

Alcance y procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la reparación directa en actos administrativos de carácter particular revocados directamente por la administración

Diana Carolina Villamizar Acevedo¹

Resumen

Nos encontramos con una gran diferencia entre los medios de control que presenta la jurisdicción de lo contencioso administrativo para colocar en función todo el aparato judicial en aras de garantizar la reparación de un daño causado por la revocatoria directa de un acto administrativo, se trata de la viabilidad de interponer la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y por otro lado la Reparación Directa.

La revocatoria directa del acto administrativo, si bien, realiza un control de legalidad y constitucionalidad, puede en un momento determinado ocasionar un daño y/o perjuicio, en ese orden de ideas, puede el particular perjudicado acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, no a cuestionar la legalidad del acto, pero si a obtener una indemnización por los perjuicios sufridos.

La metodología de la presente línea parte de realizar un acercamiento jurídico y doctrinal sobre la revocatoria de actos administrativos y la procedencia de acciones para reclamar la reparación de perjuicios causados por la revocación del acto administrativo, luego de establecer e identificar el problema jurídico.

A través del estudio de la presente situación nos encontramos con argumentos del Consejo de Estado, el cual se ha pronunciado en varias ocasiones al respecto, sin embargo, no hay unanimidad frente al medio de control a utilizar, bien el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho o el de Reparación Directa.

Palabras Clave: Medio de Control, Revocatoria directa, Nulidad y Restablecimiento, Reparación Directa, Indemnización daños.

¹ Autor. Abogada especialista en Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Estudiante de Maestría en Derecho de la Universidad Santo Tomás, seccional Bucaramanga. Correo electrónico: diana.villamizar@ustabuca.edu.co.

Range and origin of the Action for Nullity and Restoration of Law and Direct Reparation in Administrative Acts of a particular nature revoked directly by the administration

Abstract

We find a great difference between the means of control presented by the jurisdiction of the administrative litigation to place the entire judicial apparatus in order to guarantee the repair of a damage caused by the direct revocation of an administrative act, it is the feasibility of filing the Action for Annulment and Restoration of the right and on the other hand the Direct Reparation.

The Direct Revocation of the administrative act, although it carries out a control of legality and constitutionality, may at any given time cause damage and / or loss, in that order of ideas, the injured party may go to the administrative contentious jurisdiction, not to question the legality of the act, but whether to obtain compensation for the damages suffered.

The methodology of this line starts with a legal and doctrinal approach on the revocation of administrative acts and the origin of actions to claim the repair of damages caused by the Revocation of the Administrative, after establishing and identifying the legal problem.

Through the study of the present situation we find arguments of the Council of State, which has ruled several times in this regard, however, there is no unanimity regarding the means of control to be used, either that of Nullity and Restoration of the right or Direct Repair.

Key Words: Control Medium, Direct Recall, Nullity and Restoration of the Right, Direct Repair, Damage Compensation

Introducción

Un Estado Social de Derecho, dentro de su función misma debe garantizar a sus administrados el libre ejercicio de los derechos, para lo cual el Estado debe velar por el cumplimiento de sus fines esenciales contemplados en el artículo 2 de la Constitución Política, a través de su propio actuar mediante Actos Administrativos, plasmando sus decisiones en ejercicio de la función pública.

Se entiende en Colombia que un acto administrativo es toda manifestación unilateral de la administración pública o del particular en ejercicio de la función pública en cumplimiento de una función “administrativa, que contiene una decisión expresada en la forma prevista en la ley, con efectos jurídicos vinculantes, para crear, modificar, extinguir derechos u obligaciones en

situaciones generales o particulares para los administrados o para la propia administración”.(Ibagón, 2012, p.17), la anterior definición, según citación de la misma autora ha sido una construcción jurisprudencial.

Un acto administrativo, puede por su naturaleza jurídica sufrir una serie de consecuencias una vez nazca a la vida jurídica, entre ellas y como facultad de la propia administración se encuentra la revocatoria directa, la cual se encuentra consagrada en el artículo 93 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, figura entendida en cuanto acto constitutivo como 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. “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”. Corte Constitucional. (23 de septiembre de 2003) Sentencia D-4515. [M.P. Jaime Araújo Rentería.].

En esencia, por la naturaleza misma del acto administrativo se podría entender que aquellos son irrevocables, sin embargo, la administración dentro de su actividad y función administrativa, se encuentra con que algunos de ellos nacen a la vida jurídica sin cumplir con las reglas generales establecidas o se contraponen algunos de ellos al interés general de toda la comunidad. (Gutiérrez, 2015)

El presente trabajo de investigación, que presenta el análisis de una línea jurisprudencial, se planteó con miras a identificar, estudiar y precisar las posiciones del Consejo de Estado en cuanto a la acción que procede para reparar un daño o perjuicio causado a raíz de un acto que se encuentra revocado por la misma administración. Frente a la problemática existen dos tesis:

La primera de ella realiza un análisis y un estudio de los medios de control identificando el de la acción Reparación Directa como el idóneo a interponer toda vez que, con la revocatoria, deja de existir dentro del ordenamiento jurídico el acto mismo, por ello, sería fútil e infundado instaurar la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, para llegar a discutir sobre la legalidad de un acto, que como consecuencia de la Revocatoria Directa es inexistente.

En cuanto a la segunda tesis, en cambio, el Consejo de Estado planteó el mecanismo idóneo para reclamar la reparación de daños causados a raíz de la revocatoria directa de un acto

administrativo no era la acción de Reparación Directa, que por el contrato, por ser la fuente del daño un acto administrativo, la legalidad debía cuestionarse dentro de los términos legalmente establecidos por medio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, haciendo hincapié en que la figura de Revocatoria Directa no mutaba de una acción judicial a otra, con el fin de reclamar daños y/o perjuicios ocasionados. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta (23 de abril de 1025). Sentencia 11001-03-15-000-2014-03055-00 [C.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.]

Los resultados servirán para desarrollar la respuesta al problema jurídico planteado en el análisis de la presente línea jurisprudencial, concerniente en identificar las dos tesis expuestas por el Consejo de Estado, en cuanto a la procedencia de la Acción de Reparación Directa y la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y posteriormente analizar la naturaleza jurídica que nos permita escoger una de ellas como la más apropiada.

En la segunda parte, el estudio se centra en relacionar la sentencia arquimédica, la cual nace de la búsqueda de jurisprudencia sobre el tema de la reparación de daños a causa de la Revocatoria de un Acto Administrativo decantado por el Consejo de Estado a través de diferentes pronunciamientos, a partir de dicha búsqueda, se determinan cuales son las sentencias hito, relación que se hace mediante gráfica para mayor orden y entendimiento, de todas aquellas sentencias objeto de estudio, con lo cual se busca resolver el problema jurídico planteado en la presente línea jurisprudencial.

Por último, una vez clasificada la sentencia que hace referencia a la sentencia fundadora y reiterativas de jurisprudencia, se realiza una proyección de conclusiones originadas del estudio, análisis y comprensión de los pronunciamientos del Consejo de Estado dentro del tema objeto de la investigación.

Problema Jurídico

El problema jurídico definido para la presente línea y el cual se pretende resolver es el siguiente:

¿Resulta garantista y, por ende, posibilita en mayor medida los principios de acceso efectivo a la administración de justicia y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, al permitir el Consejo de Estado, la posibilidad de reclamar daños y/o perjuicios como consecuencia de un acto revocado directamente por la administración a través de la Acción de Reparación Directa y no por la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho?

Línea Jurisprudencial de los pronunciamientos del Consejo de Estado

En esta segunda parte del presente trabajo investigativo, consiste en el estudio de la jurisprudencia decantada por el Consejo de Estado, el cual a través de sus diferentes pronunciamientos ha venido realizando un análisis y formando tesis acerca de la procedencia de la acción de Reparación Directa y acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en la reclamación de daños y/o perjuicios causados a raíz de un acto administrativo revocado.

En cuanto al problema jurídico planteado, se encuentran determinadas soluciones jurisprudenciales, pretendiendo de esta manera a través del presente estudio, precisar de la mejor forma cual es la relevancia y la preferencia entre una tesis y otra, partiendo de que la base de los fundamentos jurídicos es la misma, es decir la esencia entre un problema jurídico y otro es el mismo, solo que la jurisprudencia, los encauza de diferente manera para desarrollar cada una de las tesis distintas entre sí, toda vez que los medios de control son disímiles y su naturaleza también lo es, aunque el fin reparativo o resarcitorio sea el mismo.

Se parte como primer punto de la búsqueda e identificación de la sentencia arquimédica, seguidamente por el análisis del patrón fáctico, luego del análisis estructural de las citaciones y por último la creación mediante gráfica (tabla) del nicho citacional para de esta manera lograr realizar el análisis de las categorías jurídicas identificadas junto con las conclusiones de la investigación.

Desarrollo de la línea jurisprudencial

Sentencia arquimédica.

Consiste en aquel pronunciamiento que genera por sí sola una base fundamental para el inicio de la construcción de una línea jurisprudencial, se caracteriza principalmente por ser una sentencia reciente de gran contenido y en algunos casos por generar controversias jurídicas.

López (2006), define “el punto Arquimédico como una sentencia con la que el investigador tratará de encontrar las relaciones estructurales entre varias sentencias. Su propósito fundamental

será el de ayudar en la identificación de las “sentencias hito” (es decir, las fundamentales) de la línea y en su sistematización en un gráfico de línea”. (p.132).

Sentencia arquimédica: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp No. 2500 23 26 000 2008 10182 01 (46806) (veinticuatro (24) de enero de 2019). Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

En cuanto a la problemática jurídica de la procedencia o improcedencia de la acción de Reparación Directa o la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, para reclamar perjuicios causados a raíz de un acto revocado por la administración, se encuentran determinadas soluciones jurisprudenciales, catalogadas bajo el nombre de tesis, estudiados a través de fallos proferidos por el Consejo de Estado.

El querer principal en este momento de la línea es llegar a “identificar las posibles sub-reglas análogas que ofrezcan respuestas al problema jurídico el cual se desarrolla procedimentalmente” tal como lo establece el profesor López Medina (2006), en su libro de Interpretación Constitucional. Esta metodología se refiere al estudio técnico de la citación jurisprudencial.

Patrón Fáctico.

La sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero de fecha 24 de enero de 2019, Exp No. 2500 23 26 000 2008 10182 01 (46806), Demandante: Banco Comercial AV VILLAS, Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección C de Descongestión.

La parte demandante demanda por el medio de Reparación Directa, habiendo interpuesto con anterioridad demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, esta segunda tiene sustento en que considera la indemnización otorgada por la expropiación administrativa de bien inmueble de su propiedad, no incluyo el daño emergente y el lucro cesante.

Luego de analizar los hechos y pretensiones de la demanda, el Consejo de Estado decide confirmar fallo de primera instancia declarando la excepción de indebida escogencia de la acción, toda vez que la acción a interponer era la que ya en su momento había adelantado (Nulidad y Restablecimiento del Derecho) y el momento procesal idóneo precluyo en el momento en que no

pretendió dichos daños en la primera demanda, es así como no procede el medio de control de Reparación Directa para reclamar un segmento de perjuicios ocasionados por un acto administrativo, entendidas por la alta corporación como el querer por la parte demandante pretensiones restantes.

Aspecto a destacar, el estudio de las hipótesis previstas para que de manera excepcional proceda la acción de Reparación Directa cuando el origen del daño se trata de un Acto Administrativo, también como la prohibición de hacer un uso simultaneo de estos dos medios de control, cuando la fuente es una sola toda vez que *“no depende del arbitrio del demandante sino de la fuente en que se origine el daño”*.

En las consideraciones el Consejo de Estado, se observa el estudio que realiza de las cuatro (4) excepciones de la procedencia de la acción de Reparación Directa cuando median Actos Administrativos, lo anterior obedece a un desarrollo jurisprudencial.

1. Reparación de perjuicios causados por la ejecución de Actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas;
2. Reparación de perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa por la propia administración, sin incidencia de la conducta del sujeto pasivo del acto administrativo;
3. Reparación como consecuencia de la configuración de un daño derivado de una manifestación de la administración contra la cual no procede la acción de legalidad pertinente, como ocurre con los actos preparatorios o de trámite;
4. “Reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere beneficiado al actor, cuando la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa”.

Problema jurídico Consejo de Estado – sentencia arquimédica

El problema jurídico para el Consejo de Estado, Sección Tercera, fue planteado a través de la siguiente pregunta:

¿El medio de control de Reparación Directa invocado por el demandante es el adecuado o, si, por el contrario, tal como lo sostuvo el *a quo*, se presenta una indebida escogencia de la acción

toda vez que el origen del daño es un Acto Administrativo el cual por demás ya fue debatida su legalidad mediante otro medio de control este es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho?

Para dar respuesta a este problema jurídico planteado, el Consejo de Estado cita diez (10) sentencias en la sentencia arquimédica por medio de las notas de relatoría y citaciones.

Lo que se pretende con la presente construcción es la creación de una base sólida que permita identificar claramente las razones jurídicas por las cuales se podría argumentar que una acción procede preferencialmente por encima de la otra (esto es la Acción de Reparación Directa por la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho), cuando el origen del daño es el mismo, en este caso se trata de un Acto Administrativo.

El problema jurídico definido para la presente línea y el cual se pretende resolver es el siguiente:

¿Resulta garantista y por ende, posibilita en mayor medida los principios de acceso efectivo a la administración de justicia y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, al permitir el Consejo de Estado, la posibilidad de reclamar daños y/o perjuicios como consecuencia de un acto revocado directamente por la administración a través de la Acción de Reparación Directa y no por la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho toda vez que jurisprudencialmente se han aceptado hipótesis en las cuales procede de manera excepcional la Reparación Directa cuando median Actos Administrativos?

Análisis estructural de las citaciones

Una vez identificada la sentencia arquimédica, y revisado el fallo de manera detenida y completa, se seleccionan aquellas sentencias que son citadas por el Consejo de Estado, destacando y analizando aquellas que son proferidas por la misma corporación, teniendo en cuenta que se realiza una línea jurisprudencial sobre un solo órgano de la rama judicial.

Es a través de la selección de sentencias que se forma el nicho citacional, en donde frecuentemente se advertirá que existen lo que muchos llaman puntos comunes citados en un segundo nivel por aquellas sentencias, es en este momento donde se encuentra con material de gran apoyo y contenido significativo para concluir los aportes del desarrollo de la línea jurisprudencial.

Se identificaron en la sentencia arquimédica diez (10) fallos del Consejo de Estado, con relación al objeto del estudio y solución al problema jurídico planteado.

1. Consejo de Estado, Sección Tercera, (mayo 15 de 2003). C.P. Alíer Eduardo Hernández.
2. Consejo de Estado, Sección Tercera, (noviembre 13 de 2008) 14.584, C.P. Mauricio Fajardo Gómez
3. Consejo de Estado, Sección Primera (mayo 14 2009). 2005-03509-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta
4. Consejo de Estado, Sección Tercera, (septiembre 27 de 2018). 42769, C.P. María Adriana Marín.
5. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, (abril 13 de 2013) 26.437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
6. Consejo de Estado, Sección Primera, (diciembre 11 de 2015) SU 20060100201, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.
7. Consejo de Estado, Sección Primera, (junio 26 de 2013) 2005-00735-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.
8. Consejo de Estado, Sección Primera (octubre 27 de 2011) 20050002701, C.P. María Claudia Rojas Lasso.
9. Consejo de Estado, Sección Tercera, (agosto 1 de 2018) 28049, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.
10. Consejo de Estado, Sección Quinta (mayo 31 de 2018) 2008-00089-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

Una vez se identificadas las sentencias citadas por la sentencia arquimédica, llamadas sentencias de primer nivel donde se verifican correspondan a fallos proferidos por la misma corporación, se realiza la construcción del nicho citacional, el cual a través de la siguiente gráfica que contiene un color por cada fallo, se empiezan a identificar las sentencias reiteradoras, la sentencia fundadora y la sentencia hito.

Tabla 1. *Nicho citacional.*

SENTENCIA 25000 23 26 000 2008 10182 01 ENERO 24 DE 2019 C.P: RAMIRO PAZOS GUERRERO CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN TERCERAA SUBSECCIÓN B											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1 N I V E L	S 15 mayo/03	S 13 noviembre/08	S 14 mayo/09	S 27 septiembre/08	S 13 abril/13	S 11 diciembre/15	S 26 junio/13	S 27 octubre/11	S 1 agosto/18	S 31 mayo/18
2		S 28 septiembre/00	S 31 agosto/99		S 24 octubre/06	S 3 diciembre/08	S 9 febrero/12	S 17 marzo/11	S 14 mayo/09	S 28 agosto/13	S 9 febrero/12
3			S 18 septiembre/97		S 4 julio/02	S 28 octubre /76	S 23 julio/15	S 14 mayo/09		S 13 noviembre/08	S 6 septiembre/12
4			S 8 febrero/01		S 23 abril/08	S 27 abril/06	S 6 septiembre/12			S 26 noviembre/09	S 5 agosto/94
5			S 17 mayo /01		S 29 enero/14	S 23 abril/08	S 5 agosto/94			S 13 marzo/18	S 21 enero/16

6			S 4 diciembre/07		S 23 abril/08	S 27 enero/00				S 21 marzo/18	S 23 julio/15
7			S 7 mayo/08		S 13 mayo/09	S 7 julio/05				S 4 agosto/10	S 5 abril/17
8			S 5 junio/08		S 26 noviembre/14	S 17 febrero/05				S 14 diciembre/09	S 29 febrero/16
9			S 27 noviembre/06		S 28 abril/10	S 21 marzo/96				S 12 julio/12	S 21 febrero/14
10					S 4 julio/02	S 5 julio/06					S 9 mayo/12
11					S 5 julio/18	S 23 febrero/12					S 12 febrero/14
12						S 23 abril/84					S 27 marzo/14
13						S 29/ junio/00					
14						S 29 enero/04					
15						S 13 septiembre/01					

16						S 18 mayo/94					
17						S 28 enero/94					
18						S 18 junio/08					
19						S 7 mayo/08					
20						S 9 mayo/12					
21						S 10 noviembre/00					
22						S 18 octubre/07					
23						S 13 enero/51					
24						S 18 julio/02					
25						S 19 julio/10					
26						S 6 octubre/10					
27						S 12 agosto/99					

28						S 4 diciembre/06					
29						S 9 marzo/00					
30						S 11 agosto/10					
31						S 27 abril/11					
32						S 31 agosto/99					
33						S 26 mayo/10					

Figura 1. Nicho Citacional

2 3

En la anterior gráfica que describe el nicho citacional de la sentencia 25000 23 26 000 2008 10182 01 enero 24 De 2019 C.P: Ramiro Pazos Guerrero Consejo de Estado Sección Tercera Subsección B, “se ubica en el primer nivel las sentencias que fueron identificadas por medio de la ingeniería de reversa en la ratio decidendi de la sentencia arquimédica y, en el segundo nivel se ubican todas las sentencias que a su vez fueron citadas en las sentencias objeto de estudio.” (Vergara, 2013, p. 23)

Según lo anterior y teniendo en cuenta el cuadro del nicho citacional se identifica como sentencia fundadora de la línea Consejo de Estado de fecha 28 de octubre de 1976, Exp. 1482, lo anterior toda vez que resulta ser la más citada y contiene la doctrina jurisprudencial vigente desde el año 1976. Cumple con la caracterización de estas sentencias ya que se entienden como “fallos proferidos en el período de actividad inicial del Consejo, en los que se aprovecha las primeras sentencias para hacer amplias interpretaciones de derechos e instituciones constitucionales. Se caracterizan por tener un desarrollo doctrinal, con recuento histórico y de derecho comparado.” (López, 2006, p.164).

Sentencia Fundadora

Consejo de Estado de fecha 28 de octubre de 1976, Exp. 1482

Es rica en su contenido, analiza principalmente la naturaleza jurídica del recurso contencioso, el cual tiene como finalidad realizar una revisión jurisdiccional de un acto administrativo, mediante la cual, se podría llegar a mantener una decisión, a revocar un acto, modificarlo y si es el caso anularlos.

Por otra parte, hace todo un análisis de la responsabilidad que tiene el Estado de reparar, catalogándolo como una cuestión de justicia distributiva, principio del derecho natural, como un derecho resarcitorio cuando medien actos legítimos o ilegítimos, extendiéndose a cualquier daño provocado por el estado que sea de carácter excepcional y singular.

Sentencia Confirmadora

Sentencia 25000 23 26 000 2008 10182 01 enero 24 de 2019 C.P: Ramiro Pazos Guerrero Consejo de Estado Sección Tercera Subsección B

Más adelante, en decantada jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha abordado el tema de la procedencia de la acción de Reparación Directa cuando se encuentran de por medio o el origen del

daño son Actos Administrativos, la corporación lo aborda desde una excepción a la regla de aplicación de los medios de control.

Lo anterior toda vez que la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho por su naturaleza, el ámbito de aplicación se ocupa solo de los Actos Administrativos, cuando el origen del daño proceda de un acto administrativo, contrario a lo mencionado, la naturaleza de la acción e Reparación Directa presenta un ámbito de aplicación en los hechos, omisiones, operaciones administrativas, ocupación temporal o permanente.

Son cuatro (4) las excepciones que ha planteado el Consejo de Estado, para emplear la acción de Reparación Directa aunque medie como origen un daño basado en un acto administrativo, catalogándolo en estos casos como el “*cauce procesal idóneo*,”:

(i) reparación de perjuicios causados por la ejecución de actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas; (ii) reparación de perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa por la propia administración, sin incidencia de la conducta del sujeto pasivo del acto administrativo; (iii) reparación como consecuencia de la configuración de un daño derivado de una manifestación de la administración contra la cual no procede la acción de legalidad pertinente, como ocurre con los actos preparatorios o de trámite; (iv) reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere beneficiado al actor, cuando la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa. (Consejo De Estado Sección Tercera Subsección B, 25000 23 26 000 2008 10182 01 enero 24 de 2019 C.P: Ramiro Pazos Guerrero).

Para el desarrollo y respuesta al problema jurídico planteado, me centrare en las excepciones iii) y iv), las cuales abordan el tema de la reparación de daños cuando media un acto administrativo que ha sido revocado directamente por la administración.

Sentencia Reiteradora

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, (abril 13 de 2013) 26.437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

El presente fallo versa sobre la demanda que instauró el Sr. Luis Antonio Pantoja beneficiario del Acto Administrativo en contra del Municipio de Pupiales, toda vez que la entidad publica expidió irregularmente un acto administrativo Resolución No. 001 de 1996 cuya nulidad se declaró judicialmente. Pretende el, demandante a través de la acción de Reparación Directa, le sean resarcidos los daños que le ocasionó la nulidad del Acto Administrativo.

Entra la sala a determinar si es procedente la acción de Reparación Directa, teniendo en cuenta el origen del perjuicio alegado, partiendo de la regla que establece que la acción procedente para controvertir la legalidad de un acto administrativo es la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Para resolver el problema jurídico planteado, estudia las excepciones jurisprudenciales para escoger una acción diferente a la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, esto es, cuando se origine un daño causado por acto legal y por haberse declarado Revocatoria Directa o anulado por juez contencioso es viable acción de Reparación Directa, una tercera tesis entra como excepción y es cuando con ocasión al nacimiento a la vida jurídica de un acto administrativo que por anomalía del mismo será revocado por la entidad pública o anulado por vía judicial.

Consejo de Estado, Sección Tercera (enero 27 de 2000) 10867, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez

Entra el Consejo de Estado a estudiar u decidir el recurso de apelación propuesto por la parte actora en contra de la sentencia proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico de fecha 8 de marzo de 1995.

Existen casos en los cuales no se pretende colocar el aparato judicial a funcionar para cuestionar la legalidad o ilegalidad de una actuación u omisión de la propia administración, por el contrario, lo que se declara es la reparación de un daño causado por el Acto Administrativo

Conclusiones

En los casos en los cuales, se pretende la reparación de un perjuicio causado a raíz de la Revocatoria Directa de un acto administrativo, el daño solicitado sea resarcido no se produce por el nacimiento a la vida jurídica del Acto Administrativo, por el contrario, se produce a partir de la muerte y salida del ordenamiento jurídico. Se debe analizar el nivel de incidencia o de participación que tenga el acto para que se produjera la Revocatoria Directa del acto, toda teniendo en cuenta que la revocatoria no puede ser causada por un actuar del particular afectado.

La línea estricta que manejaba el Consejo de Estado anteriormente, respecto a que los perjuicios ocasionados por un acto administrativo revocado debían solicitarse por medio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con ocasión a que el daño nace por un Acto administrativo, se basa únicamente en que la fuente del daño determina la acción judicial procedente.

Dentro de las excepciones analizadas por la alta corporación, se encuentra la procedencia de la acción de Reparación Directa para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa.

Claro es que la revocación de un Acto Administrativo no elimina la posibilidad de que existiendo daños o perjuicios causados por dicha revocatoria y que los mismos puedan ser pretendidos en vía judicial escogiendo el medio procesal idóneo, no al antojo o beneficio del actor sino analizando la causa que dio origen al daño y revisando si para interponer la acción de Reparación Directa, en caso en particular se encuentra dentro de las excepción de procedencia de este medio de control, se revise si el acto revocado era o no ilegal y se estudien los demás elementos de la responsabilidad extracontractual: el daño antijurídico y el nexo de causalidad, partiendo que es más beneficioso en términos que el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Una tesis ampliamente estudiada por el Consejo de Estado, alude a que “la Acción de Reparación Directa es procedente porque con la Revocatoria Directa desaparece del tráfico jurídico el acto administrativo y, por ende, resulta inane que el afectado acuda a la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho para cuestionar la legalidad de un acto que, en virtud de la revocatoria, no existe.”

En la segunda tesis, en cambio, la Sección Tercera de esta Corporación ha dicho que “la Acción de Reparación Directa no es el mecanismo judicial para reclamar los perjuicios causados por el acto ilegal que es revocado por la propia administración porque la fuente del daño es un acto administrativo, cuya legalidad debe cuestionarse oportunamente a través de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Que la Revocatoria Directa del acto no muta la acción judicial para reclamar tales perjuicios.” (Consejo de Estado, 2000-00616-01, julio 7 de 2005, Consejo de Estado exp. 10867, enero 27 de 2000, Consejo de Estado exp 27422 mayo 13 de 2009).

La acción de Reparación Directa, de manera excepcional es la llamada a prosperar cuando medie un acto administrativo, el cual es esencia haya sido revocado directamente por la administración, el análisis jurisprudencial permite establecer que al permitir incoar este medio de

control se está ante un Estado garantista que busca encontrar medidas para que el Estado cumpla la función resarcitoria que le corresponda sin rayar con el ordenamiento jurídico, de igual manera posibilita el acceso efectivo a la administración de justicia y se establece que se está ante la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Referencias bibliográficas

- Consejo de Estado, Sección Primera (mayo 14 de 2009). 2005-03509-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.
- Consejo de Estado, Sección Primera (octubre 27 de 2011) 20050002701, C.P. María Claudia Rojas Lasso.
- Consejo de Estado, Sección Primera, (diciembre 11 de 2015) SU 20060100201, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.
- Consejo de Estado, Sección Primera, (junio 26 de 2013) 2005-00735-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.
- Consejo de Estado, Sección Quinta (mayo 31 de 2018) 2008-00089-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, (agosto 1 de 2018) 28049, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, (mayo 15 de 2003). C.P. Alier Eduardo Hernández.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, (noviembre 13 de 2008) 14.584, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, (septiembre 27 de 2018). 42769, C.P. María Adriana Marín.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, (abril 13 de 2013) 26.437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- Ibagón M., (2012) *Los actos administrativos contractuales proferidos en virtud de poderes excepcionales y el arbitraje en Colombia*. Serie 16 Derecho Administrativo Bogotá, Colombia: Universidad Externado Ospina A., (2013) *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- José, G., (2015). Extinción de los actos administrativos”. Universidad Fermín Toro, Lara, Venezuela. Tomado desde <https://es.slideshare.net/UFToro/extincin-de-los-actos-administrativos-52441018>

López, D., (2006) *Interpretación Constitucional*. Bogotá, Colombia: Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla.

López, D., (2009) *El derecho de los jueces*. Bogotá, Colombia: Legis

Vergara C., (2013). *Construcción de línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el alcance del derecho a la seguridad personal de las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano*. Universidad De San Buenaventura, Cali, Colombia Tomado desde http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/2112/1/Construccion_Jurisprudencial_Mujeres_Conflicto_Saavedra_2013.pdf