

**¿ES LA REVOCATORIA DIRECTA EN CUALQUIER TIEMPO ATENTATORIA A  
LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD?**

**JOSÉ EDSON IGUA TAQUEZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**¿ES LA REVOCATORIA DIRECTA EN CUALQUIER TIEMPO ATENTATORIA A  
LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD?**

**JOSÉ EDSON IGUA TAQUEZ**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de  
Especialista en Derecho Administrativo**

**Asesora:  
ANA MARIA JURADO  
Doctora**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado, son responsabilidad del autor”

Artículo 1 del acuerdo N° 324 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

**Presidente de tesis**

---

**Jurado A**

---

**Jurado B**

**San Juan de Pasto, Abril de 2010**

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios y a mi familia.*

**DEDICATORIA**

*A Dios y a mi familia.*

## CONTENIDO

	<b>pág.</b>
INTRODUCCIÓN.....	12
1. LA REVOCATORIA DIRECTA .....	15
1.1 DEFINICIÓN.....	15
1.2 NATURALEZA Y TIPOS DE REVOCATORIA: ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES, PARTICULARES Y SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	16
1.3 RÉGIMEN LEGAL COLOMBIANO .....	18
1.4 CARACTERÍSTICAS DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL Y PARTICULAR.....	19
1.5 REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL .....	19
1.6 REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR .....	20
1.7 REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PRESUNTOS.....	21
1.8 LA REVOCATORIA DIRECTA Y LOS RECURSOS EN VÍA GUBERNATIVA.	21
1.9 PROCEDENCIA Y PROCEDIMIENTO .....	22
1.10 EFECTOS Y DERECHOS ADQUIRIDOS.....	25
1.11 EFECTOS EN EL TIEMPO.....	27
2. DERECHO, SEGURIDAD JURÍDICA Y CAOS.....	29
2.1 LA SEGURIDAD JURÍDICA.....	30
2.1.1 La seguridad.....	31
2.1.2 La incertidumbre y el caos .....	33
2.1.3 La idea Derecho y la seguridad .....	35
2.1.4 La seguridad de poseer.....	37
2.1.5 El Mito del contrato social .....	38
2.2 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	40
2.2.1 La potestad del soberano.....	42

2.2.2 El principio de legalidad: la verdad en el actuar .....	42
2.2.3 El principio de legalidad en el mito .....	43
2.2.4 Componentes del principio de legalidad.....	43
3. HIPÓTESIS PLANTEADA: LA REVOCATORIA DIRECTA EN CUALQUIER TIEMPO ATENTATORIA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	46
3.1 REVOCABILIDAD DE TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	47
3.2 LA INTEMPORALIDAD DE LA REVOCATORIA DIRECTA.....	49
3.3 LA REVOCATORIA DIRECTA Y LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD .....	52
3.4 LA REVOCATORIA DIRECTA .....	53
3.5 EL DERECHO DE DEFENSA .....	57
3.6 LA REVOCATORIA DIRECTA Y EL CONTROL A LAS ARBITRARIEDADES	59
4. CONCLUSIONES .....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	65
ANEXOS.....	66

## LISTA DE ANEXOS

	<b>pág.</b>
Anexo A. PROYECTO DE LEY REFORMATARIO DEL ART. 1 DE LA LEY 809 DE 2003 REFORMATARIO DEL ARTÍCULO 71 DEL C.C.A. ....	67
Anexo B. PROYECTO DE LEY REFORMATARIO DEL ART. 1 DE LA LEY 809 DE 2003 REFORMATARIO DEL ARTÍCULO.....	68
Anexo C. PROYECTO DE DEMANDA CONTRA EL ARTÍCULO 71 DEL C.C.A.....	69

## RESUMEN

El presente texto pretende explorar la tesis de la seguridad jurídica como valor supremo dentro de un Estado Social de Derecho en contraposición con la incertidumbre que genera el artículo 1 de la ley 803 de 2003 cuando presupone que la revocatoria directa para actos administrativos *podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda*. Así mismo, explora los conceptos de seguridad jurídica e incertidumbre para abordar la idea central de la inconstitucionalidad del citado artículo esbozando unos criterios base para su demanda ante la Corte Constitucional.

Palabras Clave: Revocatoria Directa, Derecho, Administrativo.

## **ABSTRACT**

The present text seeks to explore the thesis of the artificial security as supreme value inside a Social State of Right in opposition with the uncertainty that generates the article 1 of the law 803 of 2003 when it presupposes that the abrogative one direct for administrative acts it will be been able to complete in any time, inclusive in connection with acts in firm or still when one has gone to the administrative contentious tribunals, whenever in this last case car admisorio of the demand has not been dictated. Likewise, it explores the concepts of artificial security and uncertainty to approach the central idea of the unconstitutionality of the mentioned article sketching some approaches base for their demand before the Constitutional Court.

Words Key: Abrogative Direct, Right, Administrative.

## INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la Revocatoria Directa de los actos administrativos estamos hablando de la facultad de la Administración Pública de dar marcha atrás a sus actuaciones en caso de que estas, por algún motivo pasado por alto o sobreviniente en el transcurso del tiempo, atenten contra el ordenamiento jurídico vigente, el interés público o vulneren derechos causando agravio injustificado al titular del derecho creado o contra terceros.

En este sentido estamos hablando de la capacidad de retractación o *arrepentimiento* de la administración pública en pro de mantener una armonía en el funcionamiento de la máquina social; una armonía supeditada al mantenimiento del ordenamiento jurídico, la conveniencia para el Estado y los intereses general y particular. Esta facultad, curiosamente, también se convierte en una acción o mecanismo excepcional de impugnación de los actos administrativos, pues el particular puede solicitar a la Administración Pública la Revocatoria Directa cuando se den las causales pertinentes y no haya acudido a los mecanismos administrativos de impugnación.

En Colombia, mediante la ley 809 de 2003, en su artículo 1º modificador del artículo 71 del C. C. A., se estableció que la Revocatoria Directa *podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos., siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.* Esto, naturalmente, trae consigo una profunda implicación jurídica en lo atinente al principio de la *seguridad jurídica* al mantener una potestad en la Administración Pública (y en el particular que puede solicitarla siempre que no haya ejercido los recursos en vía gubernativa) de deshacer lo hecho y con ello afectar a quienes, sin dolo o culpa, han constituido hechos y derechos por las decisiones que la Administración Pública tomó.

La Corte Constitucional en sentencia *T-315 de 1996 (M. P., doctor Jorge Arango Mejía)* ha considerado que

Si la administración decide revocar el acto administrativo **prescindiendo de la intervención del juez correspondiente**, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida<sup>1</sup>.

---

1 Otras sentencias en las cuales, de manera consustancial a la vulneración de derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa al respecto: 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.

En este sentido llegamos al punto central de nuestro problema: la **seguridad jurídica**, su importancia y su preservación en favor de mantener una sociedad con límites precisos en los que haya certeza y permanencia en las decisiones que toman los poderes del Estado; una certeza tal que garantice a los ciudadanos que, si la administración va a revocar una de sus actuaciones, esta deba estar mediada con la intervención de otro de los poderes del Estado garantizando de este modo el derecho de controversia y defensa de quien se pueda ver afectado.

En contraposición con la Revocatoria Directa **en cualquier tiempo** apelando a la idea de **lo justo y lo conveniente** pasado por alto o sobreviniente en un acto administrativo dictado por la Administración Pública que, en estricto sentido, debe realizar todas sus actividades con las formalidades y criterios jurídicos necesarios dentro de un Estado Social de Derecho que ha sido instituido con el paso de la historia para ello y abolir así toda forma de autoritarismo y discrecionalidad de quienes ostentan el poder.

En este sentido, mantener la Revocatoria Directa es el legado de la potestad del *soberano* de actuar a complacencia de sus caprichos, deshaciendo lo hecho como su voluntad y poder lo sugieren, aunque en este caso se apele a una cierta taxatividad reflejada en las causales previstas en el artículo 69 del A.C.; en cualquier caso la revocatoria directa es una potestad “soberana” que obedece al poder ejecutivo sin intervención de un control *imparcial* que garantice al afectado con la decisión de revocar una defensa de sus intereses.

En el presente escrito trataremos de examinar el conflicto jurídico que a nuestro juicio suscita la ley 809 de 2003, en su artículo 1º modificadorio del artículo 71 del C. C. A. contra el principio de la *seguridad jurídica*, entendido este como los límites razonables de toda actuación de los poderes establecidos dentro de un Estado Social y de Derecho contemporáneo, estableciendo algunos criterios base para una posible demanda de inconstitucionalidad de dicho artículo en Colombia.

En primer lugar abordaremos la Revocatoria Directa desde sus aspectos más elementales dentro del ordenamiento jurídico colombiano para luego abordar las ideas de seguridad jurídica y legalidad como los *justos* límites de toda actuación de los poderes establecidos dentro de un Estado contemporáneo; así como su evidente contraposición al caos y la anarquía que se generan ante cualquier brecha jurídica abierta a la arbitrariedad, así sea contra uno solo de sus ciudadanos.

Luego nos centraremos en nuestra tesis central: ¿es el artículo 1º de la ley 809 de 2003 modificadorio del artículo 71 del C.C.A. atentatorio contra los principios de seguridad jurídica y legalidad? ¿En qué forma? ¿Bajo qué circunstancias? ¿Podría, eventualmente, desarrollarse un proyecto de ley reformatorio al citado artículo que mantenga la revocatoria directa pero bajo la inspección del poder judicial?

Así mismo, una vez abordadas estas temáticas, trataremos de formular una hipotética demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 71 del C.C.A. con base en los argumentos que a lo largo de este texto plasmaremos.

No es, a pesar de lo que plasmaremos en este texto, nuestra intención ser los portadores de la verdad, pues esta siempre va a depender del punto de vista del cual partamos; y en este caso, el punto de partida es nuestra convicción de que toda actuación de alguno de los poderes del Estado debe tener un tope, un límite en el cual ya nada pueda modificarlo, bien porque el tiempo ha pasado sin que se hayan ejercido las acciones que el ordenamiento jurídico consagra para cuestionar toda actuación del Estado, o bien porque el mismo tiempo ha *saneado* cualquier posible error que haya cometido el Estado o el particular.

## 1. LA REVOCATORIA DIRECTA

### 1.1 DEFINICIÓN

Comúnmente la revocabilidad es un principio de derecho público que, abstracción hecha de casuismos y matices doctrinarios, rige para los actos administrativos generales, impersonales o abstractos los cuales pueden ser suprimidos del mundo del Derecho por el mismo agente u órgano que los expidió respecto de las resoluciones generales, que por ser categorías normativas hacen parte del derecho objetivo a la facultad positiva de crearlas corresponde la facultad negativas de extinguir las<sup>2</sup>.

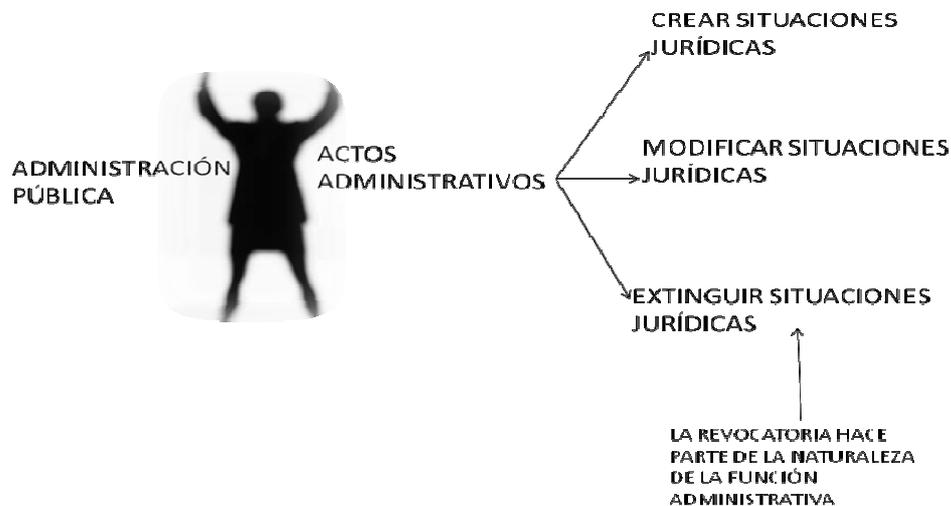
La Revocatoria Directa de los actos administrativos (Art. 69 C. C. A.) es la facultad otorgada a la Administración Pública de retirar del ordenamiento jurídico, sin término de caducidad (Art. 71 C. C. A.), todas aquellas actuaciones materializadas en un acto administrativo contrarias a *lo jurídico* vigente, al interés general o la conveniencia pública causando efectos gravosos. La Revocatoria Directa es, así mismo, un mecanismo excepcional de impugnación ya que los particulares, invocando las causales expresamente señaladas, pueden solicitarla a la Administración para que esta, previo análisis de los requerimientos del particular, decida si saca o no del Ordenamiento Jurídico el acto administrativo acusado de injuridicidad o inconveniencia por su propia actuación.

Según la legislación vigente, la revocatoria directa, en cuanto 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 hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación 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<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa, 1951. p. 227.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-835-2003 M.P. Jaime Araújo.



La institución de la revocatoria directa de los actos administrativos, constituye una especie calificada del principio de revocabilidad general que a grandes rasgos se ha descrito. Es una especie calificada porque, frente a cierta discrecionalidad propia de la administración para apreciar los motivos que determinan el retiro de un acto general, en la revocatoria directa la ley ya ha calificado o especificado, concretamente, las causas que deben generar el acto revocatorio. Este puede afectar no sólo a los actos generales, sino también a los actos individuales, personales o concretos, incursos en alguna de las causales que la ley señala como determinantes de la revocación, pero obviamente deja indemnes y no puede afectar aquellos actos que no adolecen de los vicios calificados por la ley como causales de revocatoria; tales actos administrativos, debido a su legitimidad por ser conformes al ordenamiento, reclaman y ameritan que este asegure la estabilidad de las situaciones jurídicas individuales y de los derechos adquiridos que han generado pues ostentan el justo título [...] Si la revocatoria directa tiene por objeto la restauración del orden jurídico cuando éste resulte afectado por un acto legítimo, aquella institución no se puede convertir en su antítesis extinguiendo los actos legítimos y destruyendo, en esta forma, el mismo orden jurídico cuyo mantenimiento fue establecido<sup>4</sup>

## 1.2 NATURALEZA Y TIPOS DE REVOCATORIA: ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES, PARTICULARES Y SILENCIO ADMINISTRATIVO

La Revocatoria Directa de los actos administrativos es, en sí misma, un prerrogativa, una facultad de la Administración Pública de corregir sus propios errores, y como tal, su naturaleza es de tipo correctiva y excepcional, pues permite sacar de la órbita jurídica todas aquellas actuaciones que, por uno u otro motivo,

<sup>4</sup> CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Legis, p. 108.

nacieron a la vida jurídica causando alteraciones gravosas al ordenamiento jurídico o a la conveniencia de un interés general o particular mediante la materialización de daños o agravios. Es excepcional por cuanto procede sólo por las causales expresadas en el ordenamiento jurídico.

También, es inherente a la naturaleza de la Revocatoria Directa el ser intemporal (Art. 71 C. C. A.), por lo que es una prerrogativa intrínseca al ejercicio de la función administrativa pública como mecanismo de autocontrol.

La Revocatoria Directa opera, en estricto sentido, cuando los actos administrativos se encuentran ejecutoriados; su naturaleza es, por lo tanto, *destructiva*, ya que su razón es dejar sin *vida* jurídica un acto administrativo que alcanzó a producir efectos reales mediante la creación de hechos derivados del derecho.

La facultad revocatoria de la administración respecto del acto general o **acto-regla**, según la esclarecedora nomenclatura de la escuela realista de Duguit es un atributo de la autoridad que, *latu sensu*, no está causalmente vinculado o condicionado a ninguna clase de irregularidades o vicios jurídicos del acto objeto de la revocación. Ésta se produce no porque el acto esté viciado, adolezca de alguna tacha o en alguna manera repugne al ordenamiento jurídico. La abrogación o derogación del acto general (que no a otra cosa equivale su revocatoria) generalmente obedece a que hechos o circunstancias sobrevinientes, distintos o aún contrarios a los que determinaron su expedición, tórnenlo incompatible con el interés general u opuesto al bien común. Como lo advierten las corrientes más reputadas de la doctrina, la conformidad del acto con la ley encierra el criterio de legitimidad; la conformidad del acto con el interés público se refiere al criterio de conveniencia. Si el acto se conformó en un principio con la ley, y fue por ello legítimo, no puede convertirse en ilegítimo por el devenir de los días, ni aún en el evento de que la ley que originariamente respaldó su legitimidad sea derogada, puesto que la ley posterior derogatoria no puede aniquilar los elementos legales de un acto que cumplió con los que exigía la ley que amparó su formación; pero el acto que en su origen fue conveniente por coincidir con el interés general y favorecer el bien común puede ulteriormente tornarse en inconveniente por llegar incompatible o inarmónico con el interés público y aún contrario al bien común. La dinámica social ha hecho que estos cambien y, por tanto, el acto original, por no satisfacerlos tornase desueto y aún nocivo, por lo cual reclama la abrogación.

El fenómeno brevemente descrito, concretado en la adecuación del acto a las exigencias sociales, o sea el mantenimiento o desaparición de sus atributos de oportunidad y conveniencia para satisfacer el interés público, ha sido llamado por la doctrina la cuestión de mérito del acto, laque, junto con la cuestión de la legitimidad, que es el ajuste del acto al derecho, constituyen los ingredientes claves para distinguir los conceptos de revocación y de anulación. De estos se siguen consecuencias que aquí apenas cabe esbozar.

La doctrina dice, por ello, que la revocatoria del acto es, a su vez, un acto de naturaleza constitutiva, y no declarativa como ocurre en la nulidad. En aquella se crean unas nuevas consecuencias jurídicas ex-nunc o hacia el futuro; en esta se extinguen o invalidan situaciones jurídicas ex – tunc, o hacia el pasado. La revocación no tiene efecto retroactivo, y en consecuencia perduran las situaciones jurídicas concretas que hubieren nacido al amparo del acto revocado. Este por haber sido retirado del mundo del derecho ya no producirá más efectos en lo venidero, pero son válidos los que durante su existencia jurídica produjo<sup>5</sup>.

En contraposición a la Revocatoria Directa existe la revocatoria simple, que es la facultad de dar marcha atrás, se modifique o aclare las actuaciones manifestadas en un acto administrativo no ejecutoriado mediante los recursos jurídicos consagrados en el ordenamiento jurídico.

### 1.3 RÉGIMEN LEGAL COLOMBIANO

La Revocatoria Directa, consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano en el artículo 69 del C. C. A., corresponde a una facultad excepcional de la administración de dejar sin efectos actos jurídicos por ella dictados. En Colombia posee las siguientes características:

- Es una facultad de la Administración Pública para *deshacer lo hecho*.
- Es un mecanismo de auto control de la función pública.
- Es un mecanismo excepcional de impugnación de los actos administrativos al poder ser solicitada por los particulares a la Administración Pública, siempre que no se hayan ejercido los recursos de la vía gubernativa.
- Es intemporal al poder ser ejercida en cualquier tiempo.
- Es una prerrogativa *sanadora* para el ordenamiento jurídico al poder deshacer o dejar sin efectos todos aquellos actos administrativos contrarios a la constitución, las leyes, el interés general o particular afectados.

---

<sup>5</sup> DROMI PRERROGATIVAS Y GARANTÍAS ADMINISTRATIVAS. Tomo I páginas 119.

#### **1.4 CARACTERÍSTICAS DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL Y PARTICULAR**

La Revocatoria Directa, en principio, puede ser interpuesta contra todos los actos administrativos por ella dictados, bien sean de carácter general o particular, pues tanto unos como otros pueden encontrarse dentro de las causales estipuladas en la ley.

Para que la Revocatoria Directa de los actos administrativos pueda ejercerse se requiere:

- Que el acto administrativo sea atentatorio del ordenamiento jurídico vigente: la constitución, las leyes, decretos leyes, otros actos administrativos de superior jerarquía.
- Que el acto administrativo no esté conforme o atente al interés público o social.
- Que con la vida jurídica del acto administrativo se efectúe un agravio injustificado a una persona.

En este sentido todos los actos administrativos que caigan dentro de estas circunstancias serán objeto de la Revocatoria directa ya que el artículo 69 del C. C. A. no hace distinción al respecto, más aún cuando el artículo 1 de la ley 809 de 2003, modificadorio del artículo 71 del C. C. A. preceptúa en el segundo de sus incisos lo siguiente:

*En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.*

#### **1.5 REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL**

Para la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos de carácter general no se requiere nada más que cumplir con los requisitos presupuestados en el artículo 69 del C. C. A.; esto en atención que estos actos administrativos no tienen destinatario individualizado y, por lo tanto, cuando la Administración apela a la Revocatoria Directa, en principio estaría defendiendo la juridicidad de todo el Estado y la nación que representa. Así lo expresó la corte constitucional:

Tratándose de actos generales, impersonales y abstractos, el funcionario competente puede revocar el acto administrativo correspondiente cuando quiera que se configure una de las siguientes causales: a) Que el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley. b) Que el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él. c) Que el acto cause agravio injustificado a una persona<sup>6</sup>

## **1.6 REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR**

Respecto de los Actos administrativos con contenido particular, que afectan a uno o varios ciudadanos perfectamente individualizados e identificables, el artículo 73 del C. C. A. dispone que *cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.*

Esta disposición establecida en el C. C. A. no es al azar; obedece a un criterio básico: la seguridad que el administrado debe tener que ninguna actuación de la Administración Pública podrá ser arbitraria. En este sentido la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos de carácter particular no procede sin la respectiva autorización expresa y escrita del titular de los derechos y hechos creados por el Acto Administrativo además de los requisitos establecidos en el artículo 69 ibídem.

¿Conforme al ordenamiento jurídico nacional existen derechos “absolutos”?

¿Los llamados derechos adquiridos, por serlo y dada su estirpe, son acaso un “intocable” un “tabú”?

Al menos en o que al derecho colombiano se refiere la respuesta debe ser negativa. Siendo como es todo derecho subjetivo un interés que el derecho objetivo reconoce y protege, el reconocimiento y protección que el último procura al primero también tienen un límite. Ese límite es el interés público el cual, según el mismo artículo 30 de la carta, prevalece en caso de conflicto, sobre el interés privado. En las relaciones simplemente de poder entre el Estado y los ciudadanos todos los derechos y deberes son recíprocos, formando, por ello, lo que se denomina “la relación jurídica completa”. Así, por ejemplo, el Estado garantiza la propiedad y los derechos adquiridos, pero sobre la propiedad versan las obligaciones emanadas de su función social, y el interés privado que se acoraza con los derechos subjetivos debe ceder al interés público o social<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-835 de 2003. M.P. Jaime Araujo.

<sup>7</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONSTITUCIONAL. Sentencia 843 Mayo 5/81 M.P. Jorge Vélez García.

## 1.7 REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PRESUNTOS

Los Actos administrativos presuntos son aquellos derivados del silencio administrativo positivo, que poseen la capacidad de crear situaciones jurídicas con el propósito de evitar la omisión o la negligencia de la Administración Pública en su deber de atender las solicitudes elevadas a su seno por parte de los administrados. Los Actos Administrativos presuntos nacen a la vida cuando, en la oportunidad de contestar las peticiones, solicitudes y recursos de los particulares, la Administración Pública no contesta.

El silencio administrativo puede ser negativo o positivo; *solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva* (Artículo 41 C. C. A.). Este tipo de Actos Administrativos poseen una estabilidad relativa, pues al ser derivados de una negligencia de la Administración, puede la misma, si el acto presunto es de contenido particular, revocar el mismo de manera directa sin el consentimiento del particular afectado: **El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73y 74** (Artículo 41 Ibídem Inc. 3º)

## 1.8 LA REVOCATORIA DIRECTA Y LOS RECURSOS EN VÍA GUBERNATIVA

Entre la Revocatoria Directa y los recursos en vía gubernativa hay unas claras diferencias:

- Entre la Revocatoria Directa y los recursos de vía gubernativa hay incompatibilidad, pues la revocatoria directa no opera una vez se haya ejercido los recursos en la vía gubernativa.
- La revocatoria directa puede ejercerse a solicitud de parte o de oficio, a diferencia de los recursos en vía gubernativa que sólo operan a petición de parte.
- Los recursos en la vía gubernativa tienen un límite en el tiempo: deben interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación personal o por edicto del Acto Administrativo; la revocatoria directa es intemporal, según el artículo 71 C. C. A.
- La revocatoria directa procede contra todo tipo de actos administrativos, sean de carácter general o particular; la vía gubernativa no procede contra Actos Administrativos 1) de carácter general 2) de trámite 3) preparatorios o de ejecución salvo excepciones consagradas en la ley.
- La revocatoria directa y los recursos se pueden interponer ante el funcionario que los expidió o ante su superior. La diferencia radica en que en los recursos

de vía gubernativa se deben interponer obligatoriamente en forma escalonada. Primero el recurso de reposición ante el funcionario que expidió el acto, y subsidiariamente, ante el superior, los recursos de apelación y queja.

- En la vía gubernativa las causales son todas en las que se pueda incurrir dentro del ordenamiento jurídico un acto administrativo, mientras que en la revocatoria directa las causales son únicamente las previstas en el artículo 69 C. C. A.

## 1.9 PROCEDENCIA Y PROCEDIMIENTO

La Revocatoria Directa de los actos administrativos procede cuando:

- Está en abierta oposición al ordenamiento jurídico vigente (constitución política, leyes, decretos leyes, actos administrativos de mayor jerarquía).
- Cuando sean contrarios al interés general lo que, indudablemente, es una objeción de inconveniencia.
- Causen agravios injustificados a un particular.
- Cuando el acto administrativo procede por medios ilegales, según el Art. 73 C. C. A. Sobre este punto añadiríamos que esta causal está inmersa dentro de la primera, descrita en el Art. 69 del C.C., ya que la procedencia por medios ilegales es ya una manifestación contraria a las disposiciones jurídicas vigentes.

Cuando se trata de actos administrativos de carácter general no existe *problema* a la hora de aplicar la Revocatoria Directa ya que estos no han generado situaciones particulares de derecho y hecho; cuando se trata de revocar actos administrativos de carácter particular se requiere la autorización de los afectados<sup>8</sup>.

Sin embargo la revocatoria Directa de los actos administrativos de carácter particular procede sin la autorización de los particulares en los siguientes casos:

---

<sup>8</sup> Sentencia C-835/03 Corte Constitucional M.P : Jaime Araújo Rentarúa: ...para esta corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración, amén de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto sólo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular [...] Adicionalmente cabe recordar que en la generalidad de los casos será sólo con el consentimiento del interesado que se podrá revocar el respectivo acto administrativo de carácter particular y concreto y sólo de manera excepcional frente a la actuación evidentemente fraudulenta de su parte, la administración podrá prescindir de la obtención previa de su consentimiento.

a) La prevista en el inciso 2° del artículo 73, 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 CÓDIGO 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 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 del Art. 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.

No obstante, es necesario aclarar que la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos es referida únicamente a los derivados del silencio administrativo positivo, en tales excepciones no se halla comprendida la disposición contemplada en el inciso 1° del artículo 73. Se agrega que a la luz del artículo 41 ibídem, solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Hechas las anteriores precisiones, se puede afirmar que es verdad incontrovertible que si se reúnen los presupuestos legales para la revocación del acto, la administración debe solicitar a su respectivo titular el consentimiento expreso y escrito; si no lo obtiene, no estando autorizada para revocarlo, debe demandar su anulación ante la autoridad judicial competente. Es la filosofía que orienta el artículo 73 del C. C. A., una de las normas garantes de la seguridad jurídica, del respeto y vigencia de los derechos de los asociados dentro del Estado Social de Derecho. Este criterio se ha mantenido uniforme, no solo en distintos pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, sino también en sus Secciones<sup>9</sup>.

Con posterioridad, el Máximo Tribunal de lo C. C. A. cambió sustancialmente su posición para aceptar, amparado en una interpretación amplia del Art. 73 del C. C. A., que:

La interpretación que hizo la Sala del artículo 73 del CÓDIGO 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

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 1° de Septiembre de 1998. Expediente S-405. M.P. Javier Díaz Bueno.

artículo 73 del Decreto 01 de 1984 permite ampliar el alcance que otrora señaló esta Corporación y llegar a una conclusión diferente. 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. 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 C. C. A., 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 CÓDIGO 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. 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 código contencioso administrativo. (...)

(...) Los criterios jurisprudenciales anteriores son perfectamente aplicables para interpretar el inciso segundo del artículo 73, ya que se requiere que se den unas condiciones especialísimas para que la administración enmiende la situación aberrante y antijurídica que se presenta en su acto ilícito. Y en esta intelección de la norma es necesario hacer énfasis en el hecho de que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada. Es decir, se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente, Pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de una sospecha de la administración. Debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido por medios ostensiblemente fraudulentos y debidamente demostrados tal situación. Es por ello, que debe seguirse el procedimiento del artículo 74 del Código C. C. A., 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. Y en este punto, debe ser enfática la Sala en señalar, 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 C. C. A.. 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 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". Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo<sup>10</sup>.

El procedimiento para la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos de carácter particular está establecido en el artículo 74 del C. C. A. que a la letra dice: *Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma revista en los Art. 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el Art. 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 C. C. A. si el acto presunto se revoca.*

## **1.10 EFECTOS Y DERECHOS ADQUIRIDOS**

Los efectos de la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos son simples: sacar de la vida jurídica todos aquellos Actos Administrativos violatorios del ordenamiento jurídico, el interés general o causantes de agravios y daños a particulares.

Cuando se trata de actos administrativos de carácter particular, como hemos visto, es cuando las cosas se complican, porque estos crean situaciones de derecho y hecho en favor del particular que son susceptibles de una reparación por parte del Estado si este decide revocar el acto administrativo.

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 8732-02. Julio 16 de 2002. M.P. Ana Margarita Olaya Forero.

En concordancia con esto, cuando de conformidad con la Constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo, será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo C. C. A.. Pues por 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 objetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo<sup>11</sup>.

Los derechos adquiridos deben ser respetados por la Administración Pública, ya que todo acto administrativo crea, modifica o extingue situaciones de tipo jurídico que generan, a su vez, situaciones de hecho concretas y reales; o también expectativas de derechos si los actos son de contenido general. Todas estas posibilidades las debe el Estado por intermedio de la Administración Pública respetar ya que todo acto administrativo, desde su origen, se presume cumplir con todos y cada uno de los requisitos necesarios.

A este respecto, una vez la administración pública ha tomado la decisión de revocar un acto administrativo debe tener en consideración que este, por el tiempo que haya estado vigente en la vida jurídica, ha podido generar expectativas y situaciones jurídicas concretas por las cuales tiene que responder de causar algún perjuicio con su actuar en el que, desde un principio, fue negligente, pues todo acto administrativo emitido debe contar con los requisitos y garantías constitucionales y legales que le permitan formar parte del ordenamiento jurídico de forma tal que armonice con cada parte del aparataje jurídico a fin de cumplir con el mandato para el cual el Estado existe: dar bienestar a sus ciudadanos.

La presunción sobre la que reposa todo acto administrativo hace que quienes son afectados por él puedan recurrir al Estado para demanda su cumplimiento o se respete las situaciones jurídicas que haya creado. Y siendo la Revocatoria Directa también un acto de la administración, puede el afectado recurrir a todos los mecanismos de defensa administrativo y judicial para hacer respetar la decisión que, por uno u otro motivo la administración decidió revocar.

*La desaparición del acto administrativo como consecuencia de la prosperidad de la revocatoria directa, impide al afectado por aquel acto administrativo, solicitar el reconocimiento de eventuales perjuicios por la cuerda propia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ausencia del acto. [...] Cuando un acto administrativo ilegal desaparece del mundo jurídico por virtud de la revocatoria directa o bien como consecuencia de la prosperidad de los recursos interpuestos*

---

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Segunda de Revisión, Sent. T-347, Ago 3-94, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

*en su contra, deja de existir como objeto de acción jurisdiccional de nulidad [...]En consecuencia la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de su actuación. (C.E. Sec Tercera Sent. 21051, julio 5 2006 M.P. Ruth Correa)*

## **1.11 EFECTOS EN EL TIEMPO**

La pregunta que salta a la vista cuando se habla de la revocación directa de un acto administrativo es: ¿el acto administrativo deja de existir a partir de la revocatoria o desde el momento de su expedición?

Algunos tratadistas consideran que cuando el acto administrativo se revoca por razones de legitimidad, el acto revocatorio produce efectos retroactivos, esto es, se considera que el acto ilegítimo nunca existió. En ese mismo orden de ideas, sostienen, en cambio, que cuando el acto se suprime del ordenamiento jurídico por razones de mérito, la declaración de revocatoria produce efectos hacia el futuro, para proteger así las situaciones jurídicas concretas creadas por el acto administrativo durante el tiempo en que estuvo amparado por la presunción *luris Tantum* de legalidad.

Sin embargo, la legislación colombiana no consagra de manera expresa una norma en la cual podamos fundamentarnos para acoger la tesis mayoritaria entre los doctrinantes. Por lo tanto, es necesario respetar el criterio de conformidad con el cual los actos administrativos gozan de la llamada presunción de legalidad durante el tiempo de su vigencia. En tal sentido es forzoso concluir que el legislador ha querido respetar las diferentes situaciones jurídicas creadas durante el tiempo en que el acto administrativo ha estado en vigor, y en ese caso, la revocación por parte de la Administración procede de tal forma que todo cuanto se produce es el retiro del acto revocado, por lo que la decisión no hace mas que producir efectos hacia el futuro. No obstante, la anterior afirmación no es absoluta como quiera que se puedan dar eventos en los que no es posible la supervivencia de las situaciones jurídicas creadas por un acto administrativo cuando la causa de la revocación ha sido su oposición a la legalidad. Así, la revocación de los actos administrativos que hayan establecido obligaciones a cargo de los particulares, extinguen, en principio las cargas del administrado hacia el futuro.

Pero, si la revocación se fundamenta en la causal de ilegalidad, el particular puede liberarse aún de las obligaciones cumplidas con anterioridad a la expedición del acto administrativo revocatorio. En este caso la revocación produce efectos *ex tunc* esto es, la revocación surte efectos hacia el pasado. Por otra parte, es también singular el caso de los actos administrativos que

establecen obligaciones a cargo del Estado. En este caso si la obligación a cargo del Estado no alcanza a ser cumplida antes de la expedición del acto administrativo mediante el cual se decreta la revocatoria, desaparece la obligación estatal generada por el acto revocado.

Por otra parte si la Administración ha cumplido total o parcialmente con la obligación impuesta por el acto administrativo revocado, puede repetir aquello que cumplió. En ese orden de ideas si, por ejemplo, la Administración, antes de la revocación, cumple con la obligación de pagar una subvención o de conceder una exención, está facultada para pedir la restitución de tales pagos o concesiones, aunque para ello deberá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Por último, cuando se trate de obligaciones, para el Estado, de pagar sumas periódicas en obligaciones de ejecución sucesiva, los efectos de la revocación rigen hacia el futuro, es decir, el acto revocatorio produce efectos ex nunc<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> CERRA BETANCOURT, Javier. La Revocatoria Directa de los actos administrativos. ¿Mecanismos excepcional de impugnación o especial prerrogativa de la administración? Trabajo de Pregrado. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Páginas 94-95.

## 2. DERECHO, SEGURIDAD JURÍDICA Y CAOS

Respecto de la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha expresado que si bien no está prevista en una norma de derecho positivo, se trata de un valor fundamental propio del ámbito jurídico, pues con él se somete a las autoridades públicas al ordenamiento normativo y se da certeza a los destinatarios de las decisiones judiciales, mediante la publicidad y la declaración sobre la improcedencia de nuevos recursos<sup>13</sup>.

La seguridad Jurídica es un valor, y como tal su estudio jurídico se trata de un estudio del derecho y la sociedad donde tiene asiento, porque no existe lo que podría denominarse un *derecho universal* ya que cada sociedad se da, o se impone, mediante poderes de hecho un cierto tipo de ordenamiento jurídico válido por la fuerza vinculante del mito en el cual está inscrito y los mecanismos de coacción de que disponga el soberano de esa sociedad<sup>14</sup>. En este orden de ideas, la seguridad jurídica dependerá del concepto que cada sociedad tenga de *lo jurídico* y los valores que lo atraviesan.

El Derecho es, en este sentido, todo un cúmulo de disposiciones con una validez relativa, supeditado este al contexto civilizatorio de esa sociedad y, por tanto, enmarcado dentro de imaginarios que pueden –y de hecho lo hacen de forma lenta- variar en el transcurso de tiempo: lo que una vez se consideró válido puede dejar de serlo<sup>15</sup>. Una reforma consensuada (una asamblea constituyente, por ejemplo), una invasión extranjera, una revolución triunfante pueden dejar sin piso cualquier normatividad vigente; y el Derecho deja de ser Derecho, aún aquellas disposiciones consideradas universales por el consenso mundial: el derecho a la vida, la libertad, la prohibición de la esclavitud... porque aunque ciertos parámetros puedan ser considerados universales no lo son por el simple hecho de

---

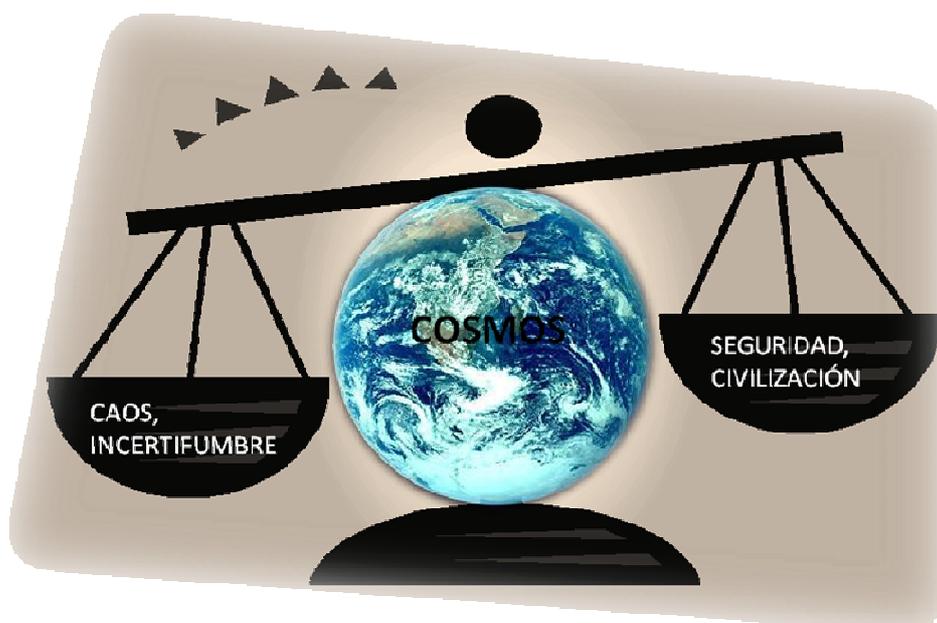
<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto A096-04 que resuelve petición de nulidad de Tutela T.535 de 2003. M.P. Rodrigo Uprimny Reyes.

<sup>14</sup> La referencia que hacemos de mito en este contexto tiene que ver con su significado profundo, como palabra fundadora de una realidad: el relato de la creación bíblica en seis días o la teoría científica del big bang son, en este sentido, equivalentes al ofrecer una explicación del por qué de la realidad. Mythos, al igual que Logos, en griego antiguo, significaban palabra, pero a diferencia de Logos, Mythos era la palabra sacra, aquella que tenía que ver con los fundamentos sagrados de la realidad. En este sentido, en nuestras sociedades contemporáneas donde tanto valor ha tomado el Logos como razón fundadora del sistema científico-racional-capitalista, lo que fundamenta una sociedad es el mito: la ciencia, la razón como Mythos, como mito, como palabra sagrada y fundadora.

<sup>15</sup> Esto equivale, si utilizamos términos modernos a la absoluta contingencia. Es decir, lo que existe podría no existir. En SAFRANSKY, Rüdiger. El mal o el drama de la libertad. Tusquets Editores. Barcelona 2002. p. 274.

estar sujetos a la concepción de la realidad que cada sociedad tenga del cosmos. La esclavitud, la tortura, la muerte pueden –y en algunas sociedades lo son- ser también valores jurídicos perfectamente válidos y aceptados por la sociedad si las circunstancias lo ameritan, ya que los humanos sólo son tan *buenos* como el mundo (y los que lo controlan) se los permiten.

Cuando hablamos de Derecho, implícitamente estamos hablando de dos matices que, para nuestro análisis, son indispensables a fin de abordar la temática desde unos criterios amplios: la seguridad jurídica y el caos. Ambos, desde luego, hacen parte del Derecho, uno porque es prácticamente lo mismo y el otro porque es su reverso, de aquello de lo que el ser humano escapa con la normativización de la vida. Uno y otro representan los extremos entre los que el ser humano se mueve para construir civilización.



## 2.1 LA SEGURIDAD JURÍDICA

En los Estados de Derecho y Social de Derecho contemporáneos la seguridad es un valor intrínseco a la naturaleza del Estado; y en este sentido la juridicidad es, por definición, seguridad. Por este motivo hablar de seguridad jurídica es redundar porque la juridicidad está instituida en estricto sentido para brindar seguridad a los seres humanos en sus actuaciones, tanto los nacionales como los extranjeros.

El principio de seguridad jurídica, así, es un pilar fundamental de los Estados contemporáneos que no está instituido como una norma de derecho positivo, sino como un valor intrínseco al quehacer estatal.

**2.1.1 La seguridad.** Hablar de seguridad jurídica es, sin duda, redundar, porque lo jurídico, tal y como lo entendemos hoy en día, implica la idea de orden y seguridad a un nivel total, más aún en los Estados de Derecho y Social de Derecho, constituidos precisamente a favor de la seguridad de los asociados. Aunque claro, este tipo de redundancias son válidas debido a la amplitud del término seguridad, que puede referirse tanto a la seguridad física del individuo, del Estado, de la salud o del amor. La seguridad es certeza en un mundo inestable dominado por unos pocos encumbrados sobre los hombros de la mayoría. La seguridad es certeza, tanto para quienes están arriba como para quienes están abajo; unos para mantener el *statu quo* con todos los privilegios que se desprenden de él; otros para evitar la opresión excesiva y mantener cierto nivel de sumisión aceptable a lo establecido por el poder y perpetuado por la ley, la fuerza, el mito y la propaganda. En uno u otro caso para evitar la ruptura de la sociedad por las fuerzas de lo que en física se denomina la *reacción*: cada acción genera una reacción, igual y opuesta.

Seguramente una de las primeras angustias del *homo sapiens* al levantarse completamente sobre sus patas traseras, utilizar las manos mediante la independización del pulgar y el uso del cerebro como arma para sobrevivir, fue encontrarse con un mundo desconocido, mutable y amenazador a su propia existencia, de la que empezó a ser consciente. La idea de orden es, en este sentido, hija del miedo, de la angustia por el cosmos animal dejado atrás en el que nada importaba excepto *ser* y *estar*. El hombre, siguiendo este razonamiento, es aquel animal que se encuentra separado del universo y ajeno a sus movimientos por la conciencia que ha adquirido de sí:

Un ser humano, escribe Einstein, es una parte del todo que llamamos universo, una parte limitada en el espacio y el tiempo. Se experimenta a sí mismo, con sus pensamientos y sentimientos como algo separado de todo lo demás, lo cual constituye una ilusión óptica de su consciencia. Esta ilusión es, para nosotros, una suerte de prisión, que limita nuestras aspiraciones e inclinaciones a unas pocas personas cercanas a nosotros. Es tarea nuestra liberarnos de esta prisión<sup>16</sup>.

La idea de certeza, de orden en un mundo nuevo implica creer que existen unas ciertas *reglas* a las cuales el universo, en sus diferentes facetas, obedece, sean estas naturales, sobrenaturales o artificiales:

---

<sup>16</sup> SAFRANSKY. Op.cit., p. 53.

- En el campo de la *realidad* física el hombre, mediante sus esfuerzos por la conquista del universo con los modelos mítico-mágico-religioso y científico-rationales, ha intentado desenmarañar las *reglas* mediante las cuales el universo actúa. La magia, la religión, los estudios sobre física, química, biología, genética, astronomía, ingeniería, entre otros, se han propuesto penetrar en lo más íntimo de la naturaleza a fin de encontrar las reglas mediante las cuales el cosmos funciona. Esto sin duda mitiga los miedos de la humanidad ante un cosmos terriblemente indiferente y cruel: tempestades, terremotos, glaciaciones, meteoritos, fieras, energías circulantes... Todas esas situaciones el hombre intenta explicarlas mediante el poder de su mente hurgando en la naturaleza y en la mente de Dios a fin de encontrar ese orden, esas reglas, ese “Derecho” inserto en la creación que le permita al hombre, como especie, sobrevivir mediante una especie de manual de funcionamiento del universo.
- En el campo de la *realidad* espiritual el hombre también ha indagado la profundidad de su mente, de su espíritu dirían otros, en busca de esas reglas ocultas de la realidad que le permitan mantener una certeza que lo aleje de esa angustia de la cual escapa y es una amenaza: que el universo no obedezca a más leyes que las de la contingencia y que lo que es pueda no ser, como un sueño, como en aquel cuento que dice: *Chuang Tzu soñó que era una mariposa. Al despertar ignoraba si era Tzu que había soñado que era una mariposa o si era una mariposa que estaba soñando que era Tzu.*
- En el campo de la *realidad* social el hombre ha debido indagar sobre su propia naturaleza y crear una serie de normas que le permitan sobrevivir, en primer lugar, y someter a los individuos a un orden en aras de darle continuidad histórica a unas formas de ver y entender el universo.

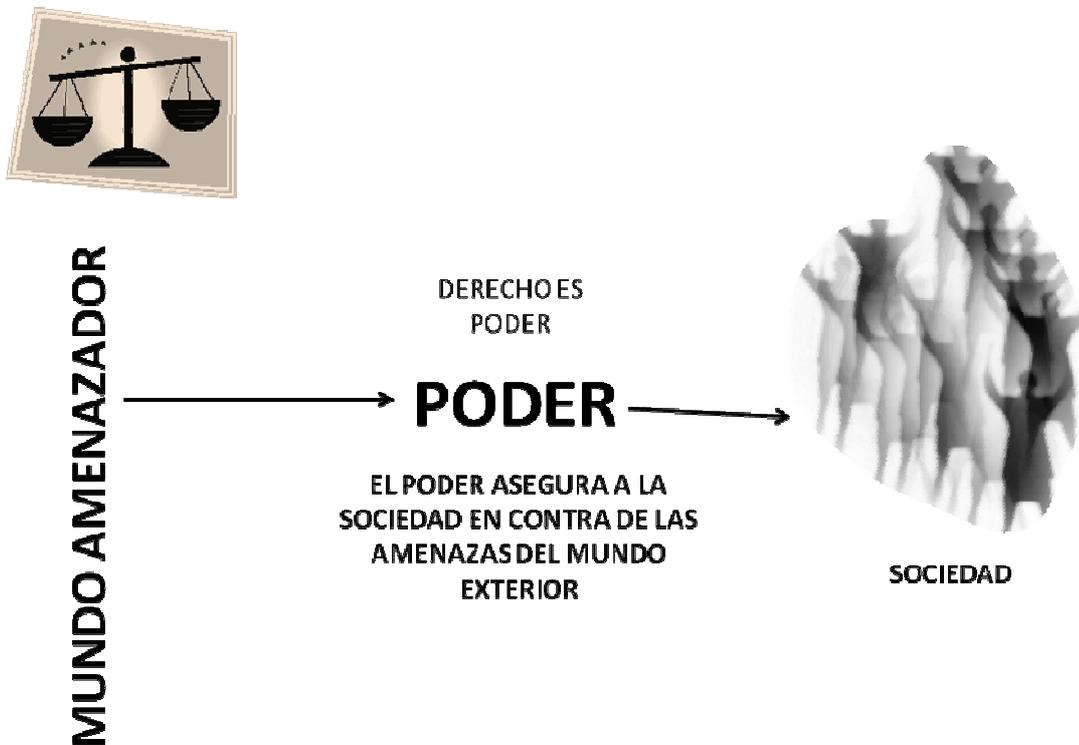
Se cree que tras el despertar del hombre al universo y encontrarse cara a cara con él, lo primero que se suscitó fue el conflicto... O mejor, una serie de conflictos: con el cosmos, hostil, enigmático, desconocido; conflicto con los demás seres humanos por el alimento, la reproducción, la supremacía; conflicto consigo mismo en busca de su lugar en el universo.

El conflicto del ser humano con el universo se ha intentado resolver mediante el Logos y el Mito. Una tras otra las civilizaciones, a lo largo de la historia, han encontrado variadas explicaciones posibles para el universo en el que se mueven. Desde las civilizaciones del Asia e India, pasando por las de la América, Europa y África. Todas y cada una han formulado sus explicaciones del mundo mediante el Mito y/o la Razón en mayor o menor medida.

El conflicto con los demás individuos del grupo se ha manejado mediante la invención del Derecho, sea este de origen mítico-mágico-religioso o logo-racional-

científico. Ya desde los mitos de origen el Derecho ha estado presente dada la naturaleza del hombre: cuando Dios, en el mito judeo-cristiano, hubo creado el mundo y puesto al ser humano en medio del paraíso, ya había creado el derecho cuando estableció el primer no, la negación primigenia: no comer del árbol de la ciencia del bien y del mal ni del árbol de la vida. La transgresión fue penalizada con la muerte con la que el ser humano, desde entonces, tiene que lidiar.

En el hombre la amenaza de un futuro incierto y amenazador presupone la existencia de un poder que lo asegure, que lo tranquilice; un poder que vive de la usurpación y el avasallamiento producto de la incertidumbre y el miedo ante lo no regulado, lo desconocido, lo atterradoramente cruel del mundo y sus semejantes.



**2.1.2 La incertidumbre y el caos.** La idea del caos y la incertidumbre como enemigos de la humanidad está narrada en un sinnúmero de textos míticos. La incertidumbre y el caos son miedo. La incertidumbre y el caos son aquello de lo que el ser humano huye con la civilización; aquello de lo que escapa cuando construye templos, ciudades, mitos, ritos y derecho:

*Pues bien ¡construyamos una ciudad y una torre cuya cúspide llegue al cielo, de manera que nos conquistemos un nombre! De otro modo nos dispersaremos en todos los países [...]*

El hombre, con la civilización, busca emular aquella paz zoológica de su estado animal, escapando de todo aquello de lo que le produce horror por su estado consciente. Y aún así, la civilización no le garantiza esa paz añorada, pues por el contrario, le engendró nuevas angustias.

He aquí que todos forman un solo pueblo y todos hablan una misma lengua, siendo este el principio de sus empresas. Nada les impedirá que lleven a cabo todo lo que se propongan. Pues bien, descendamos y allí mismo confundamos su lenguaje de modo que no se entiendan los unos con los otros. Así, lahveh los dispersó de allí sobre toda la faz de la Tierra y cesaron en la construcción de la ciudad. Por ello se la llamó Babel, porque allí confundió lahveh la lengua de todos los habitantes de la Tierra y los dispersó por toda la superficie<sup>17</sup>.

La incertidumbre y el caos son el peor enemigo de la humanidad cuando esta busca la unidad primigenia en la consecución de metas como civilización. El relato bíblico de la torre de babel es el relato del peor escenario posible para una sociedad humana global: el desorden, el desentendimiento, el desconocimiento mutuo y la dispersión. Un mundo sin derecho es un mundo donde las lenguas se confunden y donde los hombres, distantes unos de otros por las diferencias, encuentran que de lo que huyen como civilización es precisamente aquello de lo que están hechos y por lo que han delegado el poder en autoridades.



<sup>17</sup> [en línea] Disponible en Internet: <http://es.wikipedia.org>

El caos es anarquía, es desorden, es arbitrariedad y la fuerza de los unos sobre los otros sin mediar más razón que la sin razón. El derecho es aquello con lo que el hombre huye de aquello que hay de terrorífico en la decisión de la vida, el Desaparejador del mundo.

**2.1.3 La idea Derecho y la seguridad.** En un principio se cree que los conflictos entre los hombres se resolvían mediante tres formas distintas:

- Mediante el uso de la fuerza en prácticas de autodefensa.
- Mediante la invocación de seres y fuerzas sobre y supra humanas: dioses, magos, sacerdotes, reyes.
- Mediante la negociación-transacción-compensación.

Estos tres mecanismos combinados dieron origen al Derecho como invención surgida de la interacción de los hombres con su entorno vital y quienes se mueven en él. Este derecho incipiente, en principio, no tenía establecido su status en cánones preestablecidos, sino en patrones que actuaban por la compensación ya que todo jugaba dentro de ese mecanismo. Una ofensa, un agravio no era medido en la razón de alguna norma preestablecida sino en función del daño causado: un daño necesita una compensación. La justicia es equilibrio: ojo por ojo, mano por mano.

El derecho, en este sentido y siguiendo las tesis de Foucault, fue inventado como todo conocimiento:

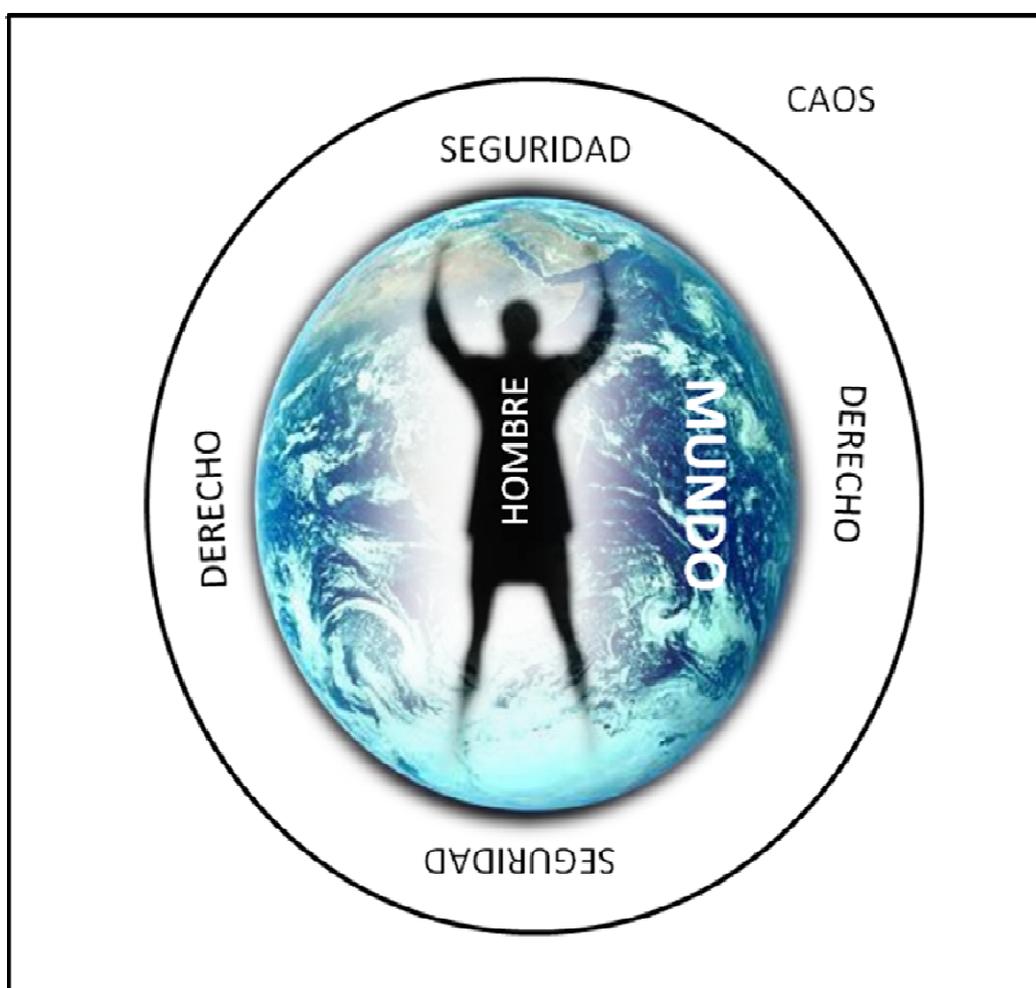
El conocimiento fue, por lo tanto, inventado. Decir que fue inventado es decir que no tuvo origen, o lo que es lo mismo y de manera más precisa aunque parezca paradójico, que el conocimiento no está en absoluto inscrito en la naturaleza humana. El conocimiento no constituye el instinto más antiguo del hombre ni a la inversa, no hay en el comportamiento humano, en los apetitos, en el instinto humano, algo que se parezca a un germen de conocimiento. Dice Nietzsche que el conocimiento, de hecho, está relacionado con los instintos, pero no puede estar presente en ellos ni ser siquiera un instinto entre otros; el conocimiento es simplemente el resultado del juego, del enfrentamiento, la confluencia, la lucha y el compromiso entre los instintos. [...] El conocimiento, es el efecto de los instintos, es como un lance de suerte o el resultado de un largo compromiso. Dice Nietzsche que es como 'una centella que brota del choque entre dos espadas', pero que no es del mismo hierro que están hechas las espadas<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> FOUCAULT, Michel. La verdad y las formas jurídicas. Primera conferencia. Colección Hombre y Sociedad, 1ra ed. México: Editorial Gedisa, 1983. p. 22.

La idea de Derecho es la idea de seguridad y certeza, por lo menos en el terreno de la *realidad* social del hombre. De hecho, en lo que se denomina *civilización occidental* el Derecho posee un mito fundacional: la teoría del contrato social y la voluntad general como *el lugar de arribo preciso* donde las fuerzas de la incertidumbre cesan, donde el Mal queda ausente ante la presencia del orden: un orden que contrarresta una naturaleza humana peligrosa:

El hombre se convierte en un enemigo para el hombre. Por eso la vida se hace amenazadora y peligrosa. Para reducir los peligros lo hombres forman unidades, cuerpos sociales, estados. El a priori de todo estado, sea democrático, sea autoritario, puede formularse así: “Te protejo, por tanto ¡obedece!”.<sup>19</sup>



<sup>19</sup> SAFRANSKY. Op.cit., p. 133.

**2.1.4 La seguridad de poseer.** Es indudable que uno de los instintos primordiales de la criatura humana es el sentido de poseer aquello que el mundo exterior ofrece. Buda encontró en este instinto primario de poseer la raíz de todos los males que aquejan al hombre por lo cual, tras largos años de búsqueda, llegó a la simple y profunda convicción que el *desprendimiento* y el *desapego* eran los medios para romper el sufrimiento.

Este tipo de historia ha comenzado con el hecho de que los hombres no contentos con su quietud y con encontrar su satisfacción, desarrollan además su capacidad de inventiva, que no todos poseen en igual medida. Algunos encuentran nuevas técnicas de trabajo, con la consecuencia de que crecen sus rendimientos y se sienten abocados a asegurarse el derecho de propiedad de los mismos. De lo adquirido salió la propiedad heredada, que no se defendió con menor celo, y en caso de necesidad por la fuerza. Y donde hubo propiedad hubo también robo de propiedad. La aspiración de la propiedad creó fronteras entre los hombres, y ha tenido como consecuencia la competencia, el poder, la jerarquía, las enemistades, la desconfianza recíproca, el juego de máscaras y engaños; en suma, ha tenido como consecuencia la cultura entera...<sup>20</sup>.

**DEFENDER LA PROPIEDAD: UNO DE LOS ASPECTOS DE LA SEGURIDAD EN EL DERECHO**



---

<sup>20</sup> Ibid., p. 136.

Poseer necesita seguridad. Poseer cosas, personas, derechos... necesita de un aparato establecido en el cual se pueda confiar, tanto si se posee poco o mucho. El Derecho es la seguridad de poseer en nuestras civilizaciones, pues es uno de los pilares de su esencia en occidente: la propiedad privada.

Los derechos fundamentales que son aplicables indirectamente son los económicos, sociales o culturales, que tienen un estrecho vínculo de conexidad con aquellos de aplicación directa. La propiedad es un derecho de naturaleza económico y social, por lo que considerarlo como fundamental dependerá del estudio que el juez constitucional realice en el caso concreto<sup>21</sup>.

**2.1.5 El Mito<sup>22</sup> del contrato social.** La idea base del contrato social es simple: en un principio reina el caos y la violencia, situación ante la cual el hombre se encuentra atrapado y sin salida aparente. Hay confusión, los más fuertes despedazan y someten a los más débiles; hay anarquía. Entonces la sociedad viendo esta situación precaria decide, en conjunto, hacer una especie de pacto: la sociedad, en busca de orden, delega su derecho de usar la fuerza en el soberano, encargado de hacer respetar esos derechos de los que es custodio. Claro que, por supuesto, las ideas de contrato social han variado unas de otras.



<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-710 de 2001 M.P. Jaime Córdoba.

<sup>22</sup> Un mito político es un principio que sirve para legitimar el poder público. Es una ideología casi aceptada unánimemente por todos los miembros de la colectividad, según la cual debe obedecerse al gobierno que tiene un determinado origen, y es espurio e indigno de ser obedecido aquel gobierno que no está conforme con los principios del mito. En LÓPEZ Michelsen, Alfonso. Introducción a la constitución Política de 1886. Imprenta departamental de Nariño. 1978. p. 42.

El mal como anarquía, caos e incertidumbre es la idea con la cual el hombre no quiere lidiar y mediante la cual inventa el Derecho como *lugar seguro*, siendo la ficción del *contrato social* la idea sobre la que intenta explicar -por lo menos en este estadio de la historia- el nacimiento del derecho; cosa que, como se nota a primera vista, no es sino el fundamento ideológico de las asambleas constituyentes y las constituciones sobre las cuales se derrocó el poder imperial de las casa reales europeas en América y Europa. Claro que la idea del *contrato social*, el derecho sobreviviente y la seguridad son apenas una ilusión, porque para que funcionen necesitan de individuos dóciles que obedezcan estas ideas como en todo mito, cosa que, naturalmente como se sabe, no es posible sin la interiorización de la norma como mito: ese algo interno que nos obliga a obedecer aún en las situaciones extremas. El Derecho funciona, en este sentido, como mecanismo para disciplinar parte de esas fuerzas que están latentes en el seno de la sociedad y son el lado oscuro de la misma: la violencia, el caos, la incertidumbre, la revolución, la anarquía; el Derecho funciona como esperanza, la *engañosa* esperanza que tan sabiamente Prometeo escondió en la caja donde encerró todos los males del mundo y que Zeus, enemigo de él y los hombres, mandara a abrir con Pandora para conseguir la muerte de la humanidad. Así los *atormentados hombres desistieron de poner fin a su sufrimiento con una muerte voluntaria*<sup>23</sup>.

La idea de certeza y seguridad viene marcada por una natural desconfianza del ser humano hacia el ser humano, donde el otro hombre significa la angustia de lo desconocido, de lo infinitamente capaz de *todo*. La idea del contrato social no viene, como se cree, del estado *animal* del hombre, sino de su mismo estado humano:

¿Por qué el hombre se convierte en un lobo para el hombre? Tergiversan radicalmente a Hobbes quienes suponen que este quería prevenir contra la naturaleza animal del hombre. Según este autor lo que convierte en un peligro al hombre para sí mismo y para los otros no es su naturaleza "inconsciente", sino su conciencia. El hombre se convierte en un riesgo no por tener tendencias instintivas, sino porque es un animal dotado de conciencia. La contención del hombre por el hombre es la segunda creación. La primera creación es el nacimiento del mundo. Dios había superado el caos inicial. La segunda creación el Estado como Dios mortal, hace que cada hombre se las componga consigo mismo y con los demás. El contrato que funda el Estado es necesario para Hobbes no porque el hombre sea "malo" por naturaleza, sino porque es "libre" y capaz de conocer<sup>24</sup>.

De este modo el *contrato social* ha sido la idea clave sobre la que los Estados contemporáneos cimientan su ser. El *contrato social* como Mito fundacional y

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 103.

sustentador del poder y el Derecho que ostenta el Estado. De ahí, y de los ejemplos norteamericano y francés, deviene la idea de una asamblea constituyente como mecanismo creador del derecho al interior de un Estado que permita resolver conflictos entre seres humanos. Derecho es, de este modo, seguridad y certeza. Por el Derecho el Estado es el guardián, el Dios justo que regula las acciones de los hombres:

*La única manera posibilidad de crear un poder que permita al hombre gozar de sus esfuerzos y de los frutos de la tierra, y preocuparse pacíficamente de su sustento, sin miedo a incursiones enemigas o al abuso de los otros hombres está en que todo el poder se entregue a uno solo [...] Cuando los hombres se unen así en una persona constituyen un Estado [...] Ahí tenemos el nacimiento del gran Leviatán o, más bien, del dios mortal, único al que agradecemos protección y paz bajo el Dios eterno<sup>25</sup>.*

## 2.2 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad es, fundamentalmente, la idea de seguridad dentro del mundo jurídico, cuyas bases se remontan, en teoría, a la fundación misma de los estados modernos, aunque en estricto sentido el mito y la historia ya nos hablan de este principio cuando legisladores legendarios o divinos establecen tablas o códigos para regir las sociedades que les ha sido dado guiar.

El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas<sup>26</sup>.

El principio de legalidad se establece como plataforma para el principio de la *seguridad jurídica*: no sólo sin ley no existe transgresión, sino que no puede existir actuación ninguna de los funcionarios públicos que no esté preestablecida. La legalidad como principio es, en pocas palabras, las reglas establecidas para el funcionamiento de una sociedad. El principio de legalidad es el freno para la arbitrariedad sobre la que se movía el soberano antes de los Estados de Derecho.

---

<sup>25</sup> HOBBS, T. Op.cit., pp. 103-104.

<sup>26</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-710 de 2001 M.P. Jaime Córdoba.

## En el Estado de Derecho

La consagración constitucional del principio de legalidad se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: con el principio de división de poderes en el que el legislador ostenta la condición de representante de la sociedad como foro político al que concurren las diferentes fuerzas sociales para el debate y definición de las leyes que han de regir a la comunidad. Y de otro lado, define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar -definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad<sup>27</sup>.

En este entendido, todas las actuaciones deberán ser sujetas a la ley: pero una cosa es esto y otra el contenido de la ley.

Las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad, tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea<sup>28</sup>.

El principio de legalidad es, en este sentido, un principio de inclusión dentro de la discusión, creación, modificación o extinción de las normas:

El resultado de la reglamentación -las leyes- debe ser el reflejo de un procedimiento altamente democrático para que las normas no sean producto ni de la imposición arbitraria por el uso de la fuerza, ni de la imposición de las mayorías sobre las minorías y que además, sea un procedimiento sujeto al dispositivo contramayoritario del respeto de los derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos en el devenir legislativo por el imperio de los intereses de turno o al calor de las pasiones coyunturales<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001 M.P. Jaime Córdoba.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

**2.2.1 La potestad del soberano.** Desde el momento mismo de la aparición del hombre sobre la faz de la tierra hubo necesidad de dirección, de guía; algunos hombres, por destreza, fuerza, habilidad, ingenio o perspicacia lograron hacerse con el control al interior de los distintos grupos de los cuales emergieron. El líder se convirtió, así, en una necesidad para las masas humanas: el líder, el guía, el fuerte, el cazador astuto, el agricultor hábil, el palabrero, el inventor... El soberano con el tiempo, es aquel que ejerce la potestad sobre el grupo y mantiene la unidad no sólo por su destreza, sino por el poder del mito que lo acompaña.

El mito y la fuerza material conjuntamente garantizan la perdurabilidad de la estructura social de cada Estado. La fuerza sola no es suficiente para mantener por largo tiempo la autoridad, pero sin ella, el mito sólo alcanza a ser transitoriamente un factor de cohesión. Sólo la combinación de estos dos factores, mito y violencia, produce resultados verdaderos<sup>30</sup>.

El soberano es un personaje importante, sacralizado por el poder del mito fundacional, sea este de origen mágico-religioso o científico racional. El soberano es el rey, el emperador, el Estado con sus funcionarios: el soberano es el poder, el poder doblegado de las masas, el poder de la fuerza, de la ley, de Dios, de cada hombre que, temeroso ante su entorno, sacrifica su vida por la protección. El principio de legalidad, en esencia, es un limitante al poder del soberano, y como tal implica una camisa de fuerza al poder que los hombres ostentan en virtud de la verdad y la transparencia en el actuar.

**2.2.2 El principio de legalidad: la verdad en el actuar.** En la ley hay imbricados mecanismos de poder. La ley es, en estricto sentido, la voluntad del poder político-económico hacia quienes forman la base de la sociedad, a pesar de que, evidentemente, en los Estados contemporáneos se habla de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. En este sentido la ley es sólo ficción: no existe igualdad ante la ley, a pesar de los discursos y teorías que acerca de ello se elaboren. Siguiendo esta perspectiva la ley es sólo una mentira que exige la verdad, que necesita la verdad y se muestra como la verdad; como verdad la limitante del poder.

Para marcar, simplemente, no el mecanismo mismo de la relación entre poder, derecho y verdad sino la intensidad de la relación y su constancia, digamos lo siguiente: el poder nos obliga a producir la verdad dado que la exige y la necesita para funcionar; tenemos que decir la verdad, estamos forzados, condenados a confesar la verdad o a encontrarla. El poder no cesa de cuestionar, de cuestionarnos; no cesa de investigar, de registrar; institucionaliza la búsqueda de la verdad, la profesionaliza, la recompensa. Tenemos que producir la verdad del mismo modo que, al fin y al cabo, tenemos que producir riquezas, y tenemos que producir una para poder

---

<sup>30</sup> MICHELSEN. Op.cit., p. 46.

producir las otras. Y por otro lado, estamos igualmente sometidos a la verdad, en el sentido de que ésta es la ley; el que decide, al menos en parte es el discurso verdadero; él mismo vehiculiza, propulsa efectos de poder. Después de todo, somos juzgados, condenados, clasificados, obligados a cumplir tareas, destinados a cierta manera de vivir o a cierta manera de morir, en función de discursos verdaderos que llevan consigo efectos específicos de poder. Por lo tanto: reglas de derecho, mecanismos de poder, efectos de verdad. O bien: reglas de poder y poder de los discursos verdaderos.<sup>31</sup>

El principio de legalidad se convierte mediante esta relación entre ley y verdad en el ideal para el actuar del Estado: los efectos de poder se limitan por una verdad, la *verdad* que nos han inculcado desde que nacemos: que el Estado es una construcción por todos y para todos. Aunque en realidad los Estados contemporáneos sólo sean la sustitución de un soberano por otro: los del poder económico y político.

**2.2.3 El principio de legalidad en el mito.** En la llamada civilización *occidental* lo que podría considerarse el principio de legalidad se encuentra inserto dentro de sus mitos fundacionales. Occidente es judeo-cristiano, y como tal su mito fundacional es un mito de lo que podríamos considerar un principio de legalidad divino, donde al hombre se puede pensar originariamente como un ser inmortal cuyo castigo fue la muerte. Así “*vio Dios ser muy bueno cuanto había hecho*” (Génesis 1: 31) y decidió otorgar la libertad al hombre y la mujer de comer o no del árbol del bien y el mal inyectando dentro de la naturaleza humana el conocimiento: *el conocimiento de lo que sé prohíbe*, la capacidad de elección de comer o no comer del fruto prohibido, siendo la consecuencia de comer la muerte. “*Y le dio este mandato: 'De todos los árboles del paraíso puedes comer, pero del árbol de la ciencia del bien y del mal no comas, porque el día que de él comieres, ciertamente morirás'*” (Génesis 2: 16-18). El principio de legalidad brinda certeza, no sólo en cuanto a lo que está permitido dentro de una sociedad, sino los castigos sobrevinientes por una eventual transgresión.

**2.2.4 Componentes del principio de legalidad.** El principio de Legalidad está atravesado por el pensamiento de la ilustración y la razón científico-jurídica al calor de la cual se forjaron los actuales estados, y en esa línea, la ley obedece a tres principios:

- Objetividad de la ley. La objetividad tiene que ver con la forma de observación de un objeto de estudio; se es más objetivo cuando, ante varias formas de observar un objeto se opta por aquella que menos afecta a la observación, al objeto y su entorno. Cuando se habla de la objetividad de la ley se habla de su imparcialidad en cuanto a su naturaleza de acción u omisión: la ley es igual para todos. El artículo 71 del C.C.A. en examen, no es a nuestro juicio objetivo

---

<sup>31</sup> FOUCAULT, Michel. Defender la Sociedad. Curso en el College de France 1975-1976.. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 35.

por cuanto el ángulo desde el cual se parte es únicamente el de la administración que, presuponiendo el restablecimiento de la armonía jurídica, se reserva la facultad de revocar un acto administrativo sin tener en consideración elementos como el interés particular, los derechos adquiridos y el transcurso del tiempo.

- Inteligibilidad. La ley debe ser inteligible, es decir clara en su naturaleza, sin dejar asomos de duda sobre su verdadera naturaleza y alcance. En este sentido el artículo 71 del código contencioso administrativo es ininteligible cuando presupone que la revocatoria directa podrá cumplirse en cualquier tiempo; tanto su sentido como su alcance son evidentes: una brecha abierta a la *inseguridad jurídica*.
- Dialéctico. La ley no debe ser perpetua, sino que dentro de sí debe tener los mecanismos idóneos para que, sin afectar a los ciudadanos, pueda evolucionar por la experiencia, la necesidad, el interés público y privado, general y particular, y la razonabilidad del cambio.

El principio de legalidad está atravesado por varios componentes que lo estructuran y hacen viable dentro de un Estado contemporáneo:

- Lo humano. Si hay algo importante que la historia haya construido desde la aparición del hombre sobre la tierra es el concepto de ser humano el cual, desde luego, no siempre ha existido. Existieron pueblos, tribus, imperios, reinos pero nunca un concepto de ser humano que abarcara a todos los pueblos diseminados en la faz del planeta. Todos y cada uno de los pueblos de la tierra se consideraban –y se consideran aún- diferentes a partir de la existencia de rasgos diferenciadores evidentes en la morfología. Tuvieron que pasar infinidad de guerras y muertes para alcanzar a esbozar el concepto de ser humano tal y como hoy lo conocemos, como eje central de la sociedad y la ley. El principio de legalidad debe considerarse, en primer lugar, como salvaguarda del ser humano en su total integridad, sin discriminaciones ni diferencias.
- Integración. El principio de legalidad es un principio que, a pesar de la referencia directa a la ley, integra la totalidad del ordenamiento jurídico vigente: la constitución, las leyes, los decretos, los demás actuaciones del Estado. La totalidad del ordenamiento jurídico debe ser parte de la legalidad, encausada siempre hacia el ser humano.
- Igualdad. El principio de legalidad es, al mismo tiempo, un principio de igualdad ya que la ley por principio no debe hacer más distinciones entre los seres humanos que las necesarias para conseguir la igualdad material de los miembros de una sociedad. La igualdad, en todo sentido, implica la diferencia

en pos de un equilibrio armónico en la sociedad entre sus diferentes actores sociales.

- Irretroactividad. La ley debe estar establecida para que esta pueda actuar a partir de su vigencia, ya que lo contrario sería presuponer una especie de viaje en el tiempo que podría afectar situaciones jurídicas consolidadas. Sólo la favorabilidad en la ley es permitida como retroactiva.

Si bien el artículo 71 del C.C.A. propone un mandato perpetuado hacia el futuro, su acción es evidentemente retroactiva, ya que el fin de la revocatoria es sacar del ordenamiento jurídico todo acto administrativo que haya incurrido en las causales establecidas en el artículo 69 ibídem. Y no sólo sacarlo del ordenamiento jurídico, sino que sus efectos apuntan a borrar su existencia lo que, indudablemente, destruye cualquier situación jurídica consolidada por el transcurso del tiempo. En este orden de ideas, es apenas evidente que sólo la ley favorable puede ser retroactiva, y dado que los efectos del artículo en cuestión son retroactivos sólo serán legítimos si no destruyen derechos y hechos consolidados.

- Territorialidad. El principio de legalidad debe estar supeditado a un territorio determinado donde los ciudadanos y sus autoridades habiten.
- Publicidad. Muy a pesar del principio que reza que *el desconocimiento de la ley no exime su observancia*, la ley necesita ser conocida y el Estado debe garantizar que así sea para que el principio de legalidad pueda realizarse a plenitud. Lo otro constituye la habitual demagogia y lugares comunes en la cual los dignatarios concurren cada vez que necesitan congraciarse con los electores.



### 3. HIPÓTESIS PLANTEADA: LA REVOCATORIA DIRECTA EN CUALQUIER TIEMPO ATENTATORIA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El artículo 71 C. C. A. prescribe: ***La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.***

*En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los Actos Administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.*

En teoría todos los actos administrativos pueden revocarse de forma directa por la administración pública en *cualquier tiempo*, ya que, como se desprende de la definición que existe de acto administrativo, este puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas:

El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados<sup>32</sup>.

Ello, sin duda, abre un panorama un tanto complejo dentro de un Estado Social de Derecho, no porque la prerrogativa que posee la administración de revocar sus actos sea equívoca o mal intencionada, sino porque está en abierta oposición contra la juridicidad misma en la que se asienta la sociedad colombiana:

La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>33</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. SU 747 de 1998.

Seguridad jurídica, legalidad y derecho son, a nuestro entender, conceptos similares que apuntan a un sólo objetivo social: brindar seguridad, coherencia y cohesión a los ciudadanos dentro de un Estado, cualquiera sea este. Seguridad jurídica, legalidad y derecho implican orden y certeza en todas las actuaciones que los asociados de un Estado, sean estos civiles, militares o burócratas, están supeditados no sólo a la ley, sino a la estabilidad temporal de la misma a favor de proveer una vida digna, término que no sólo está supeditado a las condiciones materiales y espirituales del ser humano, sino también a las jurídicas.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales<sup>34</sup>.

### **3.1 REVOCABILIDAD DE TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Todos los actos administrativos son revocables, sean estos de contenido general o particular:

- Los actos administrativos de carácter general son revocables si se dan las causales previstas en el artículo 69 del C. C. A.
- Los actos administrativos de carácter particular o concreto se pueden revocar con el consentimiento del beneficiario cuando

[...] concurra cualquiera de las causales establecidas por el legislador en el Artículo 69 del Código Contencioso Administrativo. Así, el funcionario administrativo competente deberá, antes de expedir el correspondiente acto de revocatoria, observar plenamente lo enunciado en la hipótesis normativa del mencionado mandato legal<sup>35</sup>.

Sin el consentimiento del particular se puede revocar un acto administrativo cuando este incurra en alguna de las causales del artículo 69 del C. C. A. o haya ocurrido su expedición por medios ilegales lo cual debe ser probado debidamente.

---

<sup>34</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. SU 747 de 1998.

<sup>35</sup> BETANCOURT CERRA. Op.cit., p. 75.

[...] Se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente, Pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de una sospecha de la administración. Debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido por medios ostensiblemente fraudulentos y debidamente demostrados tal situación. Es por ello, que debe seguirse el procedimiento del artículo 74 del Código C. C. A., 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. Y en este punto, debe ser enfática la Sala en señalar, 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 C. C. A.. 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 del 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". Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo"<sup>36</sup> (Resaltado fuera de texto)

Sobre este punto hay que realzar que, para nuestro planteamiento, el punto y eje central de la discusión se ve reflejado en el hecho de que, aún sin el consentimiento de un particular afectado, la revocatoria directa de los actos administrativos puede aplicarse apelando a un rápido procedimiento que, en estricto sentido, es sólo una ilusión de seguridad y debido proceso, pues quien aplica la revocatoria directa se convierte en juez y parte, dando al traste con los fundamentos del derecho de defensa que posee el administrado afectado, pues parte del derecho de defensa no es sólo el ser escuchado por la administración para esbozar sus argumentos en contra de la decisión de revocar, sino de que dichos argumentos junto con los de la administración sean sopesados por una autoridad imparcial establecida para la salvaguarda del ordenamiento jurídico; más aún cuando la administración, con el acto administrativo que ha decidido revocar, ha sido quien ha provocado la lesión al ordenamiento jurídico al permitir su vida y efectos jurídicos aún si aceptamos que quien ha ocasionado tal situación haya sido el administrado, pues son las autoridades quienes deben dar cumplimiento al ordenamiento jurídico con eficacia y transparencia en su actuar.

No es posible, a nuestro modo de ver, que el administrado sea afectado por una decisión si no ha sido vencido en un proceso justo, aún en el punto que señala el

---

<sup>36</sup> CONSEJO DE ESTADO. 8732-02. Julio 16 de 2002. M.P. Ana Margarita Olaya Forero.

Consejo de Estado en el párrafo transcrito, pues como lo ha expresado la corte constitucional:

La administración no puede, en forma unilateral, revocar actos de carácter particular y concreto que reconozcan derechos en favor de los administrados, sin el consentimiento por escrito de éstos. Esta prerrogativa con que cuenta el particular, tiene como objetivos, entre otros, evitar que la administración, en uso de ciertos poderes y aduciendo una serie de necesidades, desconozca derechos subjetivos cuya modificación o desconocimiento requiere de la anuencia de su titular, pues, sólo él, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo. Si la administración no logra obtener ese consentimiento debe buscar la intervención del aparato jurisdiccional, que decide si es posible modificar o desconocer los derechos reconocidos al particular<sup>37</sup>. (Resaltado fuera de texto)

- De igual manera los actos administrativos de carácter particular se pueden revocar cuando sea necesario corregir errores aritméticos o de hecho que no incidan en la decisión de fondo:

*“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”<sup>38</sup>.*

Sobre este punto resaltamos que realmente no se trata de una revocatoria en estricto sentido, pues no afecta para nada en la decisión de fondo; en este caso estamos ante una simple corrección de forma de un acto administrativo.

### 3.2 LA INTEMPORALIDAD DE LA REVOCATORIA DIRECTA

La intemporalidad de la revocatoria directa es, a nuestro entender, un resabio del poder absoluto que el *soberano* se ha atribuido desde la aparición de las sociedades sobre la faz de la Tierra. El *soberano* ha enmascarado su poder de actuar bajo distintas figuras: la de dios, de rey, de emperador, de guía, de caudillo, de sociedad democrática. En todas partes el *soberano*, independiente del nombre que haya adquirido a lo largo de la historia, ha ejercido el poder a discreción de su potestad o de los intereses de la élite a quien representa y sostiene, sea esta de terratenientes, esclavistas, banqueros o intelectuales sin ética. Esas potestades se han mantenido, bien subrepticamente mediante el engaño, o bien mediante

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-315 de 1996 M. P. Jorge Arango Mejía.

<sup>38</sup> Inciso 3° del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. En este punto presentamos una pequeña hipótesis acerca de la naturaleza del acto de corregir errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión. A nuestro juicio, en este punto, no estaríamos hablando de una revocatoria, sino de un simple acto administrativo de trámite que corrigen errores de forma, más no de fondo, que es hacia donde apunta la naturaleza de la revocación.

potestades camufladas de benevolentes y razonables prioridades democráticas, como la consagrada en el artículo 71 del C. C. A. contencioso respecto de la intemporalidad de la revocatoria directa de los actos administrativos.

El artículo 71 del C. C. A. al estipular la revocatoria directa en *cualquier tiempo*, deja abierta una potestad en la administración que, a nuestro juicio no tiene razón de ser:

En primer lugar porque es deber de todo funcionario público actuar conforme a lo previsto en la constitución, las leyes y demás normas del ordenamiento jurídico que le sirven de sustento, y como tal, debe sumir sus actos a los mismos, previendo toda situación injurídica, anómala, irregular o fraudulenta.

**La construcción jurídica y política del Estado Social de Derecho descansa en el principio de legalidad, que conlleva no sólo a que toda la actuación de los órganos del poder público se someta a la Constitución y a las leyes, sino también a la necesidad de que el ordenamiento positivo instituya toda una gama de controles políticos y jurídicos para sancionar las actuaciones que se desvíen de los parámetros normativos a que están sometidas. En orden a preservar real y efectivamente la legalidad de la actividad administrativa, surge en el derecho colombiano el contencioso de anulación que constituye una verdadera garantía jurídica de los ciudadanos para asegurar que los actos de la Administración Pública, tanto los de carácter general y abstracto como los de contenido particular y concreto, se adecuen a las normas jurídicas preexistentes, con lo cual se propende por la defensa de la legalidad en abstracto y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.** (Resaltado fuera de texto)

Precisamente la carrera administrativa se estatuyó en Colombia para profesionalizar el servicio público y que las actuaciones de la administración se revistan del más profundo sentido de legalidad, legitimidad y conveniencia para los ciudadanos, tanto en el interés colectivo como particular. En este sentido todo acto administrativo debe ser razonado, pensado, meditado y sopesado tanto con el ordenamiento jurídico como con el interés particular y general y la conveniencia; toda actuación del Estado debe estar primada por los principios que rigen al Estado colombiano, la humanidad y la razón.

Es bajo estos criterios que en el ordenamiento jurídico colombiano existen las acciones contencioso administrativas como medio idóneo para atacar alguna de sus actuaciones ante una autoridad diferente e imparcial que las dirima.

Ya que el factor humano es el motor y eje central de la administración pública, es apenas entendible que existan acciones administrativas y judiciales que garanticen el control de los actos que ella profiere, porque los seres humanos, por naturaleza, pereza, desidia y maldad, tienden al error y a las falsedades; la historia humana

está plagada de ejemplos en los cuales comprobar las atrocidades de las que es capaz el ser humano.

Nuestro Código Contencioso Administrativo posee varias acciones para impugnar los actos administrativos que puedan atentar contra el ordenamiento jurídico o el interés general y particular causando algún agravio o incompatibilidad por acción u omisión de los funcionarios que los expedieron.

La administración puede cometer errores que sean generadores de derechos en cabeza de un particular. Sin embargo, en esos casos, la administración no puede alegar su propio error para hacer la revocación directa del acto, porque la propia ley, en defensa del particular ha establecido los mecanismos que se deben emplear para corregir la equivocación<sup>39</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Y esos mecanismos son las acciones contenciosa administrativas a las cuales debe acudir la administración para sacar su propio acto del universo jurídico.

Reza el artículo 71 del C. C. A.: *La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales C. C. A., siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.*

La revocatoria directa de los actos administrativos atenta contra la firmeza que deben poseer los actos administrativos después de transcurrido el tiempo fijado por la ley para la impugnación del mismo por la vía contencioso administrativa 1) Porque es la propia administración quien debe propender porque sus actuaciones se adecuen al orden establecido y 2) porque si existe alguna irregularidad que atente contra el orden establecido, la administración, a nuestro juicio y transcurrido cierto **límite temporal**, debe entrar a demandar sus propias actuaciones a fin de asumir las responsabilidades que le quepan a nivel institucional como individual de sus funcionarios. Y es en este sentido que se atenta contra los principios de seguridad jurídica y legalidad el mantener la institución de la revocatoria directa en *cualquier tiempo*:

*Gustavo Penagos opina que existe un término más allá del cual no es posible la aplicación de la Revocación Directa como mecanismo excepcional de impugnación. El mencionado tratadista sostiene: "en cuanto a la oportunidad de la revocatoria directa, nosotros tenemos la convicción que no es ilimitada. Lo contrario sería desconocer el valor que tiene el transcurso del tiempo para sanear situaciones jurídicas irregulares. En otras palabras caducado el término para demandar ante los tribunales contenciosos, no puede el interesado acudir de nuevo a la Administración para que se pronuncie y*

---

<sup>39</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-315 de 1996. M. P. Jaime Araújo Mejía.

revivir situaciones definidas conforme a los mandatos que rigen la vía gubernativa<sup>40</sup> (Resaltado fuera de texto).

Mantener la revocatoria directa de los actos administrativos indefinida en el tiempo es, a nuestro juicio, una atribución propia de regímenes antidemocráticos que salvaguardan prerrogativas que rayan en la arbitrariedad de poder deshacer lo hecho sin un trámite que tenga visos de imparcialidad, pues es la propia administración quien actúa como juez y parte dentro de la revocatoria directa de los actos administrativos.

### **3.3 LA REVOCATORIA DIRECTA Y LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD**

Los actos de que se viene hablando, o sea los de carácter particular y concreto, una vez se haya agotado la vía gubernativa por no haberse hecho uso de los recursos procedentes o porque estos se decidieron, adquieren firmeza y ejecutoriedad en grado tal que por sí solos permiten de la administración exigir su cumplimiento aun por la vía de la coacción (art. 68) y simultáneamente crean a favor del particular derechos cuya estabilidad garantiza la constitución<sup>41</sup>.

Cuando un acto administrativo adquiere firmeza significa que, en la órbita del mundo jurídico, su inmutabilidad se encuentra garantizada en favor de quienes, por su existencia, se generaron situaciones de derecho y de hecho que repercuten en la realidad social.

Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C.C.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.

---

<sup>40</sup> CERRA BETANCOURT. Op.cit., p. 80.

<sup>41</sup> CONCEJO DE ESTADO. Sec. Cuarta Sentencia 4990 de febrero 11 de 1994. M.P. Jaime Abella Zárate.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente<sup>42</sup>. (Subrayado fuera de texto)

### 3.4 LA REVOCATORIA DIRECTA

A nuestro juicio la revocatoria directa de los actos administrativos es una prerrogativa que está inserta en la naturaleza de la función pública administrativa, ya que sin necesidad de solicitud de tercero puede operar para dejar sin vida un acto administrativo que atente contra el ordenamiento jurídico, el interés público y la conveniencia para el Estado. Después de todo, los actos administrativos crean, modifican o *suprimen* situaciones jurídicas y la revocatoria directa, en este sentido, no es más que una parte de las funciones de la administración.

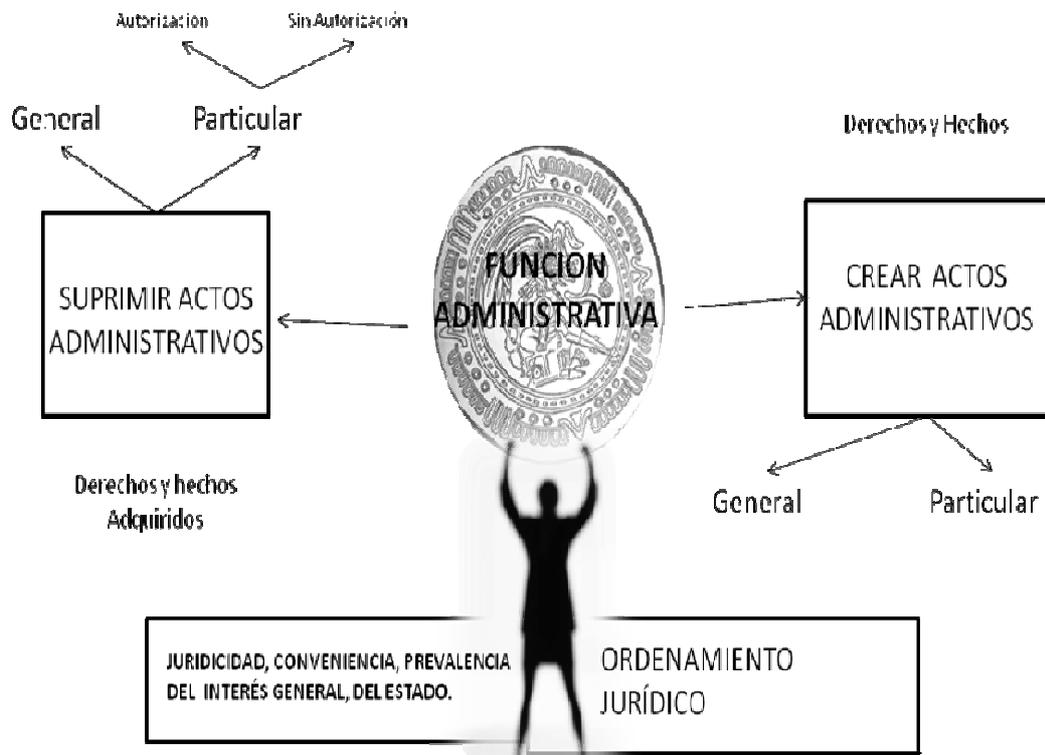
En este sentido es necesario hacer una distinción, sin embargo, entre una atribución propia de la naturaleza de la función administrativa y su permanencia indefinida en el tiempo, desconociendo que en el mundo del derecho, los hechos y el paso del tiempo consolidan situaciones que, de facto, pasan a ser de derecho, aún cuando haya habido situaciones injurídicas e inconvenientes al calor de las cuales haya surgido el acto administrativo; pues es deber de la Administración Pública y sus funcionarios velar porque todas, absolutamente todas sus actuaciones estén enmarcadas dentro de las reglas sociales; y así, como colofón la administración no puede alegar sus propios errores para revocar un acto administrativo: debe recurrirlo ante los jueces administrativos:

Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 347 de 1994 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

<sup>43</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-315 de 1996. M. P. Jaime Araújo Mejía.



En la función administrativa el revocar un acto administrativo es destruirlo por las mismas facultades que la han hecho crearlo: salvaguardar el derecho y la sociedad en busca de mantener una especie de Orden Cósmico Jurídico, pues en la teoría al menos, no hay nada más repugnante que algo que se encuentre en abierta oposición a la constitución, las leyes, el interés general y la conveniencia. Ahora que es de la misma índole pero de otro canasto la discusión acerca de quiénes son los que orientan todos estos valores y porqué, mediante la educación y la propaganda presuponen el mantener una sociedad inarmónica por injusta.

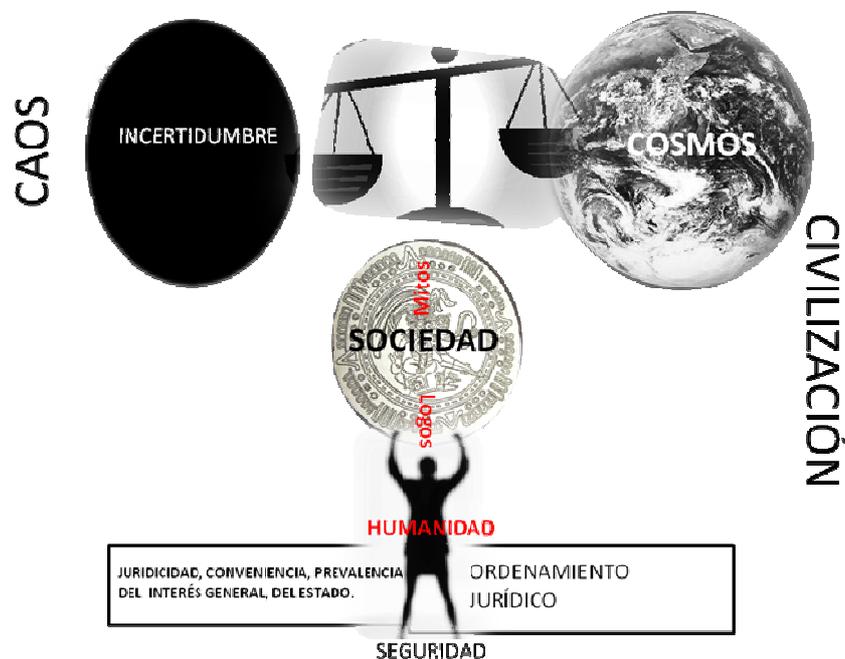
En este sentido podríamos decir que, afortunadamente, esa facultad de destruir o revocar los actos administrativos es restringida, sobre todo si tenemos en cuenta que, con la creación de los actos administrativos, se crean situaciones de derecho y hecho que se consolidan en el tiempo como dentro del haber de los beneficiarios. Y esto significa propiedad, la “sagrada” propiedad privada sobre la que descansa la civilización en occidente, aquella parte externa del mundo que hace parte del mundo interno y que se defiende con las instituciones. Un derecho es una propiedad, y como tal, para que se suprima esa propiedad, ese derecho, habrá la necesidad de un control sobre esa conquista que la constitución y las leyes garantizan, incluida la función que esa propiedad deberá prestarle a la sociedad.

La legislación civil colombiana establece la figura de la prescripción como “un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo [sic], y concurriendo los demás requisitos legales”. De esta manera, la prescripción presenta dos significados: de un lado, como modo de adquirir el dominio y demás derechos reales -adquisitiva o usucapión- y, de otro lado, como modo de extinguir las acciones y derechos- extintiva o liberatoria<sup>44</sup>-.

La Revocatoria directa, a ejercerse en cualquier tiempo, contra todo acto administrativo (como se desprende de su norma), sea este de carácter general o particular es atentatoria de la Seguridad jurídica al desconocer que los actos de la administración que han consolidado o creado situaciones jurídicas a favor de particulares son protegidos por el ordenamiento jurídico.

Pero, qué es la seguridad jurídica sino certeza. Y el derecho es certeza, regla de juego social definida y limitante del poder de la autoridades; por ello seguridad jurídica es sólo una redundancia. El Derecho debe ser seguro, brindar certeza en el plano social al hombre de que las actuaciones del Estado y las suyas propias tendrán límites y estabilidad.

La seguridad conforta al hombre contra el mundo exterior:



<sup>44</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-383 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis

La seguridad le da asilo al hombre en una morada confortable lejos de las amenazas que percibe en el mundo exterior y lo vuelven vulnerable.

En lo jurídico todo debe ser seguro. En ese sentido se estipula la aquiescencia de poderes controlados y sujetos a reglas de juego:

*“Si la administración decide revocar el acto administrativo **prescindiendo de la intervención del juez correspondiente**, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida”<sup>45</sup>. (Resaltado fuera de texto)*

Los actos administrativos que nacen a la vida producen efectos, sean estos la creación, la modificación o la extinción de derechos y situaciones de hecho, sean de contenido general o particular. Cuando la administración se aboga la revocatoria directa *en cualquier tiempo* se endosa la capacidad de destruir situaciones de derecho y hecho consolidadas con el paso del tiempo y que, en el mejor de los casos, debería convenir una indemnización justa decidida por la autoridad judicial como compensación de revocar una situación de derecho y hecho consolidada.

A nuestro entender, vemos que existe una sola situación límite donde se genera vulneración de la seguridad jurídica: cuando se decide revocar un acto administrativo que ha producido efectos, que estuvo de acuerdo con el ordenamiento jurídico pero que, dadas las circunstancias de interés o conveniencia, ha dejado de ser aceptado, y que su titular se ha negado a conceder permiso de intervenir en algo que el Derecho le ha garantizado.

En tratándose de actos de contenido particular o concreto hay que proceder con o sin el consentimiento del titular cuando se den las situaciones jurídicas previstas en el artículo 69 del C.C.A; ese particular puede ser individualizado y por lo tanto, la afectación tiene un destinatario concreto. Cuando existe el permiso del titular no hay problema, pero si no existe el mismo y la administración, en vez de recurrir sus actuaciones por la vía contencioso administrativa acude a la revocatoria directa, vulnera no sólo los derechos adquiridos sino el derecho de legítima defensa, contradicción y juzgamiento por una autoridad imparcial las controversias que se susciten alrededor de su persona.

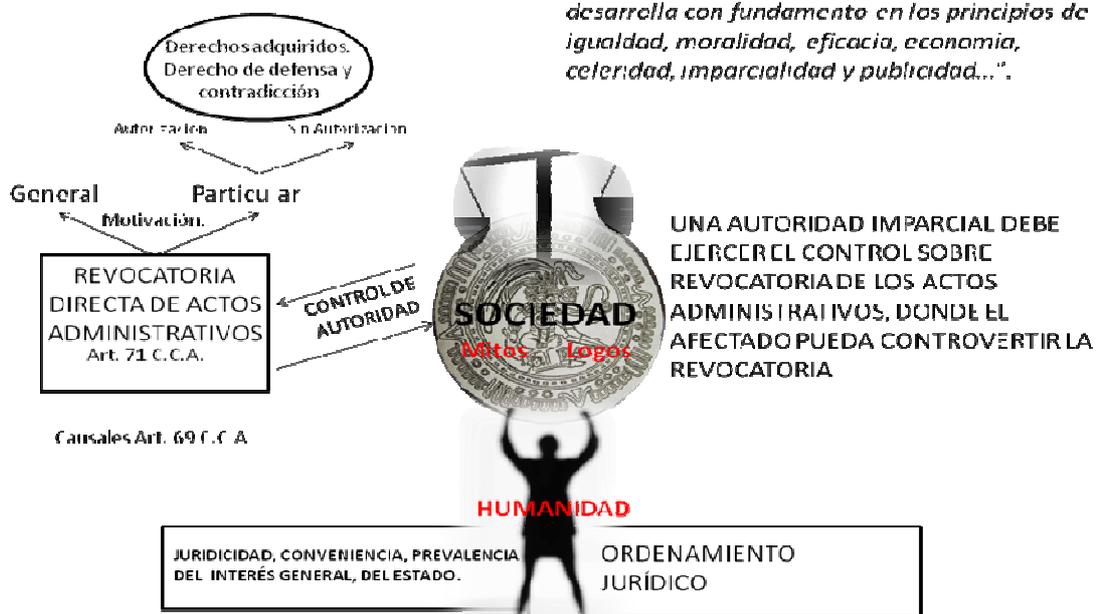
---

<sup>45</sup> Otras sentencias en las cuales, de manera consustancial a la vulneración de derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa al respecto: 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.

### 3.5 EL DERECHO DE DEFENSA

No hay derecho de defensa de los intereses propios cuando se desconoce el derecho de contradicción, de confrontación jurídica y de decisión de parte de una autoridad imparcial en asuntos atinentes al interés de cada ciudadano. En tratándose de la revocatoria directa esto se nota claramente cuando la norma presupone de manera abstracta que **la revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.**

Artículo 209 C..P: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...".



El Derecho de defenderse de un ciudadano es un pilar fundamental de la sociedad, pues es la garantía que posee el ser humano de que todo en lo atinente a él se decidirá ante una autoridad imparcial.

Desconocería el ordenamiento superior, con vulneración de las garantías propias de los derechos de las personas, la forma procesal que impidiera ejercer la defensa dentro de una causa, como sucedería cuando la misma impidiera a los interesados conocer idóneamente de la realización de una determinada actuación o de la adopción de una decisión que los afecta<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-383 de 2000. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Así mismo:

El Estado le debe a la persona, como derecho prestacional, el derecho a un proceso justo y adecuado, es decir, que antes de privar a alguien de un bien jurídico debe haber una actuación del Estado que nunca puede implicar restricciones a los derechos fundamentales. Esto significa una muralla a los abusos que puede cometer la administración. En otras palabras, el debido proceso también apunta hacia la erradicación de la arbitrariedad, para impedir que se obstaculice la defensa en el proceso<sup>47</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Cuando se prescribe la revocatoria directa en cualquier tiempo se atenta contra la seguridad que todo ciudadano debe tener DE que, llegado un límite temporal y jerárquico, ya no se podrán debatir las decisiones que el poder tomó al calor del mundo jurídico y social.

Por esto la corte constitucional ha establecido que:

Cuando la administración decide revocar un acto de carácter particular, con inobservancia de los pasos antes señalados, se debe admitir que la tutela viene a convertirse en el único mecanismo idóneo de defensa con que cuenta el particular. Esta acción no sólo asegura que el individuo puede continuar gozando de sus derechos, (seguridad jurídica), mientras la administración no agote las formalidades que el mismo ordenamiento ha impuesto para que ellos sean modificados, sino que mantiene en cabeza de la administración la obligación de poner en movimiento la jurisdicción, al tener que demandar su propios actos. Esta carga de la administración hace parte del debido proceso que debe ser garantizado al particular, pues la ley ha establecido que es a ella y no al individuo a quien corresponde activar la intervención de la jurisdicción. Lo contrario, es admitir que la administración puede hacer uso de sus atribuciones para burlar los derechos de sus administrados.

Es por esta razón, que no es factible admitir que una vez la administración ha revocado el acto creador de derechos, sin agotar las respectivas formalidades, sea el particular el obligado a hacer uso de las acciones correspondientes, pues ello implica el desconocimiento de una de las principales garantías con que cuenta el individuo en relación con los poderes de la administración<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-0250 de 1998.

<sup>48</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 315 de 1996. M- P. Jaime Araújo Mejía.

### 3.6 LA REVOCATORIA DIRECTA Y EL CONTROL A LAS ARBITRARIEDADES

No se trata, como podría pensarse, que la revocatoria directa puede darse sólo con la invocación de la salvaguarda de la sociedad, en su ordenamiento jurídico o en sus intereses, sino que debe argumentarse de manera clara y veraz todas las motivaciones del por qué un acto administrativo crea, modifica o, en el caso que nos subsume, suprime situaciones jurídicas.

La motivación de los actos administrativos es una elaboración relativamente actual. En el antiguo régimen español no se exigía ni siquiera para las sentencias judiciales porque la motivación se consideraba incompatible con el prestigio de la autoridad (Novísima Recopilación, Libro XI, Título XVI, Ley VIII, que se proyecta en la Legislación Indiana). En el sistema Napoleónico imperial se consideraba innecesario motivar expresamente los actos administrativos. Esas posiciones llevaron al reconocimiento de la discrecionalidad para una buena cantidad de actos administrativos, (p. ej. en el caso de algunos nombramientos y retiros de funcionarios públicos). Pero, ante los abusos por la no exigencia de motivación, dice Gaston Jéze que el mismo “derecho público francés ha sido constantemente modificado, después del siglo XIX, incluyéndose restricciones y limitaciones cada vez más severas y estrictas”.<sup>49</sup> A su vez, en el derecho administrativo español, a finales del siglo pasado la motivación se consagró por primera vez en la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo el 19 de octubre de 1889. Pero fueron tímidas exigencias.

Más fuerte fue la crítica respecto a la discrecionalidad que hizo Eduardo García de Enterría, al decir: “Particularmente importante es la exigencia de motivación de los actos discrecionales, que ha establecido la nueva LPC, corrigiendo en este punto con acierto el antiguo artículo 43 LPA, que la omitía”<sup>50</sup>.

El planteamiento de que la discrecionalidad no se puede confundir con la arbitrariedad está magníficamente expresado en el libro “Estudios sobre la Constitución Española”, en la intervención de Tomás-Ramón Fernández:

“La nueva construcción a que aludo tiene que partir necesariamente del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que consagra el artículo 9.3 in fine, de la Constitución, principio cuya articulación técnica es también tributaria de la obra de GARCIA DE ENTERRIA (68).

En su significación más primaria, el principio en cuestión postula una distinción neta entre arbitrariedad y discrecionalidad, entre lo que es fruto de la mera voluntad o el puro capricho de los administradores y lo que, por el contrario,

---

<sup>49</sup> GASTON, Jeze. Principios Generales del Derecho Administrativo. s.n, 2009.

<sup>50</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas Ramon. Curso de Derecho Administrativo I. 2009. p. 541.

cuenta con el respaldo -mayor o menor, mejor o peor, es otra cuestión- de una fundamentación que lo sostiene.

Discrecionalidad no es arbitrariedad, como insisten en afirmar de un modo sistemático ya las Ss. de los Tribunales cualquiera que sea el rumbo ulterior de su argumentación, con cita expresa en todo caso subraya la S. de 21 de noviembre de 1985, “conceptos antagónicos”, que, en palabras de la Sentencia de 13 de julio de 1984, “nunca es permitido confundir, pues aquello (lo discrecional) se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso y no meramente de una calidad que lo haga inatacable, mientras que lo segundo (lo arbitrario), o no tiene motivación respetable, sino -pura y simplemente- la conocida sit pro ratione voluntas o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad<sup>51</sup>

La motivación a la hora de revocar un acto administrativo debe ser tal que le permita a la administración contar con la supervisión de una autoridad diferente que entre a evaluar, siquiera preliminarmente y con la aquiescencia y concurrencia del afectado con la decisión de revocar, para que se puedan contradecir las motivaciones en un debate que garantice que, si se le van a suprimir algunas conquistas jurídicas al titular de un derecho creado por un acto administrativo a revocar, este pueda ser oído, vencido e indemnizado.

Desde octubre de 1975 la doctrina colombiana mediante concepto de la Sala de Consulta del consejo de Estado había recogido la tesis que un Estado de Derecho no hay facultades puramente discrecionales al decir:

De manera general, se observa que las actuaciones administrativas, cualquiera que sea su materia, están reguladas más o menos detalladas en la ley. En algunos casos, la ley o el reglamento determinan la jurisdicción, el órgano competente, la facultad de que se trata, la oportunidad ejercería, la forma externa en que debe verterse la decisión con que se ejerce, el sentido y finalidad en que debe ejercerse, los hechos cuya ocurrencia condiciona ese ejercicio. En síntesis: todos los pasos, forma, contenido, oportunidad, objetivo y efectos de la facultad administrativa cuya aplicación se está regulando. Todo está reglado en la norma y el órgano simplemente pone en acto la facultad atribuida. Esta forma detallada y completa de regulación es la ideal en el Estado de derecho, si la preocupación central de éste es la contención del poder y su subordinación al derecho en salvaguardia de los intereses de los administrados. Pero un tal tipo de reglamentación es de una rigidez impracticable ya que es imposible que la norma lo prevea todo y predetermine y calcule todas las formas de relaciones y consecuencias jurídicas de las mismas. **Hay casos en que es forzoso dejar a la apreciación del órgano o funcionario algunos de aquellos aspectos. Unas veces será la**

---

<sup>51</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 250 de 1998.

**oportunidad para decidir, facultándolo para obrar o abstenerse, según las circunstancias; otras, la norma le dará opción para escoger alternativamente en varias formas de decisión; en algunas ocasiones, la ley fijará únicamente los presupuestos de hecho que autorizan para poner en ejercicio la atribución de que se trata, dando al órgano potestad para adoptar la decisión conveniente.** Esto es, que hay facultades administrativas que se ejercen dentro de un cierto margen de discrecionalidad del funcionario u órgano, dejándole la posibilidad de apreciar, de juzgar, circunstancias de hecho y de oportunidad y conveniencia, ya para actuar o no hacerlo, o para escoger el contenido de su decisión, dentro de esos mismos criterios.

Pero, en consecuencia, **no hay en el Estado de derecho facultades puramente discrecionales**, porque ello eliminaría la justiciabilidad de los actos en que se desarrollan, y acabarían con la consiguiente responsabilidad del Estado y de sus funcionarios. En el ejercicio de la facultad reglada hay mera aplicación obligada de la norma: en el de la relativa discrecionalidad, la decisión viene a ser completa por el juicio y la voluntad del órgano que añaden una dimensión no prevista en la disposición que se ésta<sup>52</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Esta tesis de motivar el acto, es reciente en nuestro ordenamiento, ya que antes del Decreto 01 de 1984 art. 35 no existía una obligación general, por ello, la jurisprudencia contenciosa consideró que la decisión administrativa expresa debía estar fundamentada en la prueba o en informes disponibles y motivarse, al menos en forma sumaria, si afectaba a particulares. La justificación de esa decisión fue la aplicación por remisión (artículo 282 C.C.A.) del artículo 303 del C.P.C. que dispone que “las providencias serán motivadas a excepción de los autos que se limiten a disponer un trámite”,

La motivación de la decisión comienza, pues, por marcar la diferencia entre la discrecional y lo arbitrario, y ello, porque si no hay motivación que se sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta, apoyo insuficiente, como es obvio, en un Estado de Derecho en el que no hay margen, por principio, para el poder puramente personal. Lo no motivado es ya por este sólo hecho, arbitrario, como con todo acierto concluyen las Ss. de 30 de junio de 1982 y 15 de octubre y 29 de noviembre de 1985, entre otras. La motivación, por otra parte, es, como ha dicho la SC. De 17 de junio de 1981, “no sólo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de derechos”, una garantía elemental del derecho de defensa, incluida en el haz de facultades que comprende el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, a obtener una resolución fundada en el Derecho (SC. De 11 de julio de 1983).<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala consulta, Concepto. Oct. 22 de 1975.

<sup>53</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. SU 250 de 1998.

#### 4. CONCLUSIONES

##### LA REVOCATORIA DIRECTA EN CUALQUIER TIEMPO ATENTATORIA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

Después de examinar algunos matices acerca de nuestra postura podemos afirmar a manera de conclusión que:

La revocatoria directa de los actos administrativos es una prerrogativa inherente al ejercicio de la administración pública que, a través de los actos administrativos, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en las cuales los administrados se ven afectados directa o indirectamente.

La revocatoria directa es un mecanismo de autocontrol de la administración pública que, en estricto sentido, está hecha para corregir los errores en los que los funcionarios públicos pueden haber incurrido por acción u omisión, con o sin culpa.

Es de la naturaleza de la revocatoria directa ser ejercida por la administración pública única y exclusivamente, aún en el caso de que sea solicitada por el particular, pues ello puede ocurrir sólo cuando el particular no ha podido interponer los recursos en vía gubernativa y a manera informativa.

En la legislación colombiana la revocatoria directa es intemporal (art. 71 C.C.A.), es decir, puede ser ejercida *en cualquier tiempo*.

La atemporalidad de la revocatoria directa afecta los principios de seguridad jurídica y legalidad, estatuidos ambos como pilares del ordenamiento jurídico y contrapeso al poder que se ejerce desde el Estado hacia los ciudadanos. En este sentido cabe resaltar que lo jurídico, el derecho, está establecido al interior de las sociedades humanas como alternativa a los conflictos sociales y tiene como finalidad ofrecer seguridad a los asociados de un Estado, tanto en el plano individual como social.

Respecto de **la seguridad jurídica**, la Corte Constitucional ha expresado que si bien no está prevista en una norma de derecho positivo, **se trata de un valor fundamental propio del ámbito jurídico, pues con él se somete a las autoridades públicas al ordenamiento normativo y se da certeza a los**

**destinatarios de las decisiones judiciales, mediante la publicidad y la declaración sobre la improcedencia de nuevos recursos<sup>54</sup>.**

La seguridad jurídica y la legalidad descansan sobre los presupuestos de permitir a los asociados disfrutar de una vida segura y digna en todos sus aspectos: es por ello que los ciudadanos, como contrapartida, obedecen la ley.

Los principios de seguridad jurídica y la legalidad se ven claramente afectados por la intemporalidad de la revocatoria directa al dejar una brecha de *inseguridad* en los administrados en cuanto que los derechos que han adquirido como presupuestos de una situación jurídica y de hecho validada por un acto administrativo ejecutoriado en el tiempo, pueden ser revocados, inclusive por situaciones sobrevinientes sin un término perentorio.

La atemporalidad de la revocatoria directa tiene visos de ser un resabio propio del poder absoluto que se ejercía (y se ejerce aún de muchas formas descaradas) antes de la consolidación de los Estados de Derecho, pues permite ejercer una potestad que puede dar al trasto con situaciones jurídicas consolidadas tanto porque fueron jurídicas como por el transcurrir del tiempo.

Según la legislación vigente, la revocatoria directa, en cuanto 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 hacia el futuro**. En la primera hipótesis el acto de revocación 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<sup>55</sup>. (Subrayado fuera de texto)

La revocatoria directa, como lo ha expresado la corte constitucional, genera efectos jurídicos hacia el futuro, dando a entender que las situaciones jurídicas consolidadas se deben respetar, o al menos deshacer mediante trámites imparciales que garanticen al titular de esas situaciones su derecho de defensa. Al respecto es válido traer a colación, a manera de ejemplo, una figura del derecho civil que, a nuestro modo de ver, es una institución válida y análoga en la consolidación de situaciones de derecho y hecho: la usucapión o prescripción, sea adquisitiva o extintiva, que, de una u otra forma, fue estatuida como garantía de sanear con el paso del tiempo situaciones consolidadas que merecen elevarse a la categoría de derechos con la protección que ello implica.

---

<sup>54</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto A096-04 que resuelve petición de nulidad de Tutela T.535 de 2003. M.P. Rodrigo Uprimny Reyes.

<sup>55</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-835-2003 M.P. Jaime Araújo.

El proceso estatuido para dar oportunidad de defensa a los administrados afectados con la decisión de una revocatoria directa de un acto administrativo (artículo 74 C.C.A.) es un mecanismo poco idóneo, pues la administración que decide revocar un acto administrativo se convierte en juez y parte en el proceso por lo que los derechos de los administrados se ven afectados, más aún si sumamos el hecho de que el acto de revocatoria no puede ser recurrido por la vía gubernativa.

Mediante esta sutil situación se ve alterado el derecho de defensa de quien es afectado por la decisión de la administración de revocar un acto administrativo que ha consolidado situaciones jurídicas, o las ha modificado, en su favor; pues el derecho de defensa parte del principio general de la división de poderes al interior de un Estado de Derecho y Social de Derecho, y para que esto sea posible quien ejerza las funciones de árbitro o juez en una controversia debe ser una autoridad diferente de aquella que promueva la acción, aún cuando si esto da al traste con la revocatoria directa en su esencia.

La atemporalidad de la revocatoria directa, a pesar de obedecer al principio general de la revocabilidad como función inherente a la naturaleza de la administración pública, debe tener un límite temporal bajo el mismo presupuesto que establece un término a los administrados para establecer acciones, sean administrativas o judiciales, que pongan en controversia las decisiones de la administración pública, tanto para preservar los principios de seguridad jurídica y legalidad que garantizan a los ciudadanos que una vez consolidadas situaciones a su favor, el Estado no puede entrar a destruirlas sin un proceso apropiado e imparcial.

Si los términos para cuestionar las decisiones de la administración pública, tanto los administrativos como los judiciales son perentorios, es decir limitados en su uso a un determinado tiempo, es insólito que la institución de la revocatoria directa se convierta en una brecha atemporal a favor de la administración. En este sentido creemos que la institución de la revocatoria directa viola el principio de igualdad al poner en manos de la administración un mecanismo de auto impugnación de actos administrativos en firme y ejecutoriados que han creado situaciones jurídicas que han entrado en el haber de ciudadanos que no pueden recurrir esa decisión, ni por la vía administrativa ni por la judicial, pues como ha reiterado la corte constitucional, la revocatoria directa no puede revivir ni las acciones judiciales ni las administrativas para recurrir los actos administrativos.

Si los administrados agotan sus posibilidades de recurrir los actos administrativos, la administración, a nuestro juicio, debe garantizar que la potestad que tiene de deshacer lo hecho, va a ser imparcial lo que, desde luego, se logra si y sólo si su actuación se somete a un trámite imparcial ante una autoridad diferente que pueda controlar que los derechos adquiridos van a ser respetados, pues ello también atenta contra el ordenamiento jurídico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

FOUCAULT, Michel La verdad y las formas jurídicas. Primera conferencia. Colección Hombre y Sociedad, 1ra ed. México: Editorial Gedisa, 1983. 200 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa, 2009. 150 p.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas Ramon. San Juan de Pasto: Curso de Derecho Administrativo I. 2009. 700 p.

LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. Introducción a la constitución Política de 1886. Bogotá: Imprenta departamental de Nariño, 1978.

SAFRANSKY, Rüdiger. El mal o el drama de la libertad. Barcelona: Tusquets Editores, 2002. 180 p.

### **Fuentes jurisprudenciales**

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 1º de Septiembre de 1998. Expediente S-405. M.P. Javier Díaz Bueno.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 8732-02. Julio 16 de 2002. M.P. Ana Margarita Olaya Forero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Segunda de Revisión, Sent. T-347, Ago 3-94, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. SU 747 de 1998.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-835 de 2003. M.P. Jaime Araujo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Auto A096-04 que resuelve petición de nulidad de Tutela T.535 de 2003. M.P. Rodrigo Uprimny Reyes.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONSTITUCIONAL. Sentencia 843 Mayo 5/81 M.P. Jorge Vélez García.

## **ANEXOS**

**Anexo A. PROYECTO DE LEY REFORMATARIO DEL ART. 1 DE LA LEY 809 DE 2003 REFORMATARIO DEL ARTÍCULO 71 DEL C.C.A.**

El artículo 71 del C.C.A. dice:

Artículo 71: ***La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.***

*En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los Actos Administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.*

En adelante quedará así:

Artículo 71: ***La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo en relación con los actos administrativos de carácter general con la veeduría del Ministerio Público; en los actos administrativos de carácter particular y concreto donde no exista consentimiento del titular, la revocatoria directa no procede sin la autorización expresa del Juez contencioso administrativo y con la intervención del afectado; la revocatoria directa procede 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.***

*En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los Actos Administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.*

## **Anexo B. PROYECTO DE LEY REFORMATARIO DEL ART. 1 DE LA LEY 809 DE 2003 REFORMATARIO DEL ARTÍCULO**

El artículo 71 del C.C.A. dice:

Artículo 71: ***La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.***

*En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los Actos Administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.*

En adelante quedará así:

Artículo 71: ***La revocación directa podrá cumplirse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto; en los actos administrativos de carácter particular y concreto donde no exista consentimiento del titular, la revocatoria directa no procede sin la autorización expresa del Juez contencioso administrativo y con la intervención del afectado, 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.***

*En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los Actos Administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.*

**Parágrafo.** En los casos en que un acto administrativo quede incurso en alguna de las causales previstas en el artículo 69 de este código para la revocatoria directa y el término perentorio se encuentre vencido, la administración debe demandar su acto ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante la acción de nulidad prevista en este código.

## **Anexo C. PROYECTO DE DEMANDA CONTRA EL ARTÍCULO 71 DEL C.C.A**

### **La Norma acusada**

Artículo 71: ***La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.***

*En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los Actos Administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación.*

### **Artículos constitucionales violados**

### **Razones de Inconstitucionalidad**

### **Presupuestos jurídicos de la demanda**