

Estructura jurisprudencial de la revocación de actos de carácter particular y concreto¹

Jurisprudential structure of revocation of particular and concrete acts

FABIO CÉSAR AMOROCHO MARTÍNEZ

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Docente investigador del Grupo Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Simón Bolívar, Maestrante en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín en convenio con la Universidad Simón Bolívar.

Email: Faamoroch71@hotmail.com

JORGE ELIÉCER BOLÍVAR RÍOS

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Magíster en Educación. Jefe de Docencia Programa de Derecho de la Universidad Simón Bolívar. Investigador del Grupo Derecho Administrativo.

Email: jbolivar00@hotmail.com.

Recibido: 20 de Septiembre de 2010

Acceptado: 25 de Octubre de 2010

RESUMEN

Un Estado social de derecho se debe regir por principios como el de constitucionalidad y legalidad, todos los poderes que en aquél se ejerzan, incluida la administración pública, están vinculados por estos principios; por lo tanto la Carta Política, a través de su plexo de valores, deberes, derechos, principios y particularmente a través de mandatos como los contenidos en los artículos 6, 29, 121, 122 y 209, sujeta el ejercicio de la administración a estos. Sin embargo, puede ser que alguna actuación de la administración se sustraiga al efecto vinculante del principio de constitucionalidad o legalidad, por lo cual el ordenamiento jurídico ha previsto la posibilidad que sus actuaciones sean ajustadas a la ley. A lo anterior no es ajena la figura de la revocación directa. En el presente artículo de reflexión se analizará la revocación directa de actos de carácter particular y concreto que está previsto en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo con relación a este aspecto.

Palabras clave: *Estado social de derecho, principio de constitucionalidad, principio de Legalidad, administración pública.*

ABSTRACT

A social state of law should be governed by constitutionality and legality principles. All the powers in their functions, including the public administration, are bound by these principles. Thus the Constitution, through its plexus of values, duties, rights, principles, and particularly through mandates contained in its Articles 6, 29, 121, 122 and 209, make the public administration to exercise these. However, some of the administration acts may be made without the binding effect of the principle of constitutionality and legality, by which the legal system has foreseen for the possibility that their actions are made bound by the law. For this, there is the direct revocation of acts. This article analyzes the direct revocation o of particular and concrete acts, which are defined on Article 73 of the Administrative Code.

Key words: *social state of law, principle of constitutionality, the principle of legality, public administration.*

¹ El presente Artículo es producto del trabajo de investigación titulado "el Silencio Administrativo" desarrollado por el grupo de Investigación Derecho Administrativo de la Universidad Simón Bolívar.

La revocación directa, es un mecanismo por el cual un acto administrativo ya sea de carácter general² o particular³, sea que esté o no esté en firme, es extinguido, suprimido, desaparecido o sustituido por el mismo organismo que lo expidió o por el inmediato superior de este (autoridades de la administración pública), por una decisión en sentido contrario, de oficio o a solicitud de parte, es decir, con la expedición de otro acto administrativo, tomada la misma por fuera de las etapas del procedimiento administrativo, en virtud de las causales expresas y especialmente señaladas por la ley.

Como se menciona anteriormente la revocación directa procede tanto para actos generales como particulares. En el presente estudio se analizara la Revocación Directa de actos de carácter particular y concreto que está previsto en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

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

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

El Consejo de Estado⁴ ha establecido respecto al anterior artículo en su primer inciso que:

La exigencia legal contenida en el anterior inciso, sólo se predica del acto administrativo que de una u otra forma

cambia la situación jurídica de un sujeto de derechos, bien porque le crea una nueva o bien porque le modifica el estado en que se encontraba con anterioridad a la expedición del acto, como ocurre cuando se reconoce un derecho.

Cuando la actuación administrativa está relacionada únicamente con un sujeto de derechos que solicita de la Administración una declaración a su favor, por elemental razón, si el acto administrativo final niega totalmente lo pedido, se está en presencia, sin duda, de un acto que no crea ninguna situación nueva al petente, que no modifica ningún estado anterior y que no reconoce ningún derecho.

De igual forma, si el acto administrativo que pone fin a una actuación administrativa niega totalmente una declaración solicitada por un determinado sujeto de derechos, en donde tal declaración implica una obligación a cargo de un tercer sujeto de derechos, distinto de la Administración, tampoco crea ni modifica ninguna situación jurídica, pues el estado anterior de cada uno frente a lo reclamado queda igual.

Se debe tener en cuenta que los derechos subjetivos tienen una especial protección en los diferentes ordenamientos jurídicos. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado (inmutabilidad de los actos administrativos) sin el consentimiento expreso⁵ y escrito del respectivo titular del derecho⁶, sin este consentimiento la administración no podrá aplicar la revocación directa al acto administrativo sea que lo quiera realizar de manera oficiosa o a solicitud proveniente de un tercero o cuando habiendo sido solicitada por el titular del derecho la revocación puede afectar a terceros.

El procedimiento está establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. Dicho artículo señala al respecto que:

Artículo 74. Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. (...)

El artículo 28 al que remite el artículo anterior, se ubica en el Capítulo VII De las actuaciones administrativas iniciadas de oficio y señala:

² Se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo, abstracto; no son obligatorios mientras no hayan sido debidamente publicados; contra ellos no proceden recursos en vía gubernativa.

³ Se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto; su eficacia depende de que hayan sido debidamente notificados y excepcionalmente comunicados (nombramientos) y que se encuentren en firme; contra ellos, por regla general, proceden los recursos en la vía gubernativa.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Segunda – Sub sección “A”. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-25-000-2002-00258-01(5312-02). Actor: Federación Nacional De Cafeteros De Colombia. Demandado: Ministerio De Trabajo y Seguridad Social.

⁵ Expreso significa que exista una manifestación externa por parte del titular del derecho.

⁶ Artículo 73 del C.C.A.

Artículo 28. Deber de Comunicar Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.

Los artículos antes mencionados establecen a su vez que:

Artículo 14.- Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultados de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

Artículo 34.- Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

Artículo 35.- Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere el titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.

Según lo anterior el artículo 74, remite al artículo 28 del mismo Código (Es decir se citara al titular del derecho o a quien o quienes puedan resultar afectados en forma

directa por dicha revocación, la existencia de la actuación y el objeto de la misma.) y éste a su vez a las normas relativas a la citación del interesado (art. 14 C.C.A.), la oportunidad para presentar pruebas (Art. 34 C.C.A), es decir se pueda ejercer el derecho de defensa y los presupuestos para la adopción de decisiones (Art. 35 C.C.A), que consagra en consecuencia un debido proceso, en otras palabras una vez terminada esta etapa se tomara la decisión la cual será la motivada al menos en forma sumaria y resolverá todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

En este aspecto de la motivación es importante citar al profesor Taruffo⁷ para tener una visión más clara de la misma:

En efecto, en su noción más obvia, motivar es dar cuenta del porque de lo resuelto. Un porqué cuyo destino es ser intersubjetivamente valorado, para lo que ha de exteriorizarse y contar con presupuestos explícitos suficientemente identificados, que es lo que dará la imprescindible transparencia al discurso de soporte, haciéndolo susceptible de control racional.

Cuando se recurre a la revocación directa de actos administrativos, sin que se procuren los requisitos legales que para tal efecto ha previsto el ordenamiento jurídico vigente, constituye una clara violación de los derechos fundamentales⁸.

En cuanto al acto de revocación de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo, en la decisión se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes. El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.

Se debe destacar el artículo 73 en el segundo inciso del Código Contencioso Administrativo el cual plantean algunas excepciones, las cuales han suscitado algunas controversias en la jurisprudencia de las altas cortes. Inicialmente se realizara un estudio de las diferentes posiciones del Consejo de Estado y posteriormente se señalara las posiciones de la Corte Constitucional.

⁷ TARUFFO, Michele; IBÁÑEZ, Perfecto Andrés; CANDAU PÉREZ, Alfonso. Consideraciones sobre la prueba judicial. Pág. 83. Fundación Coloquio jurídico Europeo. Madrid. 2009.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-165/01; Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996; T-355, T-189 y T-382 de 1995; T-294, T-402 de 1994; T-163, T-315, T-557 de 1996, entre otras.

Posición del Consejo de Estado

La jurisprudencia contenciosa administrativa ha manifestado dos interpretaciones del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, relativo a la revocación directa de los actos administrativos de efectos particulares y concretos.

Consagra la primera interpretación una sola excepción al principio de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto al señalar la revocación directa de un acto de esa índole, sin el consentimiento del particular, cuando se trata de un acto producto del silencio administrativo positivo y se incurrió en él por medios ilegales.

De acuerdo con la segunda interpretación, el artículo citado consagra dos excepciones al principio de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto: La primera, cuando se trata de actos administrativos presuntos, los que pueden revocarse con base en las causales consagradas en el artículo 69 de ese estatuto; la segunda, cuando se trata de actos que ocurrieron por medios ilegales.

El Consejo de Estado⁹ se refirió a las diferentes posiciones doctrinales que se daban al respecto y estableció que:

Una primera posición considera que el precepto consagra dos excepciones a la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto y son las siguientes:

- a) La primera es, que pueden revocarse los actos administrativos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A.
- b) La segunda es, que pueden igualmente revocarse “ cuando fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales.”

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991). Radicación número: 1185. Actor: Eleazar De Jesús Agudelo Arango. Demandado: municipio de Santiago de Cali. Referencia: Recurso De Apelación; Ver También Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero ponente: Dolly Pedraza De Arenas. Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de Septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992). Radicación número: 2098. Actor: Asociación De Marineros Profesionales - ASOMAR. Demandado: Director General Del Trabajo. Referencia: Resoluciones Ministeriales. Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Santafé de Bogotá D.C., dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996). Radicación número: 3751. Actor: Transportes Barbosa Ltda.

La segunda posición doctrinal estima que el inciso sólo consagra una excepción y es la que pueden ser revocados los actos administrativos cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo o cuando fuere evidente que esta misma clase de actos –los del silencio administrativo positivo–, ocurrieron por medios ilegales.

Frente a las dos posiciones doctrinales, la Sala considera que la primera es susceptible de reparos dado que de aceptarse haría negatorio el principio de la intangibilidad de los actos que reconocen derechos o situaciones jurídicas de carácter particular y concreto que pregona el inciso primero, pues serían objeto de revocación así los actos expuestos cuando “fuere evidente” su expedición por medio ilegales.

“Solamente se pueden revocar los actos que reconozcan un derecho de carácter particular y concreto o una situación jurídica de la misma índole cuando son resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo o cuando fuere evidente que esta misma clase de actos “ ocurrió por medios ilegales.

En esta sentencia no estableció si se debía demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el acto expuesto producido por medios ilegales, dado que se permitía la revocación del acto presunto únicamente.

La anterior interpretación no la compartió la doctrina¹⁰ al considerar que los medios ilegales se predicaban de todos los actos particulares y concretos y no exclusivamente de los que resulten del silencio administrativo positivo, por considerar que aquéllos son el sujeto de la proposición, señalando que la interpretación adecuada es la de que cuando el acto administrativo particular expuesto o no, se produzca por virtud de medios ilegales, podrá ser revocado aún sin el consentimiento del titular del derecho.

El Consejo de Estado¹¹, a través de sus diferentes salas varió su criterio permitiendo que se revoquen actos administrativos particulares cuando se diera también los medios ilegales:

¹⁰ Se destaca la opinión de Jairo Enrique Solano Sierra quien no comparte la opinión del consejo de Estado. Sección primera. Sentencia de 18 de julio de 1991. Expediente 1185.

¹¹ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero ponente: Clara Forero De Castro. Santafé de Bogotá, D.C., seis (06) de Mayo de mil novecientos noventa y dos (1992). Radicación número: 4260. Actor: Héctor Corrales Gómez. Demandado: Referencia: Autoridades Nacionales; Ver también Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Gónzaga. Santafé de Bogotá, D.C., once (11) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: 4763. Actor: Beatriz

Tanto el artículo 24 del Decreto 2733 de 1959, como el inciso 1° del 73 del Código Contencioso Administrativo, tienen por finalidad, garantizar la protección de los derechos individuales y la firmeza de las situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, para que no puedan ser revocados ni los unos ni las otras, en forma unilateral por la administración.

“Sin embargo, no debe olvidarse que los derechos individuales según nuestra Constitución, merecen protección en tanto hubieren sido adquiridos conforme a las leyes, es decir, con justo título; y que el interés público prima sobre el interés particular. Dicho en otros términos, sólo los derechos adquiridos con arreglo a las leyes merecen protección; así lo establecía la Constitución de 1886 en su artículo 30 y también lo consagra la de 1991 en el artículo 58.

“De manera pues, que si para lograr la expedición de un acto administrativo que reconoce un derecho individual se ha hecho uso de medios ilegales, el derecho no es digno de protección y en ese caso opera el mandato contenido en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, según el cual ‘Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores...’ porque indudablemente se da la primera de las causales que da lugar a la revocatoria directa. A juicio de la Sala esta interpretación consulta los principios constitucionales y además constituye una especie de sanción para quienes recurren a medios ilegales para obtener derechos.

“y cuando el titular del derecho se ha valido de medios ilegales para obtener el acto, puede revocarse directamente sin su consentimiento expreso y escrito; no cabe este proceder, cuando la administración simplemente han incurrido en error de hecho o de derecho, sin que tenga en ello participación el titular del derecho. En ese caso, estará obligada a demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo.

Posteriormente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹² establece la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular, cuando se deriven del silencio administrativo positivo, expresando lo siguiente:

A diferencia del decreto 2733 de 1959, el Decreto 01 de 1984 contempló dos excepciones a la prohibición de revocar los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas o reconocedores de derechos de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular:

- a) La prevista en el inciso 2° del artículo 73 antes transcrito, es decir que la administración tiene la potestad de revocar unilateralmente los actos administrativos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, para lo cual pueden presentarse dos situaciones:
 - Que se den las causales contempladas en el artículo 69 del C.C.A., en otras palabras, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política y a la ley, cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.
 - Que sea evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.
- b) El inciso final de dicho artículo (73), permite la revocatoria de los actos administrativos, cuando sea necesaria para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión. Esta disposición no constituye propiamente una excepción a la prohibición que se examina, sino que puede considerarse como un instrumento adecuado para corregir imprecisiones que no inciden en el fondo de determinado acto administrativo.

De lo anterior se puede deducir que la interpretación que realizó la Sala Plena de lo Contencioso administrativo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo sólo contempló la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de carácter particular y

López Ramos y Otro. Demandado: Directora Del Centro Experimental Piloto Del Atlántico; Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero ponente: Dolly Pedraza De Arenas. Santafé de Bogotá, D.C., julio veintisiete (27) de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: 5375. Actor: Unión Industrial Y Astilleros Barranquilla - Unial S.A. Demandado: Ministerio De Trabajo Y Seguridad Social. Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa. Bogotá D. C., Seis (6) de marzo de dos mil tres (2003). Radicación número: 2300-12331-000-1999-1680-01(13169). Actor: Consorcio Skanska Conciviles. Demandado: Dian De Montería.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. *Consejero ponente:* Javier Díaz Bueno. Santa fe de Bogotá, D.C., primero (1°) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998). Radicación número: S-405. Actor: Eliseo Gordillo Torres. Demandado: Registradora De Instrumentos Públicos De Bogotá Zona Norte.

concreto sin el consentimiento del particular, cuando se deriven del silencio administrativo positivo; condicionándose en esta sentencia que la administración pública debía demandar el acto expreso producido por medios ilegales.

Posteriormente el Consejo de Estado a través de la misma Sala plena de lo Contencioso Administrativo¹³ decide modificar su anterior interpretación señalando que la norma otorga la posibilidad de revocar los actos administrativos cuando se trate de actos presuntos por silencio administrativo positivo sobre los cuales se configure una causal de revocación o cuando fuere evidente que el acto expreso haya ocurrido por medios ilegales y donde estos pueden prevenir de la administración, administrado o de un tercero ya que la ley no hace ninguna diferenciación al respecto. En estos eventos la revocación del acto administrativo se puede ejecutar sin el consentimiento del titular del derecho, además se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente ya que no puede ser fruto de una sospecha de la administración, es decir debidamente demostrada tal situación y realizando el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo, el que a su vez remite a la actuación del artículo 28 (comunicación a los interesados de la actuación administrativa y citación) con el fin de que el administrado haga uso del derecho de defensa y contradicción.

Expresa la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en dicha sentencia que:

Es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca, como quiera que debe darse una evidencia de ello. En esa medida, en la motivación del acto revocatorio la administración está obligada a dejar constancia expresa acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, previo, se repite, la comunicación y citación del particular afectado, con el fin de que pueda defenderse de tal decisión, como lo prevé el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. Resulta

pertinente resaltar que además de la defensa en sede gubernativa, el administrado puede controvertir la decisión en sede contenciosa, si considera que la actuación de la administración lo ha lesionado en su derecho. Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación “que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada....”.

“Como se puede observar del razonamiento anterior, la interpretación que hizo la Sala del artículo 73 del C.C.A sólo contempló la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular, cuando se deriven del silencio administrativo positivo, planteamiento que revisa la Sala en esta oportunidad, pues una nueva lectura del citado artículo 73 del Decreto 01 de 1984 permite ampliar el alcance que otrora señaló esta Corporación y llegar a una conclusión diferente, como se analizará en el capítulo siguiente.

Sin embargo, es preciso señalar que, con algunos cambios, la Comisión Asesora del Código Contencioso Administrativo, de manera casi unánime estimó que la revocación de actos administrativos de carácter particular y concreto, sin consentimiento del particular afectado, sólo era procedente en los casos derivados del silencio administrativo positivo. No obstante, tal recomendación no quedó plasmada en el texto final que aprobó el Presidente de la República, como se observa palmariamente de su simple análisis gramatical.

Nótese que en el inciso 2º de dicha norma, el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. No de otra manera podría explicarse la puntuación de su texto. Pero además, como se observa en este mismo inciso 2º y en el 3º, el legislador, dentro de una unidad semántica, utiliza la expresión “actos administrativos”, para referirse a todos los actos administrativos, sin distinción alguna.

Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso administrativo. Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá, D.C. dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002). Radicación número: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029). Actor: José Miguel Acuña Cogollo. Demandado: Departamento De Córdoba; Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección B. Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil nueve (2009). Radicación número: 50001-23-31-000-2003-00372-02(0492-06). Actor: Jesús Alfonso Vega Pérez. Demandado: Ministerio De Defensa – Ejercito Nacional.

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A.

La anterior tesis tiene como fundamento la doctrina y la jurisprudencia según lo señalo esa corporación y toma como fuente la obra del profesor Michel Stassinopoulos al expresar que:

Esa es la solución que desde finales del siglo XIX ha dado la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado en Francia, como se lee en la obra del profesor Michel Stassinopoulos¹⁴, que por ser pertinente al caso, la Sala transcribe en alguno de los apartes del capítulo que versa sobre "los actos administrativos fraudulentamente provocados". Dice así el Tratadista:

¹⁴ STASSINOPOULUS, Michel. El Acto Administrativo. Traducción jurídica de Sierra Jaramillo Francisco. Publicaciones Jesca. Bogotá D.E. 1981. Pág. 240.

"El fundamento jurídico del principio de la irrevocabilidad de los actos ilegales, es decir, la protección de las personas de buena fe que han contado con la estabilidad de las situaciones administrativas, desaparece desde el momento en que se establece que el acto ilegal ha sido provocado por esas mismas razones.

Si estas personas invocan contra el retracto del acto la situación creada en su provecho, la administración puede oponerles la exceptio doli. Ello significa que la actitud del administrado debe ser siempre correcta y conforme a la buena fe. Es preciso, pues, que el administrado no sea responsable en modo alguno de la ilegalidad del acto, es decir, que no lo haya provocado por una actuación dolosa.

- II. Que debe entenderse por actuación dolosa. La actuación dolosa en el sentido aquí antes expuesto implica los dos elementos siguientes: a) responsabilidad de su autor, b) influencia sobre el acto administrativo.

La responsabilidad resulta de la intención de engañar a la autoridad administrativa. Esta intención puede resultar ora de una declaración formal inexacta, ora del silencio guardado por el administrado sobre la verdad.....

El elemento de influencia de la actuación dolosa, existe cuando esta situación se encuentra en relación de causa a efecto (dolo causam dans).

Se señala en la misma sentencia que existe también abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional y de algunas Secciones de esa Corporación en la cual se ha precisado que ante el acto administrativo de carácter particular y concreto, obtenido con base en actuaciones ilegales y fraudulentas, la administración tiene la facultad de revocarlo directamente, sin consentimiento del particular.¹⁵

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de mayo 6 de 1992. En varios pronunciamientos la Corte Constitucional. ha salido en defensa del principio de inmutabilidad e intangibilidad de los derechos subjetivos por virtud del principio general de la "Conservación de los actos administrativos". Ver entre otras providencias: Sentencias T 584 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero, T 347 de 1994 MP Antonio Barrera Carbonell, T 246 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo, T 315 de 1996 MP Jorge Arango Mejía, T 557 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T 701 de 1996 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T 352 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo, T 611 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara. Sentencia T-436 del 20 de agosto de 1998. Exp. T-162 170. M.P.: Dr. : Fabio Morón Díaz.

En este caso la sala plena de lo Contencioso administrativo retoma el examen que hizo la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 24 del Decreto Ley 2733 de 1959, mediante sentencia del 5 de mayo de 1981 con ponencia del Dr. Jorge Vélez García, ya que este criterio fue recogido por el decreto 01 de 1984. Dijo la citada sentencia:

“La hipótesis de revocación directa consagrada por el artículo 21 frente a los supuestos de irrevocabilidad del artículo 24.

Al repasar las causales de revocación directa previstas en el artículo 21 del Decreto 2733 aquéllas se reducen genéricamente a la ilegalidad, a la disconformidad con el interés público o al agravio injustificado a una persona en que pueda incurrir el acto revocable. En la práctica, como va a verse, el eventual enfrentamiento entre aquellas hipótesis de revocación y los supuestos de irrevocabilidad del artículo 24 *ibídem*, quedan reducidos a la cuestión de mérito que plantearía la disconformidad del acto con el interés público. Esto obedece a las siguientes razones:

Si ab initio el acto administrativo está manifiestamente viciado de ilegalidad (o si, obviamente, lo está de inconstitucionalidad), v. y gr.: porque haya sido provocado mediante maniobras fraudulentas del interesado, o emitido por error, fuerza o dolo, o porque ostente el carácter de inexistente, tal acto en ningún momento ha podido generar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos, porque para que éstos nazcan se necesita un justo título, y un acto ilegal o inconstitucional no lo es, luego de él no se deriva ningún derecho ni procede ninguna situación jurídica que amerite protección del ordenamiento.

En tal caso el deber a cargo de la administración de corregir un error manifiesto suyo, o de enmendar una situación aberrante y a todas luces antijurídica, como consecuencia de haber expedido un acto que adolece de ilegitimidad grave, flagrante y por ende ostensible, no puede estar condicionado al beneplácito de quien, diciéndose titular de los beneficios del acto írrito, no ha podido hacer derivar de éste ninguna situación jurídica concreta, ni derecho alguno de carácter subjetivo.

La decisión tomada por la sala Plena de lo Contencioso administrativo no fue unánime por tal motivo resulta pertinente señalar los argumentos de algunos de quienes salvaron su voto dada su importancia jurídica.

En primer lugar el Dr. Camilo Arciniegas Andrade señaló que:

La norma se sitúa en el supuesto de que el acto «ocurrió» por el silencio de la Administración.” A su vez “Una segunda interpretación, sistemática, resulta de relacionar el inciso segundo del artículo 73, con el artículo 136, numeral 2° del CCA. Pues, según la mayoría de la Sala, el inciso segundo del artículo 73 facultaría a la Administración para revocar el acto expreso, que fue el reconocimiento de una pensión; pero, en contraste, el artículo 136, numeral 2° del CCA, prevé que estos actos administrativos «podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración...» A mi entender, cuando la ley regula la acción contra esta clase de actos, está disponiendo que la Administración no puede revocarlos.

Según la mayoría, la Administración podrá optar, a su arbitrio, por revocar su acto o por demandarlo. Y no es esto lo que establece la ley. A mi juicio, la mayoría ha abolido la acción de lesividad o de nulidad y restablecimiento del derecho que debe ejercitar la Administración contra sus propios actos.

En segundo lugar Alier E. Hernández Enríquez expresa que:

El artículo 73 se refiere a dos aspectos distintos: los incisos primero y tercero se refieren a los actos expresos; el segundo, a los actos presuntos que son fruto del silencio administrativo positivo; por consiguiente, los actos expresos, a condición de que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sólo son revocables si, luego de adelantar una actuación administrativa de origen oficioso (artículos 74 y 28 del C. C. A.), se obtiene el consentimiento expreso y escrito de su titular.” “En cambio, los actos presuntos que surgen del silencio administrativo positivo son revocables – sin necesidad de dicho consentimiento -, si se configura una de las tres causales del artículo 69 del mismo código o si fuere evidente que el silencio (o el acto, que es lo mismo) “ocurrió por medios ilegales.

El silencio negativo no requiere de normas protectoras de los intereses que asegura la administración del Estado; en cambio el silencio positivo puede afectar gravemente dichos intereses, razón por la cual era menester introducir mecanismos especiales de protección y, entre ellos, la posibilidad de revocarlos sin necesidad del consentimiento de quien se hubiese beneficiado con él, por las causales ordina-

rias de revocación (artículo 69) adicionadas de otra: que el silencio ocurriera por medios ilegales.

Este doble instrumento de protección quedó estatuido única y exclusivamente para los actos presuntos positivos; así lo quiso el legislador y así quedó consagrado en la ley.

Lo primero lo reconoce el fallo cuando, en la página 14, precisa que "... la Comisión Asesora del Código Contencioso Administrativo, de manera casi unánime estimó que la revocación de los actos administrativos de contenido particular y concreto, sin consentimiento del particular afectado, sólo era procedente en los casos derivados del silencio administrativo positivo.

Lo segundo, porque así se deduce del texto normativo, cuya lectura atenta permite concluir que el inciso primero, que impide la revocación de los actos particulares sin el consentimiento expreso y escrito del afectado, se está refiriendo a los actos expresos; mientras que el inciso segundo, que exonera de tal exigencia, se refiere únicamente a los actos que surgen del silencio positivo; ¿por qué, si no, la parte final del inciso primero del artículo 74 dispone la iniciación de las acciones disciplinarias y penales, sólo para la revocación de los actos presuntos? Por qué no hace lo mismo con la revocatoria de los actos expresos? No se está refiriendo a la causal de revocación consistente en que se haya logrado el acto por medios ilegales? y, si ello fuera así, por qué se excluye la revocatoria de los actos expresos?"

La respuesta es una sola: porque la disposición (inc 2° del art. 73) se refiere a los actos presuntos positivos y sólo a ellos.

Y, desde otro ángulo; ¿por qué la posibilidad de pedir la reparación del daño, cuando el beneficiario hubiese obrado de buena fe, se limita a la revocatoria del acto presunto? ¿Si la no necesidad del consentimiento se aplica de modo general –como lo predica el fallo- por qué no se hizo una previsión igual para la revocatoria de los actos expresos?

Sencillamente porque la disposición comentada no se aplica a ellos y la ley partió de la premisa de que, en tratándose de un acto expreso, de contenido particular, su revocatoria sólo era jurídicamente posible si la precedía el consentimiento expreso y escrito del afectado.

Por lo dicho, la expresión legal describe perfectamente el fenómeno que trata de reglamentar; repá-

rese como el artículo 73 utiliza el vocablo "ocurrió" para referirse a un acto administrativo: "o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"; los actos expresos no ocurren; se expiden; lo que si puede "ocurrir" es que, frente a una petición, la administración guarde silencio y que, al mismo, la ley le haya otorgado significación positiva.

De otra parte, y siempre con el propósito de demostrar que, en relación con los actos expresos, en las condiciones descritas en el artículo 73 del C.C.A., es menester – para su revocatoria – obtener, en todos los casos, el consentimiento del afectado, vale la pena señalar que, cuando la ley ha estimado procedente levantar la exigencia, lo ha hecho de manera expresa; mírese, solo a título de ejemplo, el artículo 72 de la ley 160 de 1964, incisos 6° y 7°, Esta disposición fue reglamentada por el artículo 30 del Decreto 2664 de 1994. En el mismo orden se sitúa, el artículo 5 de la ley 190 de 1995.

Solo me resta decir que cada ordenamiento jurídico aboca el problema del enfrentamiento entre legalidad y seguridad jurídica, en relación con la revocación del acto administrativo de manera diversa; los hay que distinguen abrogación y revocatoria; otros prefieren diferenciar anulación y revocatoria; en algunos casos privilegian la seguridad jurídica; los menos prefieren la legalidad y, de acuerdo con estas y otras consideraciones, establecen las competencias de las autoridades administrativas para revocar sus actos. De allí que se debe tener cuidado a la hora de las citas doctrinarias que corresponden a otros ordenamientos.

Las ideas que aquí se han expuesto corresponden a una interpretación – a mi juicio la correcta-, del ordenamiento jurídico colombiano.

Variar estas reglas es tarea de la ley y no del juez, por bondadosos que pudieran ser sus propósitos.

Posición de la Corte Constitucional

Este tema de la revocación de actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular no ha sido pacífico en la Corte Constitucional, dadas las diferentes posiciones al respecto; se ha decidido estudiar las posiciones de algunas salas de revisión que la componen como las 2ª, 4ª, 5ª, 6ª y 9ª, llegándose a la conclusión que sus magistrados han establecido unas líneas jurisprudenciales en las que se han ido especificando las subreglas de derecho constitucional, e identificándose criterios diferentes o patrones de cambio decisonal.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁶ ha destacado que si bien, cuando se está en presencia de un acto de contenido general es procedente su revocabilidad, siguiendo el procedimiento del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, tratándose de actos administrativos que hayan creado o modificado una situación de carácter particular y concreta, no podrán ser revocados los mismos, sin el consentimiento del titular.

Esto obedece a “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la Administración a través de un acto administrativo.”¹⁷

Se debe inicialmente señalar que la Corte Constitucional se inclinó por que los únicos actos de carácter particular o concreto que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo¹⁸, este condicionamiento imponía a la administración la carga de demandar el acto expreso producido por medios ilegales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.)¹⁹.

En cuanto a la posibilidad de que la administración demande ante la jurisdicción contenciosa administrativa la Corte Constitucional²⁰ ha señalado que:

La obligación de demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa no recae en el afectado, sino en la administración; y que cuando la administración elude tal procedimiento, desconoce los principios de la seguridad jurídica y legalidad que, en el caso concreto, obran a favor del afectado, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables,

a no ser que medie decisión del juez competente.” En cuanto a que solo se puede revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto cuando surja del silencio administrativo la Corte Constitucional en la sentencia T-336 de 1997²¹, reiterada en este aspecto posteriormente²², precisa sin embargo que en este caso se está frente a una excepción que por tanto debe ser entendida y aplicada con carácter restrictivo, por lo que:

“(…) esta Corporación comparte, en principio, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), según la cual ‘los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo’, ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el 73 *Ibidem*, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada. De lo contrario -esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 del 22 de noviembre de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

Esta capacidad de demandar su propio acto se denomina acción de lesividad²³ o recurso de lesividad. Referente a esta figura señala el doctrinante Vidal Perdomo²⁴:

Que en el derecho español se denomina recurso de lesividad el que puede interponer la administración ante los jueces contra sus propios actos que declaran derechos y que no infringen manifiestamente la ley, en la imposibilidad en que se encuentra de revocarlos directamente. Dicha acción de lesividad también existe en el derecho argentino.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-355, T-189 y T-382 de 1995; T-294, T-402 de 1994; T-163, T-315, T-557 de 1996.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-347 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-584-92, T-347-94, T-144-95, T-189-95, T-202-95 y T-246-96.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-347 de 1994, T-437 de 1994, M.P., Antonio Barrera Carbonell, T- 315 de 1996, T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara, T-557 de 1996, T-639 del 22 de noviembre de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa T-701 de 1996, T- 328 de 1997, T-336 de 1997 y Sentencia T-610 de 1998.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-347 de 1994, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, T-315 de 1996, T-376 de 1996, T-557 de 1996, Sentencia T-622 de 1996, T-701 de 1996, T- 328 de 1997, T-556 de 1997, T-441 de 1998, T-610 de 1998, T-276 de 2000, T-614 de 2001.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-276 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²³ Ver artículo 136. 7 del C.C.A.

²⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Séptima Edición. Biblioteca banco popular textos universitarias 1980.

La Corte Constitucional²⁵ al desentrañar el alcance de las normas relacionadas con la revocación directa de los actos administrativos que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría ha señalado que “en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica”²⁶, salvo que exista consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a dicha revocación.

En lo que se refiere al consentimiento del particular se ha señalado por parte del órgano constitucional²⁷ que:

Un requisito esencial para que, en casos como el que dio origen a esta acción, el instituto acusado pueda modificar o revocar sus actos. La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa.

En un precedente de 1993, se admitió que con base en el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, la administración también podía revocar directamente un acto expreso de carácter particular o concreto, sin el consentimiento del particular, si era evidente que había ocurrido por medios ilegales²⁸, es decir fruto de una actuación irregular, fraudulenta por parte del particular, pero con la condición de que se observe para dicha revocación el debido proceso²⁹. Es decir la jurisprudencia

constitucional vario su criterio y señaló que la ley establece dos excepciones a la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin que exista consentimiento expreso y escrito del respectivo titular a saber:

1. Cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo siempre y cuando se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o
2. Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales³⁰.

Se considera que esta interpretación, es más compatible con los fundamentos constitucionales de la institución y con el condicionamiento de la protección que la Constitución confiere a los derechos y a su adquisición con arreglo a las leyes civiles.

Se debe destacar que en sentencia T-376 de 1996 la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Hernando Herrera Vergara da a entender que existieran tres formas de revocar un acto de carácter particular y concreto siendo la misma confusa y no acorde con el contenido del texto al señalar que:

De esta manera, los actos administrativos de carácter subjetivo o particular que reconocen un derecho concreto solamente pueden ser revocados directamente por la administración, sin el consentimiento del particular, en alguna de las circunstancias indicadas en el inciso 2° del artículo 73 parcialmente transcrito, es decir:

- a) Cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo;
- b) Cuando se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A.; y
- c) Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”. (Se subraya)

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. T. 336 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-276 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-672 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis, T-057 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-172 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-215 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T – 748 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 748 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. T-524 de 2008.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-230-93. Ver también sentencias T-639, T-671 y T-701 de 1996 y T-336-97. T-441 de 1998, T-759 de 1999. En varias decisiones la Corte Constitucional. ha salido en defensa del principio de inmutabilidad e intangibilidad de los derechos subjetivos por virtud del principio general de la “Conservación de los actos administrativos”. Ver: Sentencias T 584 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero, T 347 de 1994 MP Antonio Barrera Carbonell, T 246 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo, T 315 de 1996 MP Jorge Arango Mejía, T 557 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T 701 de 1996 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T 352 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo, T 611 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara. Sentencia T-436 del 20 de agosto de 1998. Exp. T-162 170. M.P. Dr.: Fabio Morón Díaz.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-639 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en igual sentido T-441 de 1998.

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. T-639 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-172 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, la Corte, al interpretar el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, precisó las dos excepciones a la regla de irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, a saber: “(i) cuando el acto resulta de la aplicación del silencio administrativo positivo (acto presunto), si se dan las causales previstas en el artículo 69 *Ibidem*; y (ii) cuando el acto, así sea expreso, ocurrió por

Se debe entender que cuando la administración utiliza la Revocación Directa sin tener en cuenta la voluntad expresa y escrita del particular (situación jurídica concreta), se atenta contra los derechos adquiridos, los cuales se encuentran plenamente garantizados por el artículo 58 de la Carta Política³¹ y contra el principio de la seguridad jurídica de los ciudadanos³², introduciendo un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebrantando el principio de la buena fe y delata un indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado³³, lo cual implicaría la vulneración de los derechos de los

administrados y una violación al debido proceso, siendo viable en estos eventos la acción de tutela³⁴ que procede para proteger los derechos fundamentales que resultan afectados. De acuerdo a lo percibido en este texto el procedimiento legal no es lo suficientemente claro, por lo cual, el juez contencioso administrativo y el constitucional han variado continuamente su criterio tratándolo de adaptar a las reglas de un Estado Social de Derecho, por lo cual, corresponde al legislador en su esfera concretizar una norma lo suficientemente clara para que tanto operadores jurídicos como cualquier otro interprete no cometan errores al momento de interpretar la norma.



Referencias

Código Contencioso Administrativo de Colombia.

TARUFFO, Michele; IBÁÑEZ, Perfecto Andrés; CANDAU PÉREZ, Alfonso. 2009. Consideraciones sobre la prueba judicial. Pág. 83. Fundación Coloquio jurídico Europeo. Madrid.

VIDAL PERDOMO, Jaime. 1980. Derecho Administrativo. Séptima Edición. Biblioteca banco popular textos universitarios Bogotá.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Primera. Consejero ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991). Radicación número: 1185. Actor: Eleazar De Jesús Agudelo Arango. Demandado: municipio de Santiago de Cali. Referencia: Recurso De Apelación.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Segunda. Consejero ponente: Clara Forero De Castro. Santafé de Bogotá, D.C., seis (06) de Mayo de mil novecientos noventa y dos (1992). Radicación número: 4260. Actor: Héctor Corrales Gómez. Demandado: Referencia: Autoridades Nacionales.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Segunda. Consejero ponente: Dolly Pedraza De Arenas. Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de Septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992). Radicación número: 2098. Actor: Asociación De Marineros Profesionales - ASOMAR. Demandado: Director General Del Trabajo. Referencia: Resoluciones Ministeriales.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Segunda. Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Santafé de Bogotá, D.C., once (11) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-516 de 1993, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

³² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-202 de 1995, Magistrado Ponente, Vladimiro Naranjo Mesa., T-315 del 17 de junio de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía), T-720/98.

³³ Corte Constitucional, Sentencia T-720/98, Sentencia T-393/01.

³⁴ Corte Constitucional, sentencias T- 315 de 1996, T-947 de 2000, C-672 de 2001, T-1060 de 2005, T-957 de 2005, T-215 de 2006, T-1144 de 2003, T-1162 de 2001 y T- 057 de 2005.

Radicación número: 4763. Actor: Beatriz López Ramos y Otro. Demandado: Directora Del Centro Experimental Piloto Del Atlántico.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Segunda. Consejero ponente: Dolly Pedraza De Arenas. Santafé de Bogotá, D.C., julio veintisiete (27) de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: 5375. Actor: Unión Industrial Y Astilleros Barranquilla - Unial S.A. Demandado: Ministerio De Trabajo Y Seguridad Social.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Primera. Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Santafé de Bogotá D.C., dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996). Radicación número: 3751. Actor: Transportes Barbosa Ltda.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: Javier Díaz Bueno. Santa fe de Bogotá, D.C., primero (1º) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998). Radicación número: S-405. Actor: Eliseo Gordillo Torres. Demandado: Registradora De Instrumentos Públicos De Bogotá Zona Norte.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá, D.C. dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002). Radicación número: 23001-23-31-000- 1997-8732-02 (IJ 029). Actor: José Miguel Acuña Cogollo. Demandado: Departamento De Córdoba;

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Cuarta. Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa. Bogotá D. C., Seis (6) de marzo de dos mil tres (2003). Radicación número: 2300-12331-000-1999-1680-01(13169). Actor: Consorcio Skanska Conciviles. Demandado: Dian De Montería

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Segunda. Sub sección B. Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil nueve (2009). Radicación número: 50001-23-31-000-2003-00372-02(0492-06). Actor: Jesús Alfonso Vega Pérez. Demandado: Ministerio De Defensa – Ejército Nacional.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Segunda – Sub sección “A”. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-25-000-2002-00258-01(5312-02). Actor: Federación Nacional De Cafeteros De Colombia. Demandado: Ministerio De Trabajo y Seguridad Social.

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Sentencia T 584 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero.

Sentencias T-516, T-230 de 1993.

Sentencias T-294, T 347, T-402 de 1994.

Sentencias T-144, T-189, T-202, T-355, y T-382 de 1995.

Sentencias T-163, T 246 MP José Gregorio Hernández Galindo, T 315 MP Jorge Arango Mejía, T 352 MP José Gregorio Hernández Galindo; T-376 del 21 de agosto M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara, T 557 MP Antonio Barrera Carbonell; T-622, T-639 del 22 de noviembre M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, T-671, T 701 de 1996 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencias T- 328, T-336, T-556, T 611 de 1997.

Sentencias T-436, T-441, T-524, T-610, T-720, T – 748 de 1998.

Sentencia T-759 de 1999.

Sentencias T-276, T-947, de 2000,

Sentencias T-165, T-393, T-614, C-672, T-1162 de 2001.

Sentencias T-1144 de 2003

Sentencias T-057 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-172 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-957, T-1060 de 2005.

Corte Constitucional. Sentencia T-215 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencias T-524 de 2008.