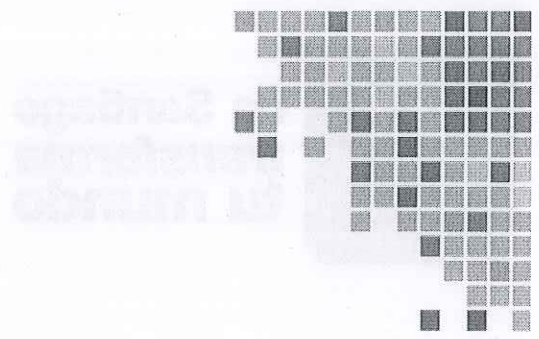




**La Santiago  
transforma  
tu mundo**



**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
ACTA DE SUSTENTACIÓN NO. 111**

En Cali, a los (09) días del mes de noviembre del año 2017, en la oficina de la Dirección de los Postgrados en Derecho de la Universidad Santiago de Cali, se reunieron en calidad de evaluador, el profesor: **ALVARO ALFONSO GUERRERO MORENO** (los) estudiantes (s) **PIEDAD PATRICIA PINILLA PINEDA** identificado (da) con **C.C 36594223** y **JESUS MARIA RODRIGUEZ GUERRERO** identificado (da) con C.C 16276074 con el trabajo titulado: **“VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO AL TENOR DE LO DISPUESTO EN LA LEY 1437 DE 2011 Y LAS MODIFICACIONES HECHAS A LA NORMA ANTERIOR CONTENIDA EN EL DECRETO 01 DE 1984”**

Inicialmente el (los) autor (es) hizo (hicieron) una exposición de su trabajo explicando el contenido y el método investigativo; luego el evaluador interrogó ampliamente a los alumnos sobre el tema y sus respuestas fueron satisfactorias, razón por la cual le fue dada la aprobación al trabajo y declarado debidamente sustentado.

Se declara entonces cumplido con el requisito de grado.

**ALVARO ALFONSO GUERRERO MORENO**  
Evaluador

**PIEDAD PATRICIA PINILLA PINEDA**  
Examinado

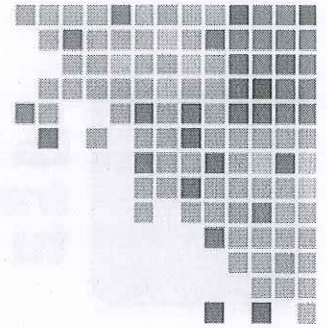
**JESUS MARIA RODRIGUEZ GUERRERO**  
Examinado

**VIVIANA MARCELA GONZÁLEZ MUÑOZ**  
Coordinadora  
Especialización en Derecho Administrativo





La Santiago  
*transforma*  
tu mundo



**NOTA DE ACEPTACIÓN**

Evaluador Trabajo de Grado

Coordinadora de la Especialización

ISO 9001: 2008  
BUREAU VERITAS  
Certification



ACREDITADO  
HONOR 17/07/2011  
19080401

Calle 5a Carrera 62 Campus Pampalinda A.A. 4102 / Teléfono: PBX 5183000  
web: [www.usc.edu.co](http://www.usc.edu.co) / Nit. 890.303.797-1 / Santiago de Cali - Colombia



**ENSAYO SOBRE LA VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO  
AL TENOR DE LO DISPUESTO EN LA LEY 1437 DE 2011 Y LAS  
MODIFICACIONES HECHAS A LA NORMA ANTERIOR CONTENIDA EN  
EL DECRETO 01 DE 1984**

**NOMBRE**

**PIEDAD PATRICIA PINILLA PINEDA  
JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ GUERRERO**

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SANTIAGO DE CALI**

**2017**

## Contenido

	Pág.
Introduccion .....	3
1. Perdida de la Fuerza Ejecutoria.....	4
1.1. Causales – En cuanto a las causales de perdida ejecutora.....	6
1.1.1 Declaratoria de Nulidad.....	8
1.1.2 Decaimiento del Acto Administrativo.....	10
1.1.3 Perdida de Vigencia del Acto. Sobre el particular el tratadista Santofimio que nos enseña: .....	12
2. La Revocatoria Directa .....	15
2.1. Concepto.....	15
2.2. Primera causal: Oposición Manifiesta a la Constitución y la Ley.....	18
2.3. Causal.....	19
2.3.1 Que no esté Conforme con el Interés Público o Social, o atente contra él. ....	19
2.3.2 Que el Acto Administrativo cause Agravio Injustificado a una Persona. ....	20
2.4 Oportunidad.....	21
2.5. Efectos de La Revocatoria Directa.....	22
3. Causales de Nulidad.....	31
3.1. Violación de Norma Superior.....	32
3.1.1 Incompetencia del funcionario que lo Profiere. ....	33
3.1.2 Falsa Motivación .....	34
3.1.3 Expedición en Forma Irregular.....	37
3.1.4 Desconocimiento del Derecho de Audiencia .....	38
3.1.6 Desviación de las Atribuciones Propias. ....	39
4. Conclusion .....	41
Bibliografía .....	43

## Introducción

En éste ensayo se desarrollará el tema de la Validez y Eficacia del Acto Administrativo. Se tomaran como importantes conceptos la Perdida de la Fuerza Ejecutoria del Acto Administrativo, discriminando y estudiando separadamente sus causales tales como la declaratoria de nulidad, el decaimiento del Acto Administrativo y la pérdida de vigencia del mismo

A renglón seguido se estudia el fenómeno de la Revocatoria Directa de los Actos Administrativo, se hace su enunciación conceptual, se discriminan y estudian sus causales consistentes en la oposición manifiesta a la Constitución y la ley; que el acto no esté acorde con el interés público o social o atente contra él o que cause agravio injustificado a una persona, así como la oportunidad en que puede solicitarse la revocatoria. Seguidamente se estudian sus efectos y las causales de nulidad de los actos de la administración, consideradas ellas como la violación de la norma en que debía fundarse; la incompetencia en el funcionario que lo expide; la expedición irregular, el desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa; la falsa motivación; y la desviación de las atribuciones propias.

## 1. Perdida de la Fuerza Ejecutoria.

Un Acto Administrativo pierde fuerza ejecutoria cuando desaparece alguno de sus atributos y en consecuencia pierde su capacidad de producir efectos jurídicos. Sobre este asunto el tratadista Aleksey Herrera Robles (2012), sostiene que:

La fuerza ejecutoria de un acto administrativo está sujeta a cuatro requisitos:

- a) La existencia de un acto administrativo;
- b) Que ese acto sea perfecto;
- c) Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo, y ;
- d) Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo acta voluntariamente...un acto administrativo pierde fuerza ejecutoria cuando desaparece alguno de sus atributos: existencia, vigencia, validez o eficacia, es decir, cuando deja de existir, pierde su capacidad para producir efectos jurídicos, se determina que su formación no fue perfecta o deja de ser obligatorio (p. 280-281)

En conclusión, la fuerza ejecutoria de un Acto Administrativo está condicionada a la existencia misma que recae sobre ese acto, a su perfección, a su exigibilidad y capacidad de crear efectos de ley, y a su capacidad de coerción para ordenar al particular actué, ejecute, o deje de actuar en determinada forma, de conformidad con el tipo de orden implícita en el aludido acto.

Por otro lado el tratadista Berrocal Guerrero se extiende en su análisis de esta característica del acto administrativo, al indicar que:

Corresponde a la situación en la cual un acto administrativo que cobró firmeza deja de ser

obligatorio de manera temporal o definitiva. Hay cesación de los efectos jurídicos del acto, por lo tanto los afectados pueden oponerse legítimamente al intento de hacerlo cumplir, mediante la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, consagrada en el artículo 67 del C.C.A.; o, visto desde la perspectiva estatal, las autoridades deben abstenerse de hacerlo efectivo... (Berrocal, 2009 p. 44)

Artículo 92. Ley 1437 de 2011 Excepción de pérdida de ejecutoriedad. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un Acto Administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional.

A juicio de nosotros la pérdida de ejecutoria del acto administrativo opera de pleno derecho sin necesidad de algún pronunciamiento que así lo declare.

Mientras Aleksey Herrera (2012) se ocupa de describir los cuatro requisitos a que está sujeta la fuerza ejecutoria de un Acto Administrativo, Berrocal Guerrero (2009) se refiere a la falta de firmeza del acto, el cual no cumple sus efectos jurídicos sea en forma temporal o definitiva y a la facultad excepcional que le asiste al afectado con el acto sin ejecutoria, para que la autoridad actúe o se abstenga de hacerlo.

Es importante señalar que las causales de pérdida de ejecutoria están taxativamente señaladas en el artículo 92 de la Ley 1437 de 2011, la Excepción de Pérdida de Ejecutoriedad, contenida en el artículo 66 del C.C.A, de la legislación anterior ya derogada a saber:

Por suspensión provisional y en formas de medida cautelar contencioso administrativa, de reproducción de acto suspendido, como medida preventiva en acción de tutela y acción popular, como protección del derecho fundamental o colectivo vulnerado, para la protección de víctimas de delitos; Por desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho (Decaimiento del Acto Administrativo); Por no ejecutarse el acto al cabo de

cinco (5) años de estar en firme.

Por pérdida de fuerza ejecutoria por cumplimiento de la condición resolutoria. Por pérdida de vigencia del acto (Ley 1437 de 2011, art 103)

### **1.1. Causales – En cuanto a las causales de perdida ejecutoria**

El tratadista Gustavo Gomez Aranguren (2011) señala:

Otra hipótesis que tiene que ver con la perdida de ejecutoria del acto, la plantea el fenómeno del agotamiento del acto que ocurre precisamente cuando el acto ha sido cumplido, y en esa proporción carece de justificación dentro del mundo de lo jurídico. Es claro que en estas condiciones el acto desaparece por su propia naturaleza en lo referente a su capacidad reguladora, mas no en la condición precedente de las obligaciones jurídicas de las que fue presupuestada (p. 273).

De aquí se deduce que el agotamiento del acto ocurre siendo este cumplido y que no encuentra justificación o soporte en el mundo jurídico, por tanto está llamado a desaparecer en su propia esencia y en lo que tiene que ver con su aptitud para regular situaciones entre el particular y el Estado.

El mismo tratadista puntualiza que:

La ley contenciosa administrativa colombiana establece cinco supuestos dentro de los que encierra las posibilidades de pérdida de fuerza ejecutoria, como un mecanismo de decaimiento de los actos. Ellos son: la suspensión provisional, la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, su inejecución al cabo de cinco años de estar en firme, la ocurrencia de una condición resolutoria a la que se halla sometido el acto y la

pérdida de suvigencia... (Gomez, 2011 p. 273)

Encuanto a la causal de pérdida de ejecutoria por suspensión provisional el tratadista

Herrera Robles (2012) dice que es:

La facultad que ejerce el Consejo de Estado, los Tribunales y juzgados Administrativos, a solicitud de parte, para dejar sin efecto un acto administrativo de manera transitoria y mientras se dicta sentencia definitiva, por considerar que existe una violación flagrante al ordenamiento superior. (p. 281)

De la lectura del artículo 66 del decreto 01 de 1984, como de la lectura del artículo 92 del CPACA, podemos concluir que la suspensión provisional fue derogada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por la Ley 1437 de 2011, en efecto el mismo tratadista enseña que tal facultad de los jueces administrativos, Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, se ceñían de los requisitos del artículo 152 del C.C.A.

Respecto a la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, al variar los hechos, pueden simultáneamente variar los alcances o efectos jurídicos del acto y si estos fenecen, ocasionan que se pierda tales efectos del acto.

La inejecución después de cinco años de estar en firme el acto administrativo, es decir la falta de actividad de la administración para hacer cumplir o ejecutar los actos es otra de las formas como el acto administrativo pierde ejecutoria.

La ocurrencia de una condición resolutoria a la que se halla sometido el acto como causal de pérdida de fuerza ejecutoria, implica que la realización de determinada circunstancia condiciona la mismísima existencia del acto y para todos los efectos, la condición resolutoria es la misma que prescribe el artículo 1536 del código civil<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La condición se llama suspensiva si, mientras no se cumple, suspende la adquisición de un derecho; y resolutoria, cuando por su cumplimiento se extingue un derecho

Y finalmente la pérdida de vigencia del acto ocurre cuando desaparece el acto, se queda sin fuerza jurídica ni coercitiva, sea por anulación, derogación, cancelación, revocación, retiro o similares.

### **1.1.1 Declaratoria de Nulidad.**

El Jurista Santofimio considera que la pérdida de fuerza ejecutoria del Acto Administrativo es consecuencia directa de declaratoria de nulidad del acto administrativo. Se refiere a ella en los siguientes términos:

“...Observando que el artículo 66 del C.C.A., fue derogado y reemplazado por el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, (C.P.A.C.A.), señala los siguientes:

ART. 92 Excepción de pérdida de ejecutoriedad. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional (Santofimio, 2007 p. 326).

Ahora bien, como consecuencia de la declaratoria de nulidad se producen unos efectos en el ordenamiento jurídico sobre los cuales existen dos tesis jurisprudenciales.

Una primera corriente sostiene que la declaratoria de nulidad del acto administrativo produce efectos retroactivos a partir del momento en que el acto surgió a la vida jurídica. Consecuencias inevitables de esta tesis es que la totalidad de las relaciones jurídicas emanadas del acto declarado nulo dejarán de existir.

Una segunda tesis, aceptable y que propende por la protección del ordenamiento jurídico y las situaciones individuales generadas a partir de un acto que ha sido declarado nulo, sostiene que los efectos de la nulidad tan sólo pueden ser hacia futuro esto es, a partir del momento en que la providencia respectiva queda en firme.

Nosotros no estamos de acuerdo con esta posición, pues consideramos que se debe asumir una tesis intermedia, que concilie la inexistencia inmediata de todas las situaciones jurídicas producidas por el acto finalmente declarado nulo, porque se trata de un acto que por ministerio de ley debe ser retirado del ordenamiento jurídico, que causó beneficios a unas personas y perjuicios a otras, estando en juego los derechos fundamentales individuales y el restablecimiento de los mismos, que de no producirse, generaría responsabilidad estatal.

La nulidad del acto administrativo es potestativa de la jurisdicción contenciosa administrativa, con supresión del acto del ordenamiento jurídico y a través del medio de control mediático de un proceso de esa naturaleza. Sin embargo, aunque no se permite la confusión de la nulidad con la inexistencia del acto administrativo, es la misma jurisprudencia la que ha cambiado inopinadamente las reglas de juego tal como lo indica el doctrinante Berrocal Guerrero.

Lo cierto es que en muchos casos la jurisprudencia ha hecho uso del concepto de inexistencia, cuando ha tenido que reconocer que no hay existencia de acto administrativo. Ello se debe a que se trata de situaciones en las que el acto administrativo no se perfeccionó o no se formó siquiera en apariencia, de modo que a simple vista se descarta como tal, lo cual ocurre cuando no se reúnen los elementos de existencia o los requisitos esenciales del mismo. Por lo tanto, la figura de la inexistencia del acto administrativo, como situación autónoma e independiente de la anulación, consiste en el

supuesto de que el acto no alcanzó a nacer o surgir a la vida jurídica, es decir, que lo que se pretende aducir como tal no mereció siquiera la presunción de la legalidad. (Santofimio, 2007 p. 95).

Debemos entonces entender dos precisiones respecto de la nulidad y de la inexistencia, para resolver la probable confusión conceptual que crea tanto la doctrina como la jurisprudencia: Se debe recurrir a la nulidad en los casos en los cuales el acto administrativo ha nacido a la vida jurídica, pero por carecer de formalidades para su existencia, y se acude a la inexistencia solo cuando el acto no ha nacido siquiera a la esfera jurídica. De hecho los efectos son totalmente diferentes, pues en el caso de la nulidad obtuvo presunción de legalidad, la que no se detenta siquiera en el acto inexistente. Deja en claro el tratadista cual es el concepto y alcance de la nulidad así:

La nulidad. Es la situación del acto que existió jurídicamente, pero que el juez invalidó por haberlo hallado afectado por cualquiera de las causales instituidas para ello. La nulidad es la consecuencia de la anulación que realiza el juez contencioso administrativo, con efectos de cosa juzgada (Santofimio, 2012 p. 340)

Es indispensable para que un acto administrativo resulte nulo, debe mediar previamente petición de parte y con intervención judicial del juez, porque tal anulación no opera de pleno derecho sino mediante decisión de la jurisdicción.

### **1.1.2 Decaimiento del Acto Administrativo.**

Es la pérdida de fuerza respecto de su eficacia, cuando sus fundamentos de hecho o de derecho igualmente desaparecen y son estas circunstancias totalmente determinantes para que el

acto administrativo se extinga como tal. El tratadista Berrocal Guerrero afirma:

El fenómeno del decaimiento del acto administrativo también goza de regulación en nuestro ordenamiento positivo, un acto producido válidamente puede llegar a perder fuerza en el ámbito de la eficacia al desaparecer sus fundamentos de hecho o de derecho. La doctrina identifica precisamente estas circunstancias como las determinantes del decaimiento o muerte del acto administrativo por causas imputables a sus mismos elementos.

El decaimiento del acto en el derecho colombiano está en íntima relación con la motivación del acto, se configura por la desaparición de los elementos integrantes del concepto motivante del acto. Al desaparecer uno de estos elementos, se configura en el derecho colombiano el fenómeno del decaimiento (Santofimio, 2012 p. 340)

Significa entonces que la muerte del acto administrativo ocurre porque desaparecen los elementos que le dieron vida. La jurisprudencia contencioso administrativa aborda más detalladamente el fenómeno, señala taxativamente algunas circunstancias jurídicas para que ello ocurra y las describe de la siguiente manera:

La Doctrina administrativa foránea y la nacional que ha seguido estas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervivientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho, indispensables para la existencia del acto. a. Derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo, cuando dicha regla era condición indispensable para su vigencia; b. Declaratoria de inexequibilidad de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control constitucional, en los países en donde ello existe; c. Declaratoria de nulidad del acto administrativo, de carácter

general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular, y d. Desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica particular y concreta. (Santofimio, 2012 p. 341)

Se requiere que haga falta uno o todos los presupuestos tanto facticos como jurídicos del acto administrativo, para que se produzca su decaimiento, o bien que se derogue o modifique la norma que lo origina o que sea declarada inexecutable o que resulte afectado por nulidad el acto administrativo o que desaparezcan los fundamentos de hecho y de derecho que soportaron en su momento la concesión de un derecho o situación jurídica específica.

### **1.1.3 Pérdida de Vigencia del Acto.**

Sobre el particular el tratadista Santofimio nos enseña:

Se trata de otra modalidad de pérdida de ejecutoria del acto administrativo enunciada en el numeral 5 del artículo 66 del C.C.A. En nuestra opinión, es un concepto genérico que recoge la totalidad de eventos de pérdida de fuerza ejecutoria. Tanto el decaimiento como la nulidad o el cumplimiento de la condición resolutoria quedarían incorporados bajo este nombre genérico de pérdida de vigencia. Tendríamos que agregar algunas otras situaciones específicas que harían parte de la pérdida de vigencia, estos son los eventos de derogatoria o revocación, que de configurarse podríamos, conforme a ordenamiento positivo, calificarlos como limitantes a la eficacia del acto en razón de que son verdaderos ejemplos de pérdida de fuerza ejecutoria del mismo. (Santofimio, 2012 p. 341)

Según este doctrinante, el código derogado en el artículo 66 incluía como fenómenos de la pérdida de vigencia, el decaimiento del acto administrativo, su nulidad o el cumplimiento de la condición resolutoria en el incorporado. Eventualmente da tal categoría a la derogatoria o

la revocación, que también limitan la eficacia del acto administrativo.

La norma vigente en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo define la figura de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo así:

Artículo 91. Pérdida de Ejecutoriedad del Acto Administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
- Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.  
Cuando pierdan vigencia. (Artículo 91 ley 1437 de 2011)

En resumidas cuentas, la norma pasa casi íntegra al nuevo ordenamiento jurídico y la actual doctrina jurídica se refiere a ella de la siguiente manera:

El acto también pierde fuerza ejecutoria cuando ha sido objeto de una declaración de nulidad, revocado o retirado. Estas expresiones corresponden a la causal de pérdida de fuerza ejecutoria, esto es, agotamiento de la vigencia del acto administrativo.

También se presentaría cuando el acto está sometido a un término de observancia o al cumplimiento de una situación o actuación específica que una vez consumada implica el agotamiento de la decisión.

El artículo 91 enumera las situaciones en que los Actos Administrativos pierden su fuerza obligatoria, incluyendo en el mismo listado aquellas que pueden predicarse de todos los actos y las que son propias de las decisiones generales o de las particulares. El primer

párrafo repite el precepto contenido en el artículo 88 sobre la presunción de legalidad, a cuyos comentarios se remite. La pérdida de fuerza ejecutoria supone que el acto administrativo produjo, o pudo producir, efectos, los cuales se interrumpen o desaparecen cuando se dan las circunstancias enumeradas por el artículo. Entonces la expresión legal no podrán ser ejecutados ha de entenderse hacia el futuro, a partir de la realización de los hechos que configuran la causal, por lo que en relación con los efectos causados es necesario respetar los derechos adquiridos y las situaciones consolidadas antes de la pérdida de fuerza ejecutoria. (Rivadeneira, 2012)

Significa entonces que la figura de la pérdida de vigencia pasa casi sin modificaciones trascendentales a la nueva legislación, en razón a que sus requisitos tanto de fondo como de forma siguen siendo casi los mismos. En esencia, se cambia la expresión pérdida de vigencia por pérdida de ejecutoriedad, con casi los mismos elementos y produciendo casi los mismos efectos jurídicos.

## 2. La Revocatoria Directa

### 2.1. Concepto

Esta figura se considera como un mecanismo mediante el cual un acto administrativo, ejecutoriado o no, se suprime o sustituye por la misma entidad pública que lo expidió, adoptando una decisión totalmente opuesta a la inicial, tomada fuera de las etapas del procedimiento administrativo y por las causales taxativa y especialmente fijadas por la ley.

Explica el doctrinante Berrocal que:

Es una forma de extinguir o hacer desaparecer en sede administrativa un acto administrativo, que implica la promulgación de otro acto administrativo, pero con sentido o signo contrario al anterior, de modo que, por ejemplo, la condena pasa a ser absolución; la concesión o autorización, pasa a ser negación, etc., o simplemente dejarlo sin efecto, es decir, extinguir la situación jurídica que hubiere originado (Berroca, 2009 p. 45)

Es decir, que la revocatoria directa hace desaparecer, por un motivo legal, un acto administrativo del ordenamiento jurídico, excluyendolo totalmente del mundo del derecho

El exconsejero de Estado Juan Angel Palacio señala que:

Es un recurso extraordinario en cuanto, si el acto carece de recursos por vía gubernativa, o a pesar de existir se dejó pasar el término sin ejercerlos, el particular afectado puede acudir ante la Administración para solicitar que el acto se revoque. Igualmente, la entidad que ha expedido un acto individual que considera que se ha equivocado o que de alguna manera ha infringido una norma superior, puede acudir a la revocatoria directa del mismo, siempre que se ajuste a los lineamientos que le señala la ley (Berrocal, 2009)

Vemos entonces que la revocatoria directa es un recurso extraordinario, el cual se utiliza cuando esten vencidos los recursos ordinarios, ya sea porque si el acto no admitia recursos en sede de vía gubernativa, o porque los permitía y el titular del derecho se abstuvo de interponerlos, el particular afectado puede pedir a la Administración que revoque el acto aludido o la misma administración, en casos extremos, se manifiesta a través de la autoridad administrativa que ha expedido el acto individual el cual debe estar equivocado o que de alguna manera haya infringido una norma superior constitucional.

Sobre el particular, el Art 93 de la ley 1437 de 2011 señala taxativamente tres causales:

Art. 93.- Los Actos Administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

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 (Palacio, 2006 p. 68).

Es decir que tales actos administrativos los revoca directamente la autoridad que los expidió o sus superiores funcionales, en forma oficiosa o a petición de parte, cuando vulneren la constitución política o el ordenamiento jurídico, o atenten contra el interés público o social o causen daño injustificado a cualquier persona.

La Sala plena del Consejo de Estado mediante Sentencia 8732 del 16 de julio 2002 Expediente Nro. 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ 029) Magistrado Ponente Ana Margarita Olaya Forerero, define la figura de la revocatoria así. En nuestra legislación, la revocación es la extinción del acto en la vía administrativa, bien por razones de legalidad o de conveniencia o de

interés público o social (Mora, 2011).

Como obligada cita doctrinal, el Dr. SANTOFIMIO entra a terciar esbozando como casi siempre un planteamiento donde disiente de otros tratadistas, cuando expresa:

La figura de la revocación directa de los actos administrativos no tiene en el derecho colombiano una naturaleza jurídica definida. Del análisis de las disposiciones del ordenamiento positivo que le dan entidad a la institución se pueden concluir dos modalidades, con configuración jurídica perfectamente diversa. Por una parte, encontramos la revocación como mecanismo de utilización directa por parte del sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior y, por otra, la revocación como medida unilateral de la administración para dejar sin efectos decisiones adoptadas por ella misma.

En cuanto a la primera hipótesis, no podemos dudar que se trata de un mecanismo procesal similar a los recursos típicos de las actuaciones administrativas, pero con unas oportunidades y procedimientos diversos, razón por la cual coincidimos con quienes califican a esta modalidad de la revocación como la de un verdadero recurso extraordinario en vía administrativa, la Sala plena del Consejo de Estado mediante Sentencia 8732 del 16 de julio 2002 Expediente Nro. 23001-23-31-000-1997-8732-02.

Con respecto a la segunda modalidad, consideramos que se trata de un mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador, con el fin de revisar sus propias actuaciones y, dentro del contexto de la actuación oficiosa, sacar del tránsito jurídico decisiones por ella misma adoptadas.

De la norma transcrita y de la jurisprudencia y doctrina citadas podemos concluir que la figura implica dos tipos de revocatoria. La primera a instancia de parte cuando el sujeto activo advierte que hay la causal que permite su exclusión del ordenamiento jurídico y la otra en forma oficiosa debe declararla la administración, en forma unilateral, para corregir un yerro adoptado por ella misma, el cual, implica tomar una decisión totalmente opuesta en sentido y contenido a

la originaria, que pueden ser considerados bien sea un recurso como tal o una actuación oficiosa del ente estatal que con fundamento en el ordenamiento jurídico rehace la actuación originaria abiertamente contraria a la ley.

En términos generales, la revocación directa en Colombia procede contra toda clase de acto administrativo: generales y particulares, reglados y discrecionales, siempre que se presenten las causales respectivas. Como norma general se utiliza para los actos particulares, porque para los generales opera la derogación. En el anterior código Decreto 01 de 1984 estaban señaladas expresamente en el artículo 69 el C.C.A., las cuales fueron casi idénticamente reproducidas en el artículo 93 de la nueva codificación.

En general las causales son en esencia las mismas, la doctrina las desarrolla de la siguiente manera:

## **2.2. Primera causal: Oposición manifiesta a la Constitución y la Ley.**

La Corte Constitucional en Sentencia C-672 de 2001 citada en la Sentencia C-383 de 2003 sostuvo: "...La revocatoria directa como acto constitutivo, es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso con nuevas consecuencias hacía el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocatoria directa lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir; o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado...". En uno y otro caso, la revocatoria sólo procede cuando el acto quedá incurso en una de las tres causales de revotaria previstas en el artículo 69 del C.C.A. – hoy Art. 93 de la Ley 1437 de 2011, y en este caso cuando el acto vulnera en forma palmaria la Constitución y la Ley.

La oposición que en esta causal se predica que debe ser ostensible, apreciable a simple vista, sea por confrontación directa o con base en las pruebas atinentes a los fundamentos de hecho del acto administrativo de que se trate.

Como se observa, es de orden enteramente jurídico, en el que el concepto de ley ha de entenderse en sentido amplio, esto es, como toda normatividad superior al acto administrativo y a la cual le deba sujeción. Tal como está dada, corresponde al requisito sustancial o material que se prevé en el Art. 138 del C.P.A.C.A, a nuestro juicio, esta es una causal de raigambre Constitucional, porque parte de la base que el acto administrativo la lesiona y de contera el restante ordenamiento normativo, por tanto debe ser excluido del mismo, que implica amen de su exclusión del orden jurídico, debe suspender el acto atacado y originar su nulidad, que está en cabeza del juez que es quien puede por ministerio de la ley tomar esta decisión.

### **2.3. Causal**

#### **2.3.1 Que no esté Conforme con el interés público o social, o atente contra él.**

Esta causal, es de contenido meramente político, en el buen sentido de la palabra o, mejor aún, policivo, en tanto comporta también un juicio de conveniencia u oportunidad respecto de los bienes o derechos colectivos involucrados en el interés público o social, o lo que es igual, en orden público, a fin de establecer si un determinado acto administrativo resulta lesivo o no de los mismos. Aquí se trata de hacer efectivo el principio de la prevalencia del interés general, que aparece plasmado en uno y otro orden, sobre el interés particular, cuando el acto es de esta misma índole. Envuelve un problema de ponderación, por cuanto ya no es sólo la confrontación entre dos niveles de normas, sino también entre dos intereses o clases de

derechos, de allí que su aplicación, además de las consideraciones jurídicas y de conveniencia pertinentes debe consultar el principio de proporcionalidad.

En esta causal de revocación directa, además de compararse una norma con otra, se confrontan el interés particular o del individuo que promovió el acto administrativo con el de la comunidad o de los asociados, donde si estos últimos resultan afectados, impone la declaratoria de la revocatoria aludida.

En este punto conviene precisar que si bien es cierto es un espíritu constitucional que el interés general prima sobre el particular, no podemos dejar de lado que en la toma de este tipo de decisiones pueden causarse lesiones a los derechos fundamentales individuales y entraríamos en un círculo vicioso, porque demandaría por vía de acción de tutela o de reparación directa, aquel que resultara afectado en una revocatoria directa.

### **2.3.2 Que el acto administrativo cause agravio injustificado a una persona.**

El agravio es sinónimo de ofensa y de perjuicio; entendiendo agravio como el perjuicio que se le causa en los derechos e intereses a alguien, éste da lugar a la revocación directa cuando sucede sin razón, motivo o fundamento alguno; es decir, cuando no tiene justificación alguna. Por lo tanto, implica ante todo un juicio de mérito, que es un tipo de juicio jurídico, pero cuyo mayor énfasis está en verificar si el perjuicio que el acto administrativo le produce a una persona tiene o no justificación en las circunstancias de hecho y de derecho que sirven de fundamento al acto.

Del análisis ponderativo entre normas y entre intereses generales y particulares, puede surgir un agravio injustificado en determinada persona, no solo la acción de tutela ni el medio de control de reparación directa serian mecanismos idóneos de defensa judicial, incluso la

misma revocatoria directa se nos antoja como la salida más práctica para evitar lesiones o perjuicios a alguien, asunto en que creemos que específicamente se tiene que detener el juez administrativo antes de decidir una controversia de este tipo.

## **2.4 Oportunidad**

La doctrina sostiene que se puede intentar en cualquier momento luego de ser expedido el acto, sin importar que este se encuentre en firme o no, pero con el condicionamiento de que el solicitante no haya interpuesto los recursos en vía gubernativa lo cual es causal de improcedencia de conformidad con el artículo 70 del C.C.A, con la reforma hecha por la ley 1437 de 2011, la causal de improcedencia viene siendo casi la misma, pero con la novedad que incorpora el haber operado la caducidad para control judicial; y que no haya sido admitida la demanda si el perjudicado acudió a la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme al artículo 71 del Decreto 01 de 1984. Este artículo fue modificado por el artículo 95 de la ley 1437 de 2011, la reforma consiste en que si habiéndose presentado demanda tiene como como plazo que no se halla notificado el auto admisorio, y reduce a un mes el plazo para la petición de la revocatoria, quedando en dos meses respecto de los tres que establecía el anterior código, introduce igualmente la novedad que la decisión de revocatoria es inimpugnable, y que se puede conciliar antes de proferirse la sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del ministerio público, quien podrá formular oferta de revocatoria de los actos administrativos y es el juez quien se pronuncia conforme al ordenamiento jurídico y da por terminado el proceso.

De lo anterior, se coligen con precisión varios aspectos puntuales. Si el interesado o los terceros afectados inician o interpongan recursos de vía gubernativa, no pueden pedir revocar

directamente el acto impugnado, en segundo lugar tampoco pueden hacerlo si habiendo presentada demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa esta fue admitida, lo cual implica su notificación.

## **2.5. Efectos de la Revocatoria Directa**

Los efectos que produce la Revocatoria Directa pueden ser sustanciales y en el tiempo, adjetivos o procesales y patrimoniales.

Sobre los efectos sustanciales la doctrina ha expresado:

Si se decreta, la revocación directa implica la desaparición del acto administrativo del mundo jurídico, con efectos *ex tunc*, es decir, retroactivos, con lo cual se supone que las cosas vuelven a su estado anterior a la expedición del acto, excepto cuando la revocación es por razones de orden público o social sobrevinientes, o cuando se presentan con posterioridad a la expedición del mismo (Berrocal 2.009, p. 476)

Modificado por el artículo 94 de la ley 1437 de 2011 así: **ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA.** La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

**Oportunidad.** La revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la

demanda.

Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso. PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o repararlos perjuicios causados con los actos demandados. Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria

Este tipo de revocación implica que el acto administrativo pierde su fuerza jurídica y sus efectos son hacia el pasado, evidenciando que las cosas vuelvan a sus estado natural, estableciendo la cosa o situación a su estado anterior, como si no se hubiera realizado, figura esta que consideramos opera de plena cuando se revoca el acto administrativo y se deshace en derecho lo que estaba jurídicamente realizado (Berrocal 2.009, p 4).

Según la línea jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado, acorde con la doctrina sobre la materia, han sido enfáticas en señalar que... cuando la Administración toma la decisión de revocar un acto motivado, debe hacerlo también de igual forma, con el objeto de que el administrado sepa cuáles son las causas que llevaron a las autoridades para que el acto

desaparezca, y además sea posible hacer un efectivo control de la actuación administrativa.

Los efectos adjetivos o procesales tienen dos acepciones. En sede administrativa y en sede jurisdiccional. Berrocal se refiere a la sede administrativa así:

La solicitud de revocación directa genera una actuación administrativa especial, que carece de vía gubernativa, cuando se da de oficio, es solicitada por un tercero o si la hace el interesado y existan terceros que puedan ser directamente afectados por la revocación, ya que debe darse aplicación al artículo 28 del C.C.A., pero, en todo caso, no da lugar a la aplicación del silencio administrativo (artículo 72 C.C.A.). Tampoco genera vía gubernativa ni revive los términos de dicha vía respecto del acto que se pide revocar, dada la incompatibilidad que hay entre ésta y la revocación directa (Berrocal 2.009, p 4)

Se deduce de la anterior acotación que es una preferentísima actuación de índole administrativa, excluyente del silencio administrativo, la vía gubernativa y de los recursos que de ella dependen, puesto que ambas son totalmente incompatibles con esta figura. Es en pocas palabras, deshacer en derecho aquello que se construyó igualmente en derecho.

El mismo doctrinante nos señala: En sede jurisdiccional.

Lo anterior significa que el acto mediante el cual se niega la revocación, no es pasible de acción contencioso administrativa alguna, por cuanto su juzgamiento sería ni más ni menos que avocar judicialmente la solicitud de revocación del acto de que se trate y con ello examinar este acto en sede jurisdiccional, que es lo propio de las acciones contencioso administrativas, por lo tanto se terminarían reviviendo los términos para el ejercicio de las mismas. (Berrocal 2.009, p. 480)

Se entiende de tal cita, que la revocatoria de orden jurisdiccional no permite su posterior acción contenciosa administrativa judicial, porque se reviviría la acción ya intentada,

se estaría desconociendo el principio de cosa juzgada, porque fue un juez el que decidió la controversia, revestido de autonomía judicial, de jurisdicción y competencia y sería también un abuso del acceso a la administración de justicia, porque se pondría en tela de juicio la independencia de los jueces en la toma de decisiones de su resorte.

Sin embargo, se tiene que el artículo 28 del anterior código fue excluido del ordenamiento jurídico contencioso administrativo por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, pero el artículo 72 fue recogido en su integridad, mas no en su literalidad por el artículo 96 de la nueva legislación.

Finalmente, Berrocal aborda el asunto de los efectos patrimoniales así:

El artículo 74, inciso final, del C.C.A. prevé que el beneficiario del silencio administrativo positivo que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación directa del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.

Esa reparación la consideramos posible también respecto de terceros de buena fe que resulten afectados por la revocación directa del referido acto presunto, así como de los directa e inmediatamente afectados por la revocación directa de actos administrativos expresos por la segunda causal señalada en el artículo 69 *ibídem*, según se expuso en el desarrollo de la misma, en especial cuando se den las condiciones o requisitos que impongan la protección de la confianza legítima del interesado en el asunto. (Berrocal 2.009, p. 480)

La anterior apreciación doctrinal la compartimos íntegramente, porque quienes inicialmente fueron favorecidos con el acto administrativo que posteriormente fue revocado, antes de ser tomada tal decisión tenían unas expectativas económicas que finalmente fueron

unilateralmente cercenadas por la administración, ante la advertencia de ilegalidad del acto revocado y por tanto tales expectativas, siempre y cuando sean amparadas de buena fe, implican que acuda ante la misma jurisdicción para que le sean resarcidas.

Vale precisar que el artículo 74 del derogado código, fue totalmente modificado por el artículo 97 de la ley 1437 de 2011(C.P.A.C.A.)<sup>2</sup> en toda la literalidad integral del artículo, pues el derogado artículo 28 permitía la actuación oficiosa del funcionario de la administración y la reforma solo permite actuar a petición de la parte interesada, como una muestra de una justicia rogada.

**Anulación de los actos administrativos.** En Colombia la nulidad de los actos administrativos solo es posible por la vía jurisdiccional previa demanda escrita de cualquier persona interesada ante el juez administrativo individual o colegiado, a través de los medios de control de la nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho o contractuales cuando se impugnen actos contractuales, previos, concomitantes o posteriores. Es el juez quien respetando el debido proceso establecido en la ley 1437 y el código general del proceso quien mediante sentencia judicial declara la nulidad del acto.

La anulación de los actos administrativos según la doctrina es considerada como

La decisión judicial de suprimirlo o hacerlo desaparecer del mundo jurídico a instancia de parte, es decir, en virtud de acción contenciosa administrativa. Por

---

<sup>2</sup> Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

consiguiente, sólo puede darse en sede jurisdiccional, suprimiendo directamente y con efecto de cosa juzgada la existencia del acto administrativo, ya que se parte de que el acto existe y se presume legal, y se pasa a tener como no existente, y sólo puede decretarse por razones jurídicas, a diferencia de la extinción que puede darse en sede administrativa que, en primer lugar, no tiene efectos de cosa juzgada y puede producirse tanto por razones jurídicas o de ilegalidad. (Berrocal 2.009, p. 480)

Quiere decir lo anterior que la decisión de anulación no es oficiosa sino que requiere de instancia de parte y ante la jurisdicción administrativa, quien se encarga de suprimir el acto, con efectos de cosa juzgada, pues era inicialmente considerado como legal pero por razones jurídicas, ante la autoridad competente deja de ser existente en el mundo jurídico, siendo su actuación exclusiva de la sede jurisdiccional, porque la sede administrativa no concede tales efectos y por tanto las consecuencias jurídicas posteriores de irreversibilidad del acto que genera la decisión judicial.

Rojas Arbeláez es mucho más práctico en señalarnos cuales son los motivos de anulación de un acto administrativo desarrollando especialmente tres situaciones específicas:

Entre los varios motivos o causales para anular un acto administrativo se encuentra el denominado error en los motivos invocados. Debemos tener en cuenta que por razón de los motivos un acto administrativo puede adolecer de nulidad en cualquiera de dos ocasiones. La primera, cuando la ley ha dispuesto que una decisión administrativa se profiera con invocación de los motivos en que se fundamenta. En este caso, cuando la autoridad correspondiente omite esa invocación, se incurre en un vicio de forma y entonces el acto es anulable por esa razón (Rojas, 1985 p. 48)

En éste caso, el acto administrativo se expide sin invocar los motivos o el fin que dieron lugar a su expedición, lo que genera un vicio de forma y la consecuente anulación del

acto. Sobre el mismo tema pero en diverso enfoque, éste tratadista expone:

Pero puede suceder también que en el acto se invoquen unos motivos y que no haya correspondencia entre estos y la decisión, o sea, que ha habido error en los motivos invocados. Esta es otra causal de anulación. El fundamento de esta causal es, indudablemente, que el acto administrativo nace sin causa, o, lo que es lo mismo, que en el proceso intelectual que se produce para que tenga existencia una decisión administrativa, el móvil de la voluntad no fue el que se invocó en el acto y por eso este se puede tener como carente de causa (Rojas, 1985 p. 48)

En esta situación, existe la motivación del acto, pero en forma equivocada, lo cual genera igualmente su anulación, porque la causa que lo origina es distinta a su sustento o motivación. Concluye el tratadista refiriéndose al desvío de poder, así:

Otro motivo de anulación es el denominado desvío de poder. Toda la actividad administrativa, como es de conocimiento elemental, no tiene finalidad distinta de la del interés público. Pero esa actividad, bajo una apariencia de interés general puede estar inspirada, recónditamente, por motivos particulares. Con un acto administrativo, la autoridad, bajo esa apariencia de interés público, puede estar buscando un interés personal del funcionario, de un amigo o de un pariente.

Al procederse así se produce la causal mencionada, porque se ha utilizado la herramienta del poder público, no para buscar el bien general, sino el interés particular. Pero el desvío de poder es algo muy distinto del abuso de poder, que es otra de las causales de anulación. Se da cuando la autoridad obra más allá de su competencia, o sea, con una expresión que se usa en el derecho administrativo inglés, *ultra vires*; lo que significa que aparece obrando más allá de las fuerzas de la autoridad, la competencia de la autoridad. Porque, en resumidas cuentas, la potencia es también fuerza (Rojas, 1985)

Aquí la doctrina plantea además del desvío del poder, el abuso del mismo, porque

mediante un acto administrativo, la autoridad, aparentando la búsqueda del interés público, pero realmente procura un interés estrictamente personal y se abusa del poder cuando el mismo funcionario, sea procurando el interés público o el particular, se extralimita de sus funciones y vulnera el ordenamiento jurídico.

Es pertinente hacer precisión en que no se pueden confundir los términos anulación, anulabilidad y nulidad.

La primera es la acción de anular, la decisión del juez de hacer efectivas las consecuencias cuando ocurren los supuestos normativos que causan la invalidación del acto administrativo. La anulabilidad es una condición implícita dentro de un acto administrativo de ser anulado o invalidado por estar afectado de alguna causal de nulidad, mientras que la nulidad se refiere al acto que existió jurídicamente que fue invalidado por decisión judicial, previo establecimiento de las causales para ello.

El tratadista Rivadeneira Bermudez Rosember, se refieren al tema:

Hay que tener en cuenta que la nulidad se refiere a situaciones que concurren o son concomitantes a la formación del acto administrativo, mientras que las causales de pérdida de fuerza ejecutoria se desencadenan con posterioridad a su expedición y no suponen la violación de ninguna norma o requisito de validez de la decisión. El acto viciado, al presumirse acorde a derecho, es oponible mientras no recaiga sobre él decreto de suspensión provisional o sentencia ejecutoriada de nulidad. (Rivadeneira, 2012 p. 185)

Quiere decir lo anterior que la nulidad se refiere expresamente a situaciones concomitantes al proceso de formación del acto administrativo, y que ese acto se presume acorde a derecho, mientras no sea suspendido provisionalmente o recaiga sobre él una sentencia ejecutoriada de nulidad.

Es claro entonces, que la decisión de nulidad solo esta enderezada a declarar la anulación de los actos acusados por violar la constitución o la ley, de donde se desprende que aquellos que motivaron el acto presuntamente ilegal posteriormente declarado nulo, ni recobran vigencia, ni la decisión debe ocuparse de aspectos como la derogatoria, caducidad o pérdida de fuerza ejecutoria del acto, el cual fue simplemente declarado nulo.

La doctrina actual se refiere a la acción de nulidad en la legislación modificada así:

Conocida como la acción contenciosa objetivo de nulidad, tiene como finalidad el restablecimiento de la legalidad, y por medio de esta cualquier persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general (art. 137). Las causales por las cuales se podrá pedir la nulidad de los actos administrativos son:

Cuando el acto administrativo haya sido expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse. Todo acto administrativo debe respetar el bloque normativo, la Constitución, la Ley, el acto administrativo superior (Rivadeneira, 2012 p. 185)

En términos generales son las mismas causales de nulidad que traía el anterior código por tanto no se deduce ninguna novedad legislativa trascendental en la reforma a esta figura jurídica, solo cambia el artículo que la contiene.

### 3. Causales de Nulidad

El anterior C.C.A. en su artículo 84<sup>3</sup> y la doctrina ha discriminado como causales de nulidad las siguientes:

- i) Violación de la norma en que debía fundarse; ii) incompetencia en el funcionario que lo expide; iii) expedición irregular, desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa; iv) falsa motivación; y, v) desviación de las atribuciones propias. (Berrocal, 2009 p. 497)

Ahora, con la modificación trascendental que hace el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, la novedad legislativa introducida comprende la limitación de la declaratoria de nulidad solo para los actos administrativo de carácter general; además de que introduce en el párrafo cuatro causales más que se pueden aplicar excepcionalmente, pero para los actos de contenido particular las cuales se contraen a los siguientes asuntos: Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho, subjetivo a favor del demandante o de un tercero, cuando se trate de recuperar bienes de uso público, cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico y cuando la ley lo consagre

---

<sup>3</sup> Modificado por el artículo 137 de la ley 1437 de 2011. Artículo 137. *Nulidad*. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

expresamente. Veamos entonces en forma discriminada algunas de ellas.

### **3.1. Violación de Norma Superior**

Berrocal resume atinadamente esta causal de la siguiente forma:

Esta causal comprende además la de inconstitucionalidad del acto administrativo, debido a que las normas constitucionales son normas de normas, y, como tales, aquellas en las que en primer orden deben basarse los actos administrativos, debido al principio de la supremacía de la Constitución y a su fuerza. Vinculante por virtud de lo dispuesto en el artículo 4<sup>o</sup> de la misma, no obstante el orden sublegal que usualmente tienen dichos actos (Berrocal, 2009 p. 497)

La inconstitucionalidad del acto administrativo se refiere a las normas de índole sustancial, es una causal de tipo específico porque se refiere expresamente a la norma supra legal en la cual debe basarse el acto administrativo por la materia a que se refiere o regula, objeto expreso de la actividad estatal.

Es la infracción directa de la constitución (art 237-2 y 241-547) el termino se explica en las previsiones del art 4 y 241 de la Constitución Política de 1991, cuando expresó que la Constitución es norma de normas jurídicas y que en el evento de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley se aplicaran las normas constitucionales y en nuestro caso cuando haya conflicto entre un acto administrativo con las normas jurídicas con las normas constitucionales, se aplicaran estas.

Sin embargo el medio de control por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 del CPACA, solo admite el control por infracción directa de la constitución con lo cual se

descarta la confrontación del acto administrativo y las normas legales.

La infracción directa de la Constitución Política y la ley se extienden a la confrontación del acto administrativo impugnado con la plenitud de las normas constitucionales el cual se extenderá a vicios de forma y de fondo del acto impugnado, a fin de que se declare mediante sentencia la nulidad.

### **3.1.1 Incompetencia del funcionario que lo profiere.**

Esta causal se configura cuando el acto administrativo lo expide el funcionario público o particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero sin las atribuciones que la Constitución, la Ley o el reglamento le han asignado; o no está dentro de los asuntos de su órbita de competencia, atendiendo criterios como la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo.

En éste caso, la competencia es requisito de validez del acto administrativo y cuando se carece de atribución constitucional, legal administrativo para emitirlo se genera esta causal de nulidad. Como plantea la doctrina consiste en la ausencia de la condición específica que requiere el órgano o sujeto del acto administrativo para que el acto sea legal y legítimo. (Berrocal, 2009 p. 497)

La competencia en términos generales se le ha considerado como la capacidad jurídica que le atribuye el ordenamiento jurídico, en un caso concreto a un servidor estatal, a los directores, o jefes de los órganos autónomos e independientes, o a una persona particular con funciones administrativas, para desarrollar determinadas funciones o atribuciones puntuales, exclusivas y excluyentes con carácter definitivo, temporal, territorial o estrictamente funcional, por tanto en el derecho administrativo colombiano las autoridades mencionadas, expiden

decisiones o actos administrativos para los cuales están debidamente autorizados por los artículos 2 del CPACA y 2 del C.C.A.

El Consejo de Estado en Sentencia de 27 de enero del 2011, expediente No.47001233100019990029401 (17334), Sección Cuarta, sostuvo:

“...la incompetencia, que consiste en que la autoridad administrativa, adopta una decisión sin encontrarse legalmente facultada para ello, teniendo en cuenta que no puede salir del marco constitucional legal que le señala su competencia...”.

Por tanto, la incompetencia como causal de nulidad de los actos administrativos consiste en que una autoridad administrativa toma una decisión sin estar facultado para ello por el ordenamiento jurídico vigente, o por un acto administrativo dictado, y acompañado de convenio correspondiente, si se trata de una persona natural, o jurídica privada.

En Colombia las autoridades estatales en términos del artículo 2 numeral 1 del CPACA, quienes expiden actos administrativos están autorizados previamente para hacerlo ya que en nuestro país no hay empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento.

### **3.1.2 Falsa Motivación**

Aquí se estudia el elemento causa o motivo del acto administrativo o circunstancias de hecho y de derecho que soportan la decisión contenida en el acto y la causal como tal se configura cuando la sustentación de los hechos del acto no tiene veracidad. Berrocal precisa estas situaciones:

.....Por falsedad en los hechos, esto es, cuando se invocan hechos que nunca ocurrieron, o se describen de forma distinta a como ocurrieron. Por apreciación errónea de los hechos, de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que se invocan (Berrocal, 2009 p. 497)

En este punto hay que detenerse en establecer la diferencia entre la falsa motivación y otra la falta de motivación. Berrocal nos enseña

La primera es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo (Berrocal, 2009 p. 497)

Es clara entonces tal diferencia, en la medida que la motivación sin fundamento alguno es determinante para viciar el acto, mientras que en el caso de la segunda puede haber la motivación pero no se incluyó en el acto, es decir que aquella se concluye es un vicio fundamental de fondo y está un vicio de forma. De la misma forma se puede deducir que el acto puede tener motivación pero si esta es falsa, tiene el requisito de forma pero no de fondo y por ello se invalida y viceversa, tenía la verdadera motivación pero no se incluyó en el cuerpo del acto.

El Maestro Libardo Rodríguez nos ilustra al respecto:

La causal llamada en Colombia falsa motivación, comprende dos posibilidades: En primer lugar, puede consistir en que la ley exija unos motivos precisos para tomar

una decisión y el funcionario expida el acto sin que esos motivos se hayan presentado en la práctica, caso en el cual se habla de la inexistencia de motivos legales o falta de motivos. Por ejemplo, para el otorgamiento de una pensión de jubilación se requiere la presencia de ciertos requisitos en cuanto a la edad y años de trabajo del jubilado, de manera que si se otorga una pensión a una persona que no ha reunido dichos requisitos, el acto estará viciado por esta causal de ilegalidad. Debe tenerse en cuenta que esta causal de ilegalidad solo tiene eficacia cuando el funcionario ejerce una competencia reglada, caso en el cual las circunstancias de hecho que fundamentan el acto son condiciones de su legalidad. (Rodríguez, 2011)

Para el caso de esta causal de falsa motivación, puede suceder cuando la ley exija unos determinados motivos para emitir el acto administrativo y pese a ello el funcionario expide el acto sin que tal motivación exista en la práctica, por tanto se reprochan inexistencia de motivos legales o falta de motivos. El mismo doctrinante plantea una segunda acepción respecto de la falta de motivación:

En segundo lugar, esta ilegalidad puede consistir en que los motivos invocados por el funcionario para tomar la decisión no han existido realmente, sea desde el punto de vista material, sea desde el punto de vista jurídico. Se habla entonces de la inexistencia de los motivos invocados, de motivos erróneos, o de error de hecho o de derecho en los motivos. Como ejemplo de error de hecho en los motivos podemos citar el caso de un acto de la administración para cuya expedición se invoca como fundamento una solicitud de un particular que no se ha presentado. El error de derecho se presentará cuando el motivo invocado sí existió materialmente, pero ha sido mal apreciado por el funcionario. Por ejemplo, se concede licencia a un empleado accediendo a una solicitud que realmente hizo, pero en la cual solicitaba sus vacaciones. (Rodríguez, 2011 p. 293)

Con la Constitución Política de 1991 la regla general es la motivación de los actos

administrativos, para garantizar los derechos, deberes, principios constitucionales de quienes estén involucrados en un acto o decisión administrativa, la excepción puntual a la motivación debe estar prevista en forma taxativa en el ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional en la sentencia C-818-2011 sostiene que toda decisión que rechaze las peticiones de información o documentos será motivada.

Los errores de hecho y de derecho cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus potestades administrativas. El error de hecho ocurre cuando es inexistente el motivo que soporta el acto administrativo, pero en el caso del error de derecho tal motivo si existió realmente, pero fue apreciado e interpretado jurídicamente en forma errónea por el servidor que emite el acto.

### **3.1.3 Expedición en Forma Irregular**

Esta causal de nulidad se configura por el incumplimiento de las formalidades previstas en la ley se dicen de los requisitos que garantizan la veracidad del acto, la igualdad de los interesados, sus derechos privados como el de defensa, controversia, y la publicidad para la formación del acto de que se trate.

Entre estos requisitos comunes, están la fecha, nombre del órgano, firma del funcionario, la motivación si es expresa, el cumplimiento de trámites, necesarios como solicitud de conceptos, dictámenes, estudios previos, publicación de la solicitud o del inicio de la actuación administrativa, citaciones a terceros, etc.

Sin embargo, la irregularidad que origina nulidad es la relevante para su contenido o determinante para lesionar el debido proceso, de índole sustancial, cuando incide o es básica en el sentido de la decisión. Las irregularidades que no tengan dicho alcance pueden ser pasadas

por alto o subsanarse en cualquier tiempo. Las simples omisiones e irregularidades incapaces de afectar los actos administrativos son aquellas que no constituyen una garantía y por ende un derecho para los asociados (Ariza, 1994)

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que existen ciertos elementos esenciales del acto administrativo que determinan su validez y eficacia estos son: La competencia de la autoridad administrativa, la voluntad en la expedición, el contenido y la motivación. Son copetentes para dictar actos administrativos las personas de derecho público como las del derecho privado, siempre que actúen dentro del arbitrio del derecho administrativo.

Aquí tercia la jurisprudencia proponiendo como alternativa de solución una especie de convalidación de tal nulidad cuando afirma que...en virtud del principio de eficacia y de economía, las irregularidades que no tengan dicho alcance pueden ser pasadas por alto o subsanarse en cualquier tiempo. Las simples omisiones e irregularidades incapaces de afectar los actos administrativos son aquellas que no constituyen una garantía y por ende un derecho para los asociados (Ariza, 1994)

#### **3.1.4 Desconocimiento del derecho de audiencia**

Esta causal se refiere a la institución jurídico administrativa, el procedimiento administrativo, porque forma parte de la garantía constitucional y básica del debido proceso (Art. 29 CP), el cual se debe aplicar a toda decisión judicial o administrativa, cualquier omisión, desconocimiento, indebida aplicación o interpretación de las etapas integrantes del proceso conforme al ordenamiento jurídico vigente, constituye una vulneración directa, o indirecta de la

norma anteriormente citada.

Se refiere en esencia al núcleo esencial del derecho de defensa que puede resultar afectado por un acto administrativo, cuando esté se expide sin permitirle al afectado intervenir dentro de la actuación administrativa que lo involucra, lo cual puede constituirse en una vía de hecho, porque se le desconoce este derecho total o parcialmente o a sus espaldas. También se aplica esta causal cuando terceros litisconsortes necesarios no fueron citados al juicio administrativo o cuando particulares que pueden resultar afectados por actuaciones iniciadas de oficio no les comunicó su existencia y objeto.

### **3.1.5 Desviación de las atribuciones propias.**

Esta causal se conoce como desviación de poder, y opera cuando el acto administrativo:

Fue expedido por un órgano o autoridad competente, y con las formalidades debidas, pero realmente persigue fines distintos a los del ordenamiento jurídico y que se presumen de tal acto.

Aquí corresponde con el elemento fin del acto administrativo que debe ser legítimo y previsto en la regulación jurídica pero se convierte en ilegal cuando el autor del acto se aparta del ordenamiento jurídico.

Lo curioso de esta causal es que se configura si se persigue un fin dañino o uno altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero en ambos casos se apartan de la norma pertinente, por lo que se valoran los fines generales implícitos en toda actuación administrativa y los específicos para cada tipo de acto administrativo.

Esta causal es comúnmente aplicable en actos discrecionales, porque el funcionario es

competente, las formalidades son mínimas, no requiere motivación, tiene amplio margen de maniobra en las circunstancias de tiempo, mérito, modo, lugar, etc., donde tradicionalmente es conocido que el fin último de todo acto administrativo, es el interés general o el mejoramiento del servicio.

Bajo estos parámetros, la fuerza ejecutoria de un acto administrativo está sujeta a requisitos como la existencia del acto administrativo; que ese acto sea perfecto; que tenga condiciones de exigibilidad o producir efectos jurídicos y; que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo obedece voluntariamente.

La pérdida de ejecutoria del acto administrativo ocurre cuando desaparece alguno de sus atributos de existencia, vigencia, validez o eficacia, y en consecuencia no es capaz de generar efectos jurídicos.

#### 4. Conclusiones

La declaratoria de nulidad es el pronunciamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa declarando que el acto administrativo viola alguno de los presupuestos de su legalidad y no puede seguir surtiendo efectos en el mundo jurídico.

El decaimiento del acto administrativo es la pérdida de fuerza respecto de su eficacia, porque sus fundamentos de hecho o de derecho desaparecen y son determinantes para que el acto administrativo se extinga.

La Revocatoria Directa es un mecanismo mediante el cual un acto administrativo, ejecutoriado o no, es suprimido o sustituido por el funcionario estatal que lo expidió, mediante decisión opuesta a la inicial y que se toma fuera de las etapas del procedimiento administrativo y por las causales fijadas por la ley, las cuales son:

La oposición manifiesta a la Constitución o y la Ley, que debe ser ostensible, a simple vista, confrontable directamente o por las pruebas de los fundamentos de hecho del acto administrativo; que no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él, lo que indica un juicio de conveniencia respecto de los bienes o derechos colectivos involucrados en el interés público *o social*, para determinar si el acto administrativo los lesiona o no; que el acto administrativo cause agravio injustificado a una persona, lo que implica evaluar jurídicamente si el perjuicio que el acto administrativo le produce a una persona es justificado en las circunstancias de hecho y de derecho que lo soportan.

La revocatoria directa puede producirse en cualquier momento luego de ser expedido el acto, éste en firme o no. Sus efectos son sustanciales y en el tiempo, cuando al decretarse la revocación directa desaparece el acto administrativo del mundo jurídico, volviendo las cosas a

su estado anterior a la expedición del acto, sus efectos adjetivos o procesales tienen una acepción en sede administrativa que carece de vía gubernativa, se da oficiosamente o a petición de parte interesada afectados por la actuación, la acepción en sede jurisdiccional implica que el acto revocado no admite acción contencioso administrativa y se estaría reviviendo su termino de ejecutoria.

La anulación de los actos administrativos ocurre mediante la decisión del juez de suprimirlo del ordenamiento jurídico a instancia de la parte interesada y mediante el medio de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Como causales de nulidad se estudiaron la violación de la norma en que debía fundarse; la incompetencia en el funcionario que lo expide; la expedición irregular, el desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa; la falsa motivación; y, la desviación de las atribuciones propias y la violación de norma superior.

Finalmente podemos concluir que la eficacia del acto administrativo consiste en producir efectos jurídicos a las personas naturales o jurídicas, determinadas o indeterminadas así como a terceros determinados o indeterminados.

En todo acto administrativo siempre hay un emisor (la administración por intermedio de las autoridades estatales, o personas particulares con funciones administrativas, y un administrado cual es el destinatario.

Por regla general los efectos del acto administrativo son hacia el futuro o (exnuc), pero no se descarta la posibilidad de que sean hacía el pasado (extum), según sean inmediatos, diferidos, retroactivos, condicionales o suspensivos.

## Bibliografía

- Arboleda Perdomo EJ, (2011) Comentarios al Nuevo código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, Editorial Legis Primera Edición.
- Ariza Muñoz EJ, (1994) auto del 18 enero, radicación 2779 consejero ponente.
- Ayala Caldas JE (1999) Elementos de Derecho Administrativo General, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, Primera Edición.
- Berrocal Guerrero LE, (2009) Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá.
- Berrocal Guerrero LE. (2009) Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá.
- Berrocal Guerrero LE. (2009) Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá.
- Cassagne JC (2009) Derecho administrativo, Tomo II, Novena Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Bogotá México, Santiago.
- Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso administrativo, pagina 101, Esteban Mora Caicedo, Editorial Leyer Bogotá 2011.
- Dromi R. (2004) Derecho Administrativo. Décima Edición Actualizada, Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- Garcia de Enterría E y Fernandez TR. (2008) Curso de derecho administrativo, Tomo 2, Editorial Temis S.A., Bogotá.
- Gomez Aranguren GE, (2011) Principios del Derecho Administrativo, ABC Editores Librería.

- Herrera Robles, A. (2012) Aspectos generales del derecho administrativo colombiano, Segunda Edición Revisada y aumentada, Ediciones Uninorte, Barranquilla, Colombia, p 280-281.
- Mora Caicedo E. (2011) Consultar nuevo Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso administrativo, Editorial Leyer Bogotá.
- Palacio Hincapié JA (2006) Derecho Procesal administrativo, Librería Jurídica Sánchez, Sexta Edición.
- Radicado 2779, Consejo de Estado, Auto de 18 de enero de 1994, Consejero Ponente Ernesto Rafael Ariza Muñoz.
- Rivadeneira Bermudez R, (2012) Manual de procedimiento administrativo según la ley 1437 de 2011, Librería Jurídica Sánchez Limitada, Medellín, Edición 2012.
- Rivadeneira Bermudez R. (2012) Manual de procedimiento administrativo según la ley 1437 de 2011, Librería Jurídica Sánchez Limitada, Medellín, Edición.
- Rodriguez Rocha L. (2011) Derecho Administrativo, Editorial Ibañez Bogotá 2.011, 2ª edición.
- Rojas Arbelaez G. (1985) El espíritu del derecho administrativo, lecciones de derecho administrativo general, editorial temis, S. A. Bogotá – Colombia.
- Santofimio JO (2007) Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, Universidad Externado de Colombia, pág. 242-243, Tratado de Derecho Administrativo.
- Santofimio JO (2012) Tratado de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia.
- Sentencia C-672 del 2001 Citado en la sentencia C-383 del 2003 de la Corte Constitucional.