreso de la republica, Op. Cit, 2010)

Subsecuentemente, en la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 315 DE 2010 en Cámara de Representantes (198 de 2009 SENADO) – contenido en la Gaceta No. 951 del 23 de noviembre 2010-, los ponentes exaltaron, que la iniciativa de reforma al código administrativo, se dio no entre otras cosas, porque el Decreto 01 de 1984, fue objeto de varias reformas a lo largo de veinticinco años, entre las que se destacan por citar algunos ejemplos, las Leyes 270 de 1996, 446 de 1998, y los Decretos 2304 de 1989, 2288 de 1989 y 768 de 1993, tiempo en el cual también se presentaron transformaciones de índole mundial y nacional, en campos como el derecho, la economía, la cultura, la política y la tecnología, que hacían necesario integrar dichos cambios, junto con los cambios constitucionales introducidos con la Constitución de 1991, al Derecho Administrativo, sobre la base de los intereses generales y de que la función judicial, debe encargarse, de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades de los asociados.

Luego de hacer una relación sucinta de los 309 artículos que componen el código, para el caso concreto de la figura de la revocatoria, el órgano ponente de este debate, al hacer referencia al artículo 95 del proyecto de ley, consideró como mejora efectuada al mismo, la redacción de su párrafo mediante la formulación de la oferta de revocatoria de actos administrativos, y la supresión de su inciso final, relacionado con las consecuencias negativas para el demandante al de guardar silencio o rechazar la oferta, si al final en la sentencia se encuentra que esta era razonable - siendo dichas consecuencias, las de pérdida de intereses e indexación-, por cuanto no puede existir medidas coercitivas, para el administrado en caso de no querer aceptar la oferta, del mismo modo en que sucede con la conciliación. (Congreso de la republica, Op. Cit, 2010)

Del trámite legislativo aquí expuesto, nos parece importante concluir, como lo evidencian Correa, González y Castro (2012), que en dichos debates en ningún momento se encuentran

motivos de carácter sustancial, que hubieren incentivado modificaciones a las figuras objeto de estudio, por lo que realmente, no existe un razonamiento que permita determinar el objeto y las causas precisas de las muchas o pocas modificaciones sufridas por la figura de la revocatoria directa, con la expedición de la ley 1437 del 2011.

3.3. Estudio Sobre el Ejercicio en la Práctica De las Figuras de Revocatoria y Oferta de Revocatoria de Actos Administrativos, Por Parte de Algunas Entidades Públicas

Debemos partir de la base que para una mayor comprensión del tema y acercamiento del lector, a la realidad jurídica nacional que se vive con respecto a la figura de la revocatoria directa y en especial la oferta de revocatoria introducida al marco normativo a través del parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, se pondrá de manifiesto el resultado de una investigación hecha sobre estas figuras y su aplicación práctica en el ámbito jurídico de algunas entidades. Para ello en una primera etapa se consulto con algunas Superintendencias sobre el uso que daban a estas figuras, encontrando que la aplicación de la revocatoria directa es acogida ampliamente por estas entidades, siendo nula la puesta en práctica de la oferta de revocatoria, como se observa:

Tabla 2.

Revocatorias de actos administrativos y Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo a nivel de Superintendencias, entre los años 2012 a 2013

Entidad		Revocatorias de Actos Administrativos Tramitadas	Ofertas de Revocatoria de Actos Administrativos Tramitadas
Superintendencia de Salud		44	0
Superintendencia de la Economía Solidaria		17	Sin Respuesta de Fondo
Superintendencia Financiera de Colombia		7	0
Superintendencia de Sociedades		233	0
Superintendencia Subsidio Familiar		4	0
Superintendencia de		40	0

Vigilancia y Seguridad Privada			
Superintendencia de Puertos y Transportes	281	Sin Respuesta de Fondo	
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Sin Respuesta de Fondo	0	
Superintendencia de Industria y Comercio	2125	0	
Superintendencia de Notariado y Registro	31	0	
Total	2.782	0	

Nota. Información tomada de: (i) Respuesta a derecho de petición por parte de la Superintendencia de Salud, otorgada mediante radicado No. 2-2013-070362 de fecha 16 de septiembre de 2013; (ii) Respuesta a derecho de petición fecha 24 de abril del 2013 por parte de la Superintendencia de la economía Solidaria, otorgada mediante radicado No. 20131120122751 de fecha 05 de junio de 2013; (iii) Respuesta a derecho de petición fecha 24 de abril de 2013 por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, otorgada mediante radicado No. 2013034756-025-000 de fecha 04 de junio del 2013; (iv) Respuesta a derecho de petición de fecha 24 de abril de 2013 por parte de la Superintendencia de Sociedades, otorgada mediante radicado No. 2013-01-172594 de fecha 16 de mayo del 2013; (v) Respuesta a derecho de petición de fecha 24 de abril de 2013 por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, otorgada mediante radicado No. 2013-003362 de fecha 29 de abril del 2013; (vi) Respuesta a derecho de petición electrónico por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, otorgada mediante radicado No. 20133000144421 de 24 de abril de 2013; (vii) Respuesta a derecho de petición fecha 24 de abril de 2013 por parte de la Superintendencia de Puertas y Transportes, otorgada mediante radicado No. 2013-560-0202652 de 28 de agosto del 2013; (viii) Respuesta a derecho de petición electrónico por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, otorgada mediante radicado No. 20131320248181 de 16 de mayo de 2013; (ix) Respuesta a derecho de petición electrónico por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, otorgada mediante radicado No. 13-104287- - 16-0 de fecha 06 de junio de 2013; (x) Respuesta a derecho de petición electrónico por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, otorgada mediante radicado No. SNR2013 ER019362 de fecha 28 de mayo de 2013.

Tabla 3.

Revocatorias de actos administrativos y Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo a nivel de Superintendencias, entre los años 2014 a 2016

Entidad		Revocatorias de Actos Administrativos Tramitadas	Ofertas de Revocatoria de Actos Administrativos Tramitadas
Superintendencia de Industria y Comercio		2.622	0
Superintendencia de Sociedades		103	0
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios		0	0
Superintendencia de notariado y registro		Sin Respuesta de Fondo	Sin Respuesta de Fondo
Total		2.725	0

Nota. Información tomada de: (i) Respuesta a derecho de petición electrónico por parte de la Superintendencia de Industria y comercio, otorgada mediante radicado No. 20171330142221 de fecha 21 de febrero del 2017; (ii) Respuesta a derecho de petición fecha 10 de febrero del 2017 por parte de la Superintendencia de Sociedades, otorgada mediante radicado No. 2013-0-103706 de fecha 10 de marzo del 2017; (iii) Respuesta a derecho de petición electrónico por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, otorgada mediante radicado No. 20171330142221 de fecha 09 de marzo del 2017; (iv) Respuesta a derecho de petición electrónico por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, otorgada mediante radicado No. SNR2017ER007736 de febrero del 2017.

Lo expuesto en las tablas anteriores no es solamente por parte de las Superintendencias, pues en otro sondeo realizado para los años 2013 a 2014, logramos establecer que algunas entidades dentro de las cuales se encuentran unidades administrativas y establecimientos públicos tampoco hacen un uso de la figura jurídica de oferta de revocatoria, como pasa a exponerse.

Tabla 4.

Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo de Entidades Públicas en diversos órdenes, entre los años 2013 a 2014

Entidad	Ofertas de Revocatoria interpuestas en sede judicial
La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)	Sin respuesta
Fiduprevisora	Sin Respuesta de Fondo
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur)	0
Caja de retiro de las Fuerzas Militares	Sin Respuesta de Fondo
Total	0

Nota. Información tomada de: (i) Derecho de petición radicado a La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), el día 02 de diciembre de 2014 bajo radicado No. 2014-514-364549-2 –sin respuesta-, (ii) Respuesta a derecho de petición fecha 02 de diciembre de 2014 por parte de la Fiduprevisora, otorgada mediante radicado No. 2015-0170064751 de fecha 02 de febrero del 2015; (iii) Respuesta a derecho de petición fecha 02 de diciembre del 2014 por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur), otorgada mediante Oficio No. 2791/OAJ de fecha 06 de marzo del 2015 y (iv) Respuesta a derecho de petición fecha 02 de diciembre del 2014 por parte de la Caja de Retiro Fuerzas Militares, otorgada mediante Consecutivo No.2014-95902 de fecha 15 de diciembre del 2014.

Si bien en la Tabla No. 3, se expone que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares en su contestación a derecho de petición no emite respuesta de fondo, se debe resaltar que la misma informa que para los años 2013 - 2014 se habían presentado un total de 12 solicitudes de revocatoria directa en contra de resoluciones de cumplimiento de sentencias de IPC.

En contraste con el no uso de la oferta de revocatoria, logramos observar que la tendencia al interior de las mismas entidades que fueron consultadas de acuerdo a la Tabla No. 3, es el

someter el control de legalidad de actos administrativos al Juez Contencioso Administrativo, pues de una breve observación al periodo comprendido al año 2013, es claro que el número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho –en distintos temas- es mucho mayor a las tramitaciones de revocatoria directa en sede administrativa y menos decir la oferta de revocatoria.

Tabla 5.

Demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en Temas de Carácter Laboral, Tributario y Otros. Muestreo de Entidades Públicas en diversos órdenes, del año 2013

Entidad	Demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho
La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)	159
Fiduprevisora	Sin Respuesta
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur)	Sin Respuesta de Fondo
Caja de retiro de las Fuerzas Militares	1.995
Total	1.955

Nota. Información tomada de: (i) Derecho de petición radicado a La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), el día 02 de diciembre de 2014 bajo radicado No. 20142106405351 de fecha 30 de diciembre de 2014, (ii) Respuesta a derecho de petición fecha 02 de diciembre de 2014 por parte de la Fiduprevisora, -sin respuesta -;(iii) Respuesta a derecho de petición fecha 02 de diciembre del 2014 por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), otorgada mediante Oficio No. 2792/OAJ de fecha de 6 marzo del 2015 y (iv) Respuesta a derecho de petición fecha 02 de diciembre del 2014 por parte de la Caja de Retiro Fuerzas Militares, otorgada mediante Consecutivo No.2014-97325 de fecha 18 de diciembre del 2014.

Para ver cómo afecta este tema a la justicia Contenciosa Administrativa basta con darle una mirada a las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura, entidad que reportó que para el año de 2013, el número de demandas por concepto de nulidad y restablecimiento del derecho en temas como el laboral, el tributario y otros, ascendió a la cifra de 141.105 procesos, suma que bien se pudo haber visto reducida en el evento en el cual las distintas entidades a nivel nacional dieran aplicación a mecanismos legales dispuestos por el legislador para que fueran ellas mismas quienes bajo su auto-tutela solucionaran los conflictos que pudieron haber generado sus actos administrativos; verbigracia aplicando la revocatoria directa y porque no la oferta de revocatoria.

Tabla 6.

Demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en Temas de Carácter Laboral, Tributario y Otros para miembros de la Fuerza Pública, Servidores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y a maestros. Muestreo por parte del Consejo Superior de la Judicatura, del año 2013

INGRESO EFECTIVO DE PROCESOS DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO AÑO 2013				
DISTRITO	Nulidad y Restablecimiento del derecho - Laborales	Nulidad y Restablecimiento del derecho - Tributario	Nulidad y restablecimiento del derecho - Otros	Total general
Altas cortes			4.747	4.747
Antioquia	10.685	516	2.394	13.595
Arauca	60	0	106	166
Arch. San Andrés	126	1	36	163
Atlántico	5.289	267	910	6.466
Bolívar	2.654	93	667	3.414
Boyacá	4.832	69	1.006	5.907
Caldas	3.107	44	281	3.432
Caquetá	1.182	1	102	1.285
Casanare	761	11	68	840
Cauca	1.643	0	380	2.023
Cesar	2.170	6	235	2.411
Chocó	1.804		872	2.676
Córdoba	3.697	5	251	3.953
Cundinamarca	25.645	1.378	6.576	33.599

Huila	3.363	69	249	3.681
La Guajira	749	37	156	942
Magdalena	2.205	42	278	2.525
Meta	3.622	3	353	3.978
Nariño	2.258	30	268	2.556
Nte. Santander	5.110	65	216	5.391
Quindio	5.032	30	124	5.186
Risaralda	2.918	103	223	3.244
Santander	4.741	99	1.044	5.884
Sucre	2.428	9	143	2.580
Tolima	8.220	31	349	8.600
Valle del Cauca	10.365	453	1.043	11.861
Total general	114.666	3.362	23.077	141.105

Nota. Cuadro tomado de la contestación al derecho de petición radicado el 14 de noviembre del 2014, al Consejo Superior de la Judicatura.

Que las entidades hagan uso de las prerrogativas propias con las cuales las envistió el ordenamiento legal para hacer control de sus propios actos, no solamente ayudaría al notorio problema de congestión judicial que se vive actualmente, sino que haría más ágil y eficaz para el ciudadano conocer de manera pronta el estado de la situación jurídica que le haya generado determinado acto administrativo postura similar ha sido expresada por parte de Carlos Alberto Zambrano (Consejo de Estado, 2012, pp. 86), quien categoriza la oferta de revocatoria como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, pues con esta se pondría fin a un proceso de manera anticipada, sin embargo uno de los mayores problemas que deja entrever este autor, para que esta figura sea utilizada de manera adecuada es la abstención por parte de los servidores públicos de los (MASC), quizás por el temor generalizado de ser demandados a través de la repetición.

Carlos Alberto Zambrano (Consejo de Estado, et al, Op cit, 2012, pp75) nos expone que la extensión de la jurisprudencia podría ser utilizada en casos como el reconocimiento de prestaciones o pensión de jubilación, pero pensemos que no solamente esta figura sea utilizada de manera aislada, pues en la practica para que la oferta de revocatoria sea realmente efectiva se puede compaginar, porque no, con la extensión de jurisprudencia, es decir pensemos por un instante que un ciudadano acude a una entidad solicitando el reconocimiento de una prestación periódica y que para ello cuenta con el respaldo de una

sentencia de unificación –o varias- con los mismos supuestos de hecho y de derecho por él reclamados, pero que la administración de todas maneras profiere un acto administrativo negando dicha prestación. Siendo así el ciudadano podría hacer uso del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 o demandar la nulidad y restablecimiento del derecho del acto que negó la prestación, evento en el cual nos veríamos avocados a un proceso judicial en el que se podría solicitar la oferta de revocatoria, basándose esta en los argumentos de la misma sentencia de unificación invocada por el ciudadano anteriormente. Como resultado del anterior ejercicio bien podría la entidad que en un principio negó el reconocimiento del derecho, verse en la penosa necesidad de presentar una oferta de revocatoria por argumentos que en su momento ya había conocido y frente a los cuales hizo caso omiso.

Situaciones como la anterior no son descabelladas, pues la práctica jurídica ha demostrado que con el trasegar de una norma se pueden presentar gran número de situaciones no previstas en ella, con esto se quiere resaltar que el uso de la figura de la oferta de revocatoria no debe ser temido por los funcionarios de la administración pública, pero tampoco ser tomado a la ligera, pues para que esta figura tenga en la practica una aplicación efectiva se debe hacer uso de ella tanto por las entidades como por los usuarios y el ministerio publico de manera seria y argumentada conforme a la realidad que se iba al interior de cada proceso.

3.4. Análisis Final Sobre las Expectativas y Realidad Actual del Ejercicio de las Figuras en el Caso Colombiano

3.4.1. Para el caso de la Revocatoria Directa

En concordancia con los estudios de los proyectos de ley de la comisión redactora del CPACA, y del órgano legislativo analizados en este capítulo, es claro que la figura de revocatoria directa desde su nacimiento, ha cumplido un rol de autotutela de la administración sobre sus propios actos; bajo esta misma línea, el autor Jorge Enrique Ibáñez, con la colaboración de Camilo Vargas y Margarita Castillo Vásquez en su libro “Antecedentes del código contencioso administrativo” (1985), recopilan los debates legislativos llevados a cabo en senado y cámara para la expedición del Decreto 01 de 1984 resaltando, como desde la expedición de este decreto, en lugar de suprimirse la figura de la revocatoria directa, dada la necesidad imperiosa de que la administración ejerciera dicha función de autotutela sobre sus

propios actos, se estableció a contrario sensu que la misma *debía modificarse de acuerdo con la entonces situación cambiante del país y los derechos de los asociados, en aras de restablecer un orden jurídico después de la cruda etapa de violencia de los gobiernos militares*, razón por la cual los debates sobre la figura en mención, se centraron en la importancia de la ley 19 de 1958 cuyo artículo 9, establecía que no podía expedirse la revocación directa de actos respecto de los cuales se hubiere ejercido la vía gubernativa.

Este rol de autotutela ha mantenido una naturaleza dualística, pues aun con la expedición del artículo 93 del CPACA, esta medida puede realizarse de oficio o a solicitud de parte; de allí que deban cambiarse las posturas, que consideran la revocatoria directa, como un recurso de carácter extraordinario y al mismo tiempo, por cuanto esta a contrario sensu, constituye el ejercicio de una prerrogativa de la administración pública, como lo manifiesta Santofimio Gamboa (2003). Luego, como mecanismo de autotutela de la administración, puede pensarse que en cierta medida la revocatoria directa se trata de un poder de imposición sobre los particulares, que no requiere la anuencia de estos, sin que ello signifique arbitrariedad o ausencia de control judicial.

Adicionalmente al rol de autotutela que cumple la figura, el legislador buscaba dos objetivos principales desde el punto de vista legal y constitucional que son los siguientes:

- 1) *El desarrollo de esta figura como un mecanismo de descongestión del aparato judicial; y*
- 2) *La constitucionalización del derecho administrativo, tal y como sucede con otras figuras emblemáticas de la jurisdicción contenciosa.(como se pudo observar al estudiar las ponencias que conformaron la aprobación de la ley 1437 del 2011)*

De los objetivos antes enunciados, se deduce que la revocatoria directa constituye entonces un mecanismo de descongestión de la administración de justicia, tanto *en sede administrativa* como *en sede judicial*, puesto que si se ejerce en sede administrativa, esta evita la posibilidad de que el administrado acuda ante la jurisdicción contenciosa para controvertir un acto administrativo en sede judicial, y aun si se ejerce en sede judicial mediante la figura de la *oferta de revocatoria* (a la cual haremos especial mención en el acápite posterior), esta evitaría el desgaste del aparato judicial en teoría , al poner fin a un proceso, antes de

proferirse la respectiva sentencia en contra de un acto demandado -sea esta de primera o segunda instancia-.

Ahora en cuanto a la constitucionalización del derecho administrativo ligada a esta figura, podemos observar que la ley 1437 del 2011 estipulo de manera expresa en su artículo 1º, que las normas comprendidas en la primera parte del Código, tienen como fin la garantía y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, sujetando las actuaciones de la administración, a la Carta Política y demás preceptos del ordenamiento jurídico; lo cual se puede confirmar en el artículo 3 de la disposición citada, cuando se nos dice que las autoridades tienen el deber de dar aplicación e interpretar sus actuaciones, de conformidad a los principios consagrados en la Constitución Política.

Pese a lo expuesto hasta acá, de acuerdo a las tablas de muestreo relacionadas en este mismo capítulo, pudimos constatar, que si bien las entidades publicas hacen uso de la figura de revocación directa, esta aun con el transcurso del tiempo -mas si se tiene en cuenta como se ha venido reiterando, que la figura fue introducida a la vida jurídica en nuestro ordenamiento desde 1959-, no ha generado el impacto esperado, pues su uso por parte de la administración, es mínimo en comparación, con la cantidad de demandas por nulidad y restablecimiento del derecho, que se presentan a diario, en los estrados judiciales, de la jurisdicción contencioso administrativa.

3.4.2 Para el caso de la oferta de revocatoria

Sobre este punto, cabe señalar que el desarrollo de esta figura ha sido hasta el momento, meramente descriptivo.

Ahora, en cuanto a su manejo, consideramos importante resaltar, que si bien la oferta de revocatoria está consagrada en el párrafo del artículo 95, en la parte primera del CPACA - esto es, la concerniente al procedimiento administrativo-, lo cierto es que la norma referenciada, otorga pautas para el desarrollo de dicha oferta en sede judicial de conformidad a la parte segunda del código, es decir en control jurisdiccional.

Se debe recordar como se dijo en el capítulo segundo, que las reglas básicas para que esta figura pueda ser ejercida son: (i) que se interponga hasta antes que sea proferida sentencia de segunda instancia; (ii) se puede radicar de oficio, a petición del interesado o por el ministerio público; (iii) la oferta formulada por la entidad debió haber sido previamente aprobada por el comité de conciliación de la misma, señalando los actos a revocar, las decisiones que se adoptaran y la forma en que se restablecerá el derecho conculcado así como la manera en que se repararan los perjuicios; (iv) si el Juez encuentra que la oferta está conforme a derecho –de acuerdo a las reglas establecidas para la aprobación de la conciliación judicial y extrajudicial- la pondrá en conocimiento del demandante, señalando término para que este manifieste si la acepta, y (v) de ser aceptada por la parte actora la oferta, el juez proferirá un auto en el cual se señalen las obligaciones que la demandada debe cumplir a partir de la ejecutoria de dicha providencia, este auto da por terminado el proceso y presta mérito ejecutivo.

Para los casos de revocación directa el artículo 94 del CPACA proscribía que cuando la revocatoria es ejercida a solicitud de parte, esta no procederá cuando se invoque la causal de manifiesta oposición a la constitución o la ley, si previamente el peticionario interpuso recursos contra el acto atacado o cuando operó el fenómeno jurídico de la caducidad; ahora de acuerdo con Hernández & Garzón (Sf.), la invocación de esta causal para sustentar la oferta de revocatoria, no sería impedimento alguno, pues se sobreentiende, que para haber podido acceder a la jurisdicción – y por ende hacer usos de esta figura-, el demandante debió haber cumplido con el requisito de procedibilidad de interponer los recursos en sede administrativa.

Respecto a la caducidad, para los autores precitados, la solución es que de encontrarse la misma, debe ser declarada por el juez, máxime si se tiene en cuenta que la admisión de la demanda debió haber estado precedida por el estudio de la caducidad de la acción; de modo que si bien compartimos esta postura, debemos agregar frente a este tema, que el estudio para la aprobación por parte del juez contencioso de la oferta de revocatoria, debe obedecer al mismo estudio que se hace para las conciliaciones judiciales y extrajudiciales de conformidad con la Ley 446 de 1998 dentro del que se encuentra el análisis de la caducidad de la acción.

Ahora bien, causa curiosidad como la oferta de revocatoria es disímil frente a la figura de la conciliación, en el sentido que el juez procede a aprobar o improbar una conciliación ya existiendo el consentimiento previo de las partes, ya que a contrario sensu en la oferta de

revocatoria, podemos observar que el juez hace un análisis previo y si lo encuentra conforme a derecho, procederá a ponerlo en conocimiento del demandante, dependiendo de la parte actora acoger lo propuesto por la administración o no; obsérvese como la decisión final para dar por terminada la controversia radica en cabeza del accionante, pues el juez se limitaría únicamente a proferir un auto que expresaría la terminación del proceso y la forma de ejecución de la obligación.

Así las cosas, algo que resaltan Hernández & Garzón et al (Op. cit, Sf), es la “paradoja” que se presenta respecto al análisis que debe hacer el juez al momento de recibir la oferta de revocatoria directa, pues estos autores señalan, que el parágrafo del artículo 95 solo indica, que *si el juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante*, siendo esto difuso y ambiguo, pues que la oferta se ajuste al ordenamiento jurídico pareciera mas un análisis de requisitos –como el caso de aprobación de una conciliación- que realmente el estudio de la legalidad del acto administrativo.

Aun así, lo que se quiere significar es que aunque la oferta de revocatoria puede ser considerada como un mecanismo de descongestión en sede judicial de acuerdo a lo indicado en el acápite anterior, y a pesar de tener un desarrollo teórico o descriptivo como se mencionó al inicio de este acápite, un análisis acucioso de la figura, plantea para la ciencia jurídica mas interrogantes que respuestas, ya que en la forma en que la figura esta concebida actualmente, genera las siguientes problemáticas:

- (i) Como se advirtió en el capítulo segundo al analizar los componentes de esta figura, el artículo 95 del CPACA estipula que de prosperar la oferta de revocatoria, se dará por terminado el proceso mediante auto que preste mérito ejecutivo, en el que entre otras cosas, se especificaran las obligaciones que la parte demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria. Sin embargo, nada dice la norma acerca de las obligaciones correlativas que eventualmente pudiere tener la parte al respecto, desdibujándose con esto la igualdad de armas entre las partes, derivada de cualquier proceso judicial.
- (ii) Si se diera una aplicación efectiva de la figura de la oferta de revocatoria tal y como se concibe en términos teóricos, esto se traduciría en una amplia

descongestión judicial para la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de resolver la controversia para el administrado de manera pronta. Sin embargo, el temor de los funcionarios públicos a ser demandados por vía de repetición, conlleva a la estigmatización y desuso de la figura, lo cual explica en cierta medida porque la administración prefiere ser demandada, a ejercer esta forma de terminación anormal del proceso.

- (iii) Atenta contra la seguridad jurídica, pues al permitirse que la figura pueda ser formulada aun hasta antes de proferirse fallo de segunda instancia en contra de un acto administrativo, cabe preguntarse qué sucede si en primera instancia se decreta la nulidad del acto administrativo, y durante el trámite de segunda instancia, prospera la solicitud de oferta de revocatoria, por cuanto en este supuesto, subsistirían conjuntamente las figuras de nulidad y revocatoria de los actos administrativos.
- (iv) Aunado a lo anterior, subsiste también la duda, acerca de que sucede, si en sede judicial, se niega la nulidad de un acto, mediante sentencia judicial de primera instancia, y durante el trámite de segunda instancia, llegase a prosperar la oferta de revocatoria del acto administrativo.
- (v) Ahora, si durante el trámite de primera instancia de la demanda en contra de un acto administrativo, se llegase a proferir una sentencia judicial y no habiendo cobrado esta ejecutoria, se llegara a presentar solicitud de oferta de revocatoria, genera cierto grado de incertidumbre, el desconocimiento acerca de si el funcionario competente para estudiar dicha solicitud, es el juez administrativo de primera o de segunda instancia.
- (vi) Así mismo, dado que a la luz de la ley 1437 del 2011, la revocatoria directa no tiene efectos económicos- al ser proferida en sede administrativa-, en tanto la oferta de revocatoria si, tal vez el administrado podría preferir acudir a esta ultima figura por motivos económicos, constituyendo ello una mayor congestión del aparato judicial, ya sea que por dichos efectos, el demandante opte por la oferta de

revocatoria del acto o por la espera de un fallo favorable, generando el correlativo desuso de la figura de la revocatoria directa.

- (vii) Si la revocatoria directa, como se ha venido planteando, es una facultad que se le da a la administración para que pueda dejar sin efectos los actos que ha expedido en sede administrativa, entonces con la oferta de revocatoria ¿se le están dando a la administración facultades en vía judicial?

De lo expuesto en este acápite, es dable concluir que de manera conjunta, las figuras de revocatoria directa y oferta de revocatoria de los actos administrativos, poseen buenos fundamentos, desde el ámbito de la legalidad, porque su rol se encuentra bien definido en la teoría como mecanismos de *autotutela, descongestión e incluso de constitucionalización del derecho administrativo*, pero en la práctica su desarrollo resulta complejo, ya que las figuras no cumplen de acuerdo al análisis realizado, con las expectativas que de las mismas se tenía.

Por ende, las finalidades para las cuales fueron establecidas dichas figuras según la comisión redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pasan desapercibidas en la mayoría de los casos, tal vez por la cultura litigiosa que abunda en nuestro ordenamiento a la par con una jurisdicción rogada (en la que en muchos casos las entidades públicas prefieren que se pruebe judicialmente hablando la responsabilidad en su contra), y el temor de los funcionarios públicos en torno a su uso por los motivos acá expresados entre otras causas.

REFERENCIAS

Congreso de Colombia (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 del 2011] .DO: 47.956

Congreso de Colombia (07 de marzo de 1996). Ley Estatutaria de Administración de Justicia. [Ley 270 de 1996].DO: 42745

Congreso de Colombia (07 de julio de 1998). Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. [Ley 446 del 1998] .DO: 43.335. Rescatado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998.html

Congreso de la República (27 de noviembre del 2009). Informe de Ponencia para el primer Debate del Proyecto de Ley No. 198 del 2009 Senado Gaceta No 1210 del 2009[archivo pdf], Bogotá. Imprenta Nacional.

Congreso de la República (27 de mayo del 2010). Informe de Ponencia para el segundo Debate del Proyecto de Ley No. 198 del 2009 Senado. Gaceta No. 264 del 2010 [archivo pdf], Bogotá. Imprenta Nacional.

Congreso de la República (23 de septiembre del 2010). Informe de Ponencia para el primer Debate del Proyecto de Ley No. 315 del 210 Cámara de Representantes. Gaceta No. 683 del 2010 [archivo pdf], Bogotá. Imprenta Nacional.

Congreso de la República (23 de noviembre del 2010). Informe de Ponencia para el segundo Debate del Proyecto de Ley No. 315 del 210 Cámara de Representantes. Gaceta No. 951 del 2010 [archivo pdf], Bogotá. Imprenta Nacional.

Consejo de Estado.(2014). Memorias de la Ley 1437 del 2011 Volumen I- Antecedentes. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado. (2014). Memorias de la Ley 1437 del 2011 Volumen II- Trámite Legislativo. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado.(2014). Memorias de la Ley 1437 del 2011 Volumen III- La Ley y los Debates de la Comisión de Reforma Parte A: Artículos 1º a 142. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado. (2012). Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código. Una mirada a la luz de la ley 1438 de 2011. Recuperado de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2012id/INST_DEL_DER_ADMIN.pdf

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991)Decimoquinta Edición, Legis

Correa, González y Castro (2012), DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Consideraciones relativas a determinar las nuevas condiciones que anuncia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, seguidamente, la constitucionalidad de las causas que originan la diferencia de oportunidad existente entre dicha norma y el Estatuto Tributario Nacional (Trabajo de grado para optar al título de especialistas en derecho administrativo). Universidad Libre. Pereira. Rescatado de: <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/401/DE%20LA%20REVOCACIÓN%20DIRECTA%20DE%20LOS%20ACTOS.pdf?sequence=1>

Guzmán Colín J.H.y Hernández Rodríguez A.M. (S.F.). Ser y Deber Ser [Diapositiva] . Recuperado de: <https://prezi.com/7evjhzwbalm/ser-y-deber-ser/>

Hernández & Garzón (SF). La Oferta De Revocatoria Directa De Actos Administrativos. Ensayo. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Bogotá

Ibáñez, Vargas y Castillo (1985). Antecedentes del código contencioso administrativo, Bogotá. Editorial Banco de la Republica

Ministerio del Interior y de Justicia. (14 de diciembre de 2007). Por el cual se crea una comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. [Decreto 24820 del 2007]. DO: 46.842.

Presidencia de la Republica (02 de enero de 1984). Código Contencioso Administrativo. [Decreto 01 de 1984]. DO: 36439

Santofimio Gamboa (2003). Tratado de derecho Administrativo. Cuarta Edición. Bogotá. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Tabla 2. Revocatorias de actos administrativos y Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo a nivel de Superintendencias, entre los años (2012 a 2013). Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas por la Superintendencia de Salud, Economía Solidaria, Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades, Subsidio Familiar, Vigilancia y Seguridad Privada, Puertas y Transportes, Servicios Públicos Domiciliarios, Industria y Comercio y Notariado y Registro.

Tabla 3. Revocatorias de actos administrativos y Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo a nivel de Superintendencias (2014 a 2016). Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas por Superintendencias de Industria y comercio, de Sociedades, de Servicios Públicos domiciliarios y Notariado y Registro.

Tabla 4. Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo de Entidades Públicas en diversos órdenes, entre los años 2013 a 2014. Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas por La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP); la Fiduprevisora, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur) y la Caja de Retiro Fuerzas Militares.

Tabla 5. Demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en Temas de Carácter Laboral, Tributario y Otros. Muestreo de Entidades Públicas en diversos órdenes, del año 2013. Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas

por La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP); la Fiduprevisora, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur) y la Caja de Retiro Fuerzas Militares.

Tabla 6. Demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en Temas de Carácter Laboral, Tributario y Otros para miembros de la Fuerza Pública, Servidores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y a maestros. Muestreo por parte del Consejo Superior de la Judicatura, del año 2013.

CONCLUSIONES

- En esencia la revocatoria directa no se puede considerar como un recurso, pues es una potestad con la cual cuenta la administración y conforme a la Doctrina mayoritaria, recae únicamente sobre los actos administrativos de carácter particular, toda vez que en una recta interpretación de lo expuesto en este trabajo, lo que procede para eliminar de la vía jurídica un acto administrativo de contenido general es la derogatoria del mismo.
- El universo normativo de otras latitudes también cuenta con la revocación para eliminar un acto administrativo del respectivo ordenamiento jurídico, sin embargo a diferencia del contexto Colombiano las competencias para revocar los actos y los efectos que genera la figura tienen matices bastante disimiles con lo que estamos acostumbrados a ver en nuestro ordenamiento.
- Finalmente, si bien la figura de oferta de revocatoria es novedosa y solo existe en la legislación Colombiana la misma no ha cumplido –o por lo menos a la fecha- , las expectativas que se tenían por parte de la Comisión Redactora de la Ley 1437 de 2011 y del propio legislador, pues su uso práctico como pudo constatarse en esta investigación, es nulo en comparación con otras figuras como la revocación propiamente dicha.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta M. (1988). Teoría General del Derecho Administrativo. Octava Edición. México: editorial Porrúa S.A.

Amorocho Martínez F. y Bolívar Ríos J. (2010). La Revocación Directa de los Actos Administrativos en el Nuevo Orden Jurídico. *Justicia Juris*, Vol. 6 (No. 12), 13 – 19.

Arboleda Perdomo (2011). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Primera Edición. Colombia: Editorial Legis.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (02 de mayo de 1978). Ley General de la Administración Pública. [6728]. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/5959.pdf?view=1>

Banco de la República. (1985). Antecedentes del código contencioso administrativo Volumen I- Antecedentes. Bogotá, Colombia: Temis S.A.

Benavides, Carvajal et al.,(2013).Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.

Betancourt Jaramillo (2013). Derecho Procesal Administrativo. Medellín, Colombia. Señal Editora Ltda

Cámara de Diputados y Senado de Italia (07 de agosto de 1990). Nuevas normas sobre el procedimiento administrativo. [Ley 241 de 1990]. G.O: 241. Recuperado de <http://biblioteca.uexternado.edu.co/b1B11073k4/wp-content/uploads/Manual-de-citaci%C3%B3n-APA-v7.pdf>. Traducido al Castellano por Christian Fernando Caro Benítez.

Congreso de Colombia (13 de diciembre de 1913). Sobre la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo [Ley 130 de 1913]. Rescatado de https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_0130_1913.htm

Congreso de Colombia (24 de diciembre de 1941). Sobre Organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. [Ley 167 del 1941] .DO: 24.853. Rescatado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>

Congreso de Colombia (18 de noviembre de 1958). Sobre Reforma Administrativa. [Ley 19 de 1958] .DO: 23.109. Rescatado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

Congreso de Colombia (07 de marzo de 1996). Ley Estatutaria de Administración de Justicia. [Ley 270 de 1996].DO: 42745

Congreso de Colombia (07 de julio de 1998). Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. [Ley 446 del 1998] .DO: 43.335. Rescatado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998.html

Congreso de Colombia (06 de junio de 2003). Por la cual se modifica el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo. [Ley 809 de 2003] .DO: 45.213. Rescatado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8432>

Congreso de la República (27 de noviembre del 2009). Informe de Ponencia para el primer Debate del Proyecto de Ley No. 198 del 2009 Senado Gaceta No 1210 del 2009[archivo pdf], Bogotá. Imprenta Nacional.

Congreso de la República (27 de mayo del 2010). Informe de Ponencia para el segundo Debate del Proyecto de Ley No. 198 del 2009 Senado. Gaceta No. 264 del 2010 [archivo pdf], Bogotá. Imprenta Nacional.

Congreso de la República (23 de septiembre del 2010). Informe de Ponencia para el primer Debate del Proyecto de Ley No. 315 del 2010 Cámara de Representantes, 198 de 2010 Senado. Gaceta del Congreso.

Congreso de Colombia (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 del 2011] .DO: 47.956

Congreso de Colombia (12 de julio de 2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [Ley 1564 del 2012] .DO: 48.489

Consejo de Estado, Sección Tercera (14 de noviembre de 1991), Expediente Nro. 6293. [C.P. Julio Cesar Uribe Acosta].

Consejo de Estado, Sección Cuarta (11 de marzo de 1993), Expediente Nro. 4519. [C.P. Guillermo Chahin Lizcano].

Consejo de Estado, Sección Quinta (25 de Febrero de 1999), Sentencia nº 2074 [C.P. Roberto Medina Lãpez]

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativa (16 de Julio de 2002), Sentencia nº: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029). [C.P. Ana Margarita Olaya Forero].

Consejo de Estado. (2012). Instituciones del derecho Administrativo en el nuevo Codigo. Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 del 2011. Recuperado de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2012id/INST_DEL_DER_ADMIN.pdf

Consejo de Estado, Sección Segunda (15 de agosto de 2013), bajo el radicado número: 2006-00464-01(2166-07) [C.P. Gerardo Arenas Monsalve].

Consejo de Estado, Sección Segunda (06 de agosto de 2015), bajo el radicado número: 2004-03824-02(0376-07) [C.P. Jairo Cándelo Banguero].

Consejo de Estado.(2014). Memorias de la Ley 1437 del 2011 Volumen I- Antecedentes. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado. (2014). Memorias de la Ley 1437 del 2011 Volumen II- Trámite Legislativo. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado.(2014). Memorias de la Ley 1437 del 2011 Volumen III- La Ley y los Debates de la Comisión de Reforma Parte A: Artículos 1º a 142. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado francés, (03 de noviembre de 1922), Fallo Cachet. N° 74010, Rescatado de <https://www.doctrine.fr/d/CE/1922/CETATEXT000007635804>.

Consejo Parlamentario (07 de marzo de 1996). Ley fundamental de procedimiento VwVfg. [Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 1976].Boletín Oficial Federal.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991)Decimoquinta Edición, Legis.

Corte Constitucional (6 de octubre de 1999) sentencia c-742 de 1999 [M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional, Sala Segunda de revisión (06 de junio del 2002). Sentencia T- 445 del 2002 [Magistrado Alfredo Beltrán Sierra]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Séptima de Revisión (01 de septiembre del 2004). Sentencia T-830 de 2004. Expediente T-910833.[Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes].

Corte Constitucional, Sala Plena. (2 de febrero del 2017). Sentencia de unificación SU-50 de 2017-Expediente T-5375361. [Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva].

Correa, González y Castro (2012), DE LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Consideraciones relativas a determinar las nuevas condiciones que

anuncia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, seguidamente, la constitucionalidad de las causas que originan la diferencia de oportunidad existente entre dicha norma y el Estatuto Tributario Nacional (Trabajo de grado para optar al título de especialistas en derecho administrativo). Universidad Libre. Pereira. Rescatado de: <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/401/DE%20LA%20REVOCACIÓN%20DIRECTA%20DE%20LOS%20ACTOS.pdf?sequence=1>

Fajardo Velásquez J.M. (2015). Acción de Lesividad- Actos Administrativos Ilegales de Carácter Particular y Concreto que no son Lesivos a la Administración (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/49843/>

Garzón Martínez (2014).El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, Bogotá, Colombia, Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Guzmán Colín J.H.y Hernández Rodríguez A.M. (S.F.). Ser y Deber Ser [Diapositiva] . Recuperado de: <https://prezi.com/7evjhzwbalm/ser-y-deber-ser/>

Hamdan F, Gonzalez F. (2012). Derecho Administrativo. México: editorial Porrúa S.A.
Hernández & Garzón (SF). La Oferta De Revocatoria Directa De Actos Administrativos. Ensayo. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Bogotá

Ibáñez, Vargas y Castillo (1985). Antecedentes del código contencioso administrativo, Bogotá. Editorial Banco de la Republica

Ministerio del Interior y de Justicia. (14 de diciembre de 2007). Por el cual se crea una comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. [Decreto 24820 del 2007]. DO: 46.842.

Nieto Díaz, (1989). La Revocatoria Directa de los actos administrativos (tesis para aspirar al título de abogada). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Oferta (2017). En *Diccionario de lengua española* (edición del tricentenario) Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=QvJWZSZ>

Presidencia de la Republica (07 de octubre de 1959). Por el cual se Reglamenta el Derecho de Petición, y se Dictan Normas sobre Procedimientos Administrativos..[Decreto 2733 de 1959]. DO: 3007. Recuperado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1775504>

Presidencia de la Republica (02 de enero de 1984). Código Contencioso Administrativo.[Decreto 01 de 1984]. DO: 36439

Ramírez Pineda y Gonzales Olmos (2014). Normas Jurídicas Aplicables A La Revocatoria Directa Impetradas Contra Actos Administrativos Expedidos en Vigencia del Decreto 01 de 1984, (trabajo de grado para optar al título de especialistas en derecho administrativo), Universidad Militar la Nueva Granada, Bogotá.

Revocatoria (2017). En *Diccionario de lengua española* (edición del tricentenario) Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=WPMJWlk>

Rodríguez R. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Decimocuarta Edición. Bogotá: editorial Temis S.A.

Santafé Alfonso (2005). La Revocatoria Directa de los Actos Administrativos Ilícitos. (Tesis de grado para aspirar al título de especialista en derecho administrativo). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Santofimio Gamboa (2003). Tratado de derecho Administrativo. Cuarta Edición. Bogota. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Sayagues Laso, (2004). Tratado de derecho Administrativo I, Octava edición, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

Sosa F. (2000). El derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI, homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Primera Edición. Bogotá: editorial Tirant lo Blanch.

Stassinopoulus M (1981). El Acto Administrativo. Traducción jurídica de Sierra Jaramillo

Francisco. Ed Publicaciones Jesca. Bogotá.. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_75992041d392f034e0430a010151f034

Tabla 2. Revocatorias de actos administrativos y Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo a nivel de Superintendencias, entre los años (2012 a 2013). Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas por la Superintendencia de Salud, Economía Solidaria, Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades, Subsidio Familiar, Vigilancia y Seguridad Privada, Puertas y Transportes, Servicios Públicos Domiciliarios, Industria y Comercio y Notariado y Registro.

Tabla 3. Revocatorias de actos administrativos y Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo a nivel de Superintendencias (2014 a 2016). Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas por Superintendencias de Industria y comercio, de Sociedades, de Servicios Públicos domiciliarios y Notariado y Registro.

Tabla 4. Ofertas de Revocatoria llevadas a cabo por la Administración. Muestreo de Entidades Públicas en diversos órdenes, entre los años 2013 a 2014. Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas por La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP); la Fiduprevisora, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur) y la Caja de Retiro Fuerzas Militares.

Tabla 5. Demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en Temas de Carácter Laboral, Tributario y Otros. Muestreo de Entidades Públicas en diversos órdenes, del año 2013. Creada a partir de información tomada de Respuestas a derechos de petición otorgadas por La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP); la Fiduprevisora, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur) y la Caja de Retiro Fuerzas Militares.

Tabla 6. Demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en Temas de Carácter Laboral, Tributario y Otros para miembros de la Fuerza Pública, Servidores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y a maestros. Muestreo por parte del Consejo Superior de la Judicatura, del año 2013.

Vidal Perdomo (2016). *Derecho Administrativo*. Decimocuarta Edición. Bogotá: Editorial Legis.