

**EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ACTUACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN COMO LÍMITE A LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS  
ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**NUBIA GONZÁLEZ CERÓN**

**BOGOTÁ  
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE AQUINO  
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO  
2011**

**Tutora: Corina Duque Ayala**

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Santo Tomas

A los directores de la Maestría en Derecho Público y A mi tutora

## CONTENIDO

RESUMEN .....	5
INTRODUCCIÓN .....	6
CAPÍTULO PRIMERO.....	10
EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA, SU DESARROLLO EN EL DERECHO COMPARADO Y EN COLOMBIA.....	10
I. CONCEPTO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.....	10
II. EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS Y EN COLOMBIA .....	11
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	20
IV. CONCEPTO DE DERECHOS ADQUIRIDOS Y DE EXPECTATIVAS SEGÚN LA DOCTRINA.....	21
V. CONCEPTO DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	24
VI. CONCLUSIONES .....	39
CAPÍTULO SEGUNDO .....	41
LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO CREADOR DE SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SU EXPEDICIÓN .....	41
I. NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO CREADOR DE SITUACIONES SUBJETIVAS .....	42
II. CONCLUSIONES.....	55
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA EXPEDICIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO PARTICULAR.....	56
I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COLOMBIANO .....	60
II. CONCLUSIONES.....	76
CAPÍTULO TERCERO.....	77
CONCEPTO DE REVOCACIÓN DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	77
I. CRITERIO ORGÁNICO.....	77
II. CRITERIO MATERIAL .....	80
III. CRITERIO TEOLÓGICO.....	83
IV. EL CRITERIO UTILIZADO EN EL DERECHO COLOMBIANO .....	84
V. LA REVOCACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO .....	92

VI. CONCLUSIONES .....	104
CAPÍTULO CUARTO .....	107
LA REVOCACIÓN Y SU REGLAMENTACIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO .....	107
CONCLUSIONES.....	133
I. NUESTRA PROPUESTA .....	133
A) LA EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	135
B) LA EXISTENCIA EN EL DERECHO VIGENTE DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN A LA CONFIANZA LEGÍTIMA .....	138
ANEXOS .....	143
BIBLIOGRAFÍA .....	149

# **EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMO LÍMITE A LA REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**NUBIA GONZÁLEZ CERÓN**

## **RESUMEN**

Esta investigación tiene como objeto analizar si el “principio de confianza legítima”, cuya aplicación se ha implementado por vía jurisprudencial en el derecho colombiano a partir de la década de 1990, constituye un límite a la facultad que tienen las autoridades públicas para revocar directamente un acto administrativo, específicamente el acto administrativo que ha creado una situación jurídica de carácter particular y concreto; es decir, un acto administrativo creador de una situación jurídica subjetiva, teniendo en cuenta que la reglamentación jurídica de la institución de la revocación directa data de 1959 y que en su reglamentación jurídica posterior a dicha fecha, la cual es de 1984, el mencionado principio, desde el punto de vista de su reglamentación legal y de su aplicación en la jurisprudencia contencioso-administrativa, ha sido marginalmente desconocido.

En desarrollo de tal propósito, resulta imprescindible el análisis legal y jurisprudencial acerca de la revocación directa de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto; es decir, de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, con el fin de analizar si —desde el concepto legal y jurisprudencial— el principio de protección a la confianza legítima realmente se ha respetado y acatado en la jurisprudencia acerca de la revocación directa de los actos administrativos o si, por el contrario, él se ha desconocido.

El principio de confianza legítima no se encuentra reglado en nuestro ordenamiento constitucional. Sin embargo, la Corte Constitucional, en buena hora, lo ha implementado en el medio jurídico colombiano y lo ha definido como un corolario del principio de la buena fe: el Estado no puede de repente modificar las

reglas de juego que regulaban sus relaciones con los administrados, sin que previamente les haya otorgado un período de transición para que ellos se acomoden a la nueva regulación jurídica. En este aspecto deberá analizarse si dentro de la regulación jurídica cabe el acto administrativo o si, por el contrario, esa referencia es únicamente a la norma legal propiamente dicha.

*Palabras clave:* confianza legítima, principios de derecho, derechos adquiridos y expectativas, acto administrativo, procedimiento administrativo, revocación directa.

## INTRODUCCIÓN

El “principio de protección a la confianza legítima” tiene su origen en la doctrina y en la jurisprudencia, específicamente en el derecho alemán, y paulatinamente se ha venido incorporando en el ordenamiento jurídico interno de cada país, tal como ha sucedido en España. La protección de la confianza legítima se deduce de los principios constitucionales del Estado de Derecho y Seguridad Jurídica. Este principio no se encuentra reglado en nuestro ordenamiento constitucional. Sin embargo, la Corte Constitucional, en buena hora, lo ha implementado en el medio jurídico colombiano y lo ha definido como un corolario del principio de la buena fe, que consiste en que el Estado no puede de repente modificar las reglas de juego que regulaban sus relaciones con los administrados, sin que previamente les haya otorgado un período de transición para que ellos se acomoden a la nueva regulación jurídica.

En el derecho colombiano, el fundamento de la protección a la confianza legítima ha seguido los lineamientos sostenidos en el derecho comparado; según el cual, este principio se deduce de los principios constitucionales del Estado de Derecho y Seguridad Jurídica, y se ha agregado el principio de la buena fe, regulado expresamente en nuestra Carta Política.

Resulta relevante recordar algunos apartes de la ponencia aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente respecto al artículo 83 de la Constitución

Política, para observar el propósito del constituyente al incorporar en el texto del artículo citado la imperatividad del principio y sus efectos en las relaciones entre las autoridades y los particulares; ello con el fin de observar que del principio de la buena fe se deduce la obligación de las autoridades de respetar la confianza que con sus actuaciones ha generado en los particulares y la obligación de éstos de actuar de buena fe.

Dijo el constituyente:

“La norma que se propone tiene dos elementos fundamentales:

Primero, se establece el deber genérico de obrar conforme a los postulados de la buena fe.

Esto quiere decir que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en el desarrollo de sus funciones, deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que integran el principio. En el primer caso, estamos ante una barrera frente al abuso del derecho; en el segundo, ante una limitante a los excesos y a la desviación de poder.

Segundo, se presume que los particulares en sus relaciones con el poder público actúan de buena fe” (Gómez y Esguerra, 2005, pág. 4).

Este principio, desarrollado vertiginosamente en el mundo jurídico y que se ha impulsado desde el derecho alemán, se ha convertido en nuestro medio jurídico en una herramienta de gran utilidad en diferentes aspectos: en primer lugar, como un principio que le ha puesto límite al poder decisorio de las autoridades públicas para desconocer o revocar situaciones jurídicas consolidadas, o simplemente expectativas generadas por las mismas autoridades a una o unas personas determinadas; y en segundo lugar, como un mecanismo de defensa de los administrados para reclamar la protección a la confianza que les ha

generado determinadas actuaciones de las autoridades públicas, siempre y cuando el obrar de esos particulares haya sido de buena fe.

El propósito de este trabajo, en primer lugar, es analizar, desde el punto de vista de la doctrina y desde la praxis jurisprudencial, la efectividad del principio de confianza legítima y, más concretamente, si realmente es este principio un medio idóneo para la protección de los derechos y de las expectativas de los particulares; en segundo lugar, examinar si el principio de confianza legítima constituye un límite al ejercicio de la facultad que tienen las autoridades públicas de revocar los actos administrativos que han creado situaciones jurídicas particulares y concretas o que han reconocido un derecho de tal naturaleza a una persona.

Como premisa para la realización de este propósito, se analizará el concepto de los doctrinantes sobre el principio de confianza legítima, su origen y evolución en el derecho comparado y en el derecho comunitario, y la posición de la Corte Constitucional en nuestro medio jurídico.

El análisis de la jurisprudencia y del criterio de algunos doctrinantes permitiría constatar el ámbito de protección del principio de confianza legítima.

Es importante para el campo jurídico el desarrollo de este trabajo, a fin de precisar cuál es el ámbito de protección del principio de confianza legítima y contribuir a delinear una aplicación coherente de este principio en relación con el ejercicio de la facultad que tienen las autoridades administrativas, de revocar los actos administrativos que han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es decir, los actos administrativos que han reconocido o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto.

El interés en el desarrollo de este trabajo surge del conocimiento que en el diario vivir en el campo jurídico suscita el hecho real que acontece con las decisiones de la administración pública colombiana, que con frecuencia y a través del ejercicio de la revocación directa de los actos administrativos, desconoce no sólo las expectativas de los particulares sino, peor aún, también los derechos adquiridos, y del enfrentamiento de esa situación real con una posible solución, en cuanto resulte permitido y eficaz invocar la protección de la confianza legítima

como medio de protección de los derechos de la persona o como un límite al ejercicio de la facultad de revocatoria de los actos administrativos.

Para responder el anterior cuestionamiento, desarrollaremos el concepto del principio de confianza legítima; en segundo lugar, recorreremos en forma muy superficial el desarrollo de este principio en el derecho comparado y en el derecho colombiano; en tercer lugar, con fundamento en ese recorrido doctrinario y jurisprudencial, analizaremos el ámbito de protección del principio de confianza legítima, para concluir si ese principio constituye un medio idóneo para la protección de los derechos adquiridos y de las expectativas legítimas.

Definido el ámbito de protección del principio de confianza legítima, procederemos a desarrollar el concepto de acto administrativo de carácter particular; nos referiremos al procedimiento administrativo para la expedición de un acto administrativo de contenido particular; con el fin de evidenciar que el acto administrativo que crea una situación de carácter particular es producto de un procedimiento administrativo y para la expedición del mismo se da una manifestación de voluntad normativa, consciente y deseada del autor del acto. Luego abordaremos el estudio de la noción de revocación directa; su naturaleza jurídica y los fundamentos de la invalidación del acto administrativo; la revocación de los actos administrativos favorables, su regulación en el derecho colombiano, el desarrollo jurisprudencial y el ejercicio de esta facultad frente al principio de confianza legítima.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA, SU DESARROLLO EN EL DERECHO COMPARADO Y EN COLOMBIA**

#### **I. CONCEPTO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA**

De conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, el término “confianza” significa: “esperanza firme que se tiene de alguien o algo”.

Desde comienzos del presente siglo, el principio de protección de la confianza legítima ha tenido un amplio desarrollo en la jurisprudencia y en la doctrina del derecho europeo e incluso algunos países han incorporado el mencionado principio a la legislación interna.

En primer lugar, y con base en el concepto de reconocidos tratadistas extranjeros, procedemos a elaborar una breve ilustración sobre la definición del principio de protección a la confianza legítima.

Algunos tratadistas estructuran la definición del concepto de “confianza legítima” desde una concepción finalista o teológica; entre esos tratadistas podemos mencionar los siguientes:

SYLVIA CALMES considera que el principio de confianza legítima debe concebirse específicamente como un principio de protección de la confianza. Para ella, el término “protección” resulta determinante, por cuanto en su criterio, la expresión “principio de confianza legítima” carece de sentido por sí solo.

Afirma que el “principio de protección de la confianza legítima”, “significa que el individuo debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda tener confianza. La protección de la confianza en tanto que principio general del orden jurídico, significa que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un comportamiento determinado respecto de otro sujeto o de la comunidad jurídica en su conjunto, producen efectos jurídicos” (Calmes, 2002).

SATURNINA MORENO lo define como un principio cuya finalidad es “proteger la confianza que los destinatarios de determinadas actuaciones pueden tener en la estabilidad, al menos durante un cierto tiempo, de las situaciones establecidas” (Moreno González).

Para J. P. MÜLLER, el principio de confianza legítima tiene como “finalidad la protección de aquellas expectativas que, en razón de un determinado comportamiento, las autoridades públicas generan en los sujetos de derecho” (Müller, 1971).

Para JORGE BERMÚDEZ SOTO: “La protección de la confianza, en un sentido jurídico, significa, por tanto, una garantía en el ámbito público consistente en la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado y en la adecuada retribución a sus esperanzas en la actuación acertada de éste. De esta forma, su ámbito de actuación se extiende tanto al campo de la administración como de la legislación, como, por último, de la jurisprudencia” (Bermúdez Soto, 2005).

Obsérvese que en la definición del principio de protección a la confianza legítima expuesta por los tratadistas antes mencionados, resultan determinantes los conceptos de estabilidad, previsibilidad y flexibilidad del medio jurídico, así como los conceptos de garantía, seguridad y defensa de los derechos del ciudadano. Conceptos estructurales que permiten concluir que el principio de protección a la confianza legítima, constituye el sustento jurídico que le permite al ciudadano creer y confiar en que las decisiones del Estado que le generan una expectativa o un derecho son estables y le garantiza desarrollar y ejecutar sus derechos conforme a tales decisiones jurídicas, sin que pueda temer el desconocimiento abrupto de ellas y el derrumbe de los derechos que tales decisiones le permitieron construir.

## **II. EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS Y EN COLOMBIA**

A continuación nos referimos brevemente al estudio del mencionado principio en algunos países europeos.

La fuente de la confianza legítima se encuentra en el principio de seguridad jurídica. Así lo entiende la jurisprudencia alemana y comunitaria (Gómez y Esguerra, 2005).

### **A. En Alemania**

Este principio es originario del derecho alemán y tiene su fundamento en los postulados del Estado Social de Derecho, los cuales están consagrados en los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn. La expresión “confianza legítima” proviene de la palabra alemana *vertrauensschutz*.

A partir de los años cincuenta del siglo XX, el Tribunal Constitucional Federal y el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo acogieron este principio; razón por la cual se afirma que su implementación en el derecho alemán data de dicha época. Sin embargo, algunos doctrinantes sostienen que este principio ya se había aplicado con anterioridad.

La afirmación según la cual el principio de protección a la confianza legítima ya se había aplicado con anterioridad a los años cincuenta, se fundamenta en la existencia de la sentencia del 19 de febrero de 1892 proferida por el Tribunal Superior de Prusia; en la cual se protegió la confianza legítima de un constructor quien después de haber obtenido una licencia de construcción y haberla ejecutado, fue notificado de una orden de demolición expedida por la autoridad competente, quien aducía como justificación de tal decisión, que se había incurrido en un error al expedir la licencia de construcción. Dicha sentencia decidió dejar sin efectos jurídicos la orden de demolición, al considerar que no se podía desconocer la confianza que se había generado en el titular de la licencia de construcción (Calmes, 2002, pág. 66).

En 1930, el mismo Tribunal Superior de Prusia profirió una sentencia mediante la cual anuló el acto que había ordenado el pago de un gravamen inmobiliario a un determinado predio, siendo que la propia administración ya había decidido que ese gravamen inmobiliario no le era aplicable. Esa decisión administrativa fue determinante en la decisión de un ciudadano para adquirir el

mencionado predio; por consiguiente, al haber decidido la administración que tenía la obligación de cancelar el gravamen inmobiliario, se generó, en criterio del tribunal prusiano, una desprotección de la confianza que el nuevo propietario del inmueble había depositado en la palabra del Estado.

A pesar de la existencia de esos antecedentes de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Prusia, los doctrinantes alemanes aceptan que el principio de protección a la confianza legítima sólo adquirió pleno desarrollo a partir del fallo de la “Viuda de Berlín”, proferido por el Tribunal Superior alemán el 14 de noviembre de 1956; el cual fue confirmado por el Tribunal Administrativo Federal en 1957 y mediante el cual se ordenó la protección de la confianza legítima a la viuda de un funcionario a quien la autoridad le había reconocido el derecho a sustituir la pensión de su difunto esposo y posteriormente le fue revocado tal derecho, argumentando que no se reunían los requisitos exigidos para devengar la pensión y que debía devolver las sumas que por ese concepto le habían sido canceladas (Maurer, 2008, págs. 58-59).

En criterio del profesor HARMUT MAURER, “la jurisprudencia administrativa dio origen, en los años cincuenta, al principio de la protección a la confianza para la delimitación de la revocatoria de actos administrativos, que siendo beneficioso resultaban antijurídicos. Después siguió la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal que aplicó el principio inicialmente para la limitación de la retroactividad de las leyes, pero después también, en una mayor escala, para la vinculación general del legislador (...)” (Rubiales).

Hoy día, la aplicación de la protección al principio de confianza legítima se ha venido desarrollando en el derecho alemán en diferentes ámbitos; sin embargo, los ámbitos más importantes y específicos en los que la protección de la confianza se torna actual son, en criterio de HARMUT MAURER: “primero, la revocatoria de actos administrativos antijurídicos, así como la revocatoria de actos administrativos conformes a derecho; segundo, la retroactividad de leyes, y tercero, la modificación de la jurisprudencia de las altas cortes” (Maurer, 2008, pág. 57).

## **B. En el derecho comunitario**

En el derecho comunitario, la aplicación del principio de protección a la confianza legítima data de 1965, con el proceso “Lemmerz Werke vs. Alta Autoridad”: proceso en el cual se utilizó, quizá por primera vez, la expresión “situación de confianza”, para resolver el conflicto jurídico originado en la revocación directa de un acto o decisión administrativa. Con esta sentencia se inició un camino de construcción, desarrollo e implementación teórico y práctico del principio de protección a la confianza legítima (Gabriel, 2008, pág. 250).

En 1973, en sentencia del 5 de junio, proferida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se reconoció de manera expresa, y tal vez por vez primera, que la confianza legítima tiene el carácter de “principio del derecho comunitario” (Gabriel, 2008, pág. 251).

En este caso se resolvió el conflicto originado en una decisión administrativa proferida por el Consejo de las Comunidades Europeas, que redujo un aumento salarial para los funcionarios de la comunidad, decretado por el mencionado consejo.

Dentro de esa evolución jurisprudencial, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha manifestado en forma expresa: “El principio de protección de la confianza legítima hace parte del ordenamiento jurídico comunitario y debe ser respetado por los Estados miembros cuando aplican normas comunitarias” (Gabriel, 2008, pág. 251).

## **C. En el derecho español**

Los doctrinantes españoles aceptan que el principio de protección a la confianza legítima llegó a España por vía de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y fue incorporado al ordenamiento legal mediante la ley 4ª de 1999 que modificó la ley 30 de 1992, relacionada con el

régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

En la exposición de motivos y en lo que atañe a la regulación legal del principio de protección de confianza legítima, se dijo lo siguiente:

“En primer lugar, en el título preliminar se introducen dos principios de actuación de las administraciones públicas, derivadas del de seguridad jurídica. Por una parte, el principio de buena fe aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa, incluso antes de su recepción por el título preliminar del Código Civil. Por otra, el principio, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las administraciones públicas no puede ser alterada arbitrariamente” (ley española 4ª de 1999).

El artículo 3º de la mencionada ley que reglamenta los principios generales, dispone en el numeral 1:

“Las administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho.

“Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima” (ley española 4ª de 1999, art. 3º).

Teniendo en cuenta el régimen autonómico establecido por la Constitución española de 1978 y como una implementación de lo dispuesto en la ley 4ª de 1999, se han proferido otras disposiciones que reglamentan el principio de protección a la confianza legítima; entre las cuales y a manera de ejemplo, se puede mencionar la ley 1ª de 2002, que regula el gobierno y la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que en su artículo 46 dispone lo siguiente:

“*De los principios generales.* La administración de la Comunidad Autónoma sirve con objetividad a los intereses generales de Extremadura y actúa de acuerdo

con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Igualmente, deberá respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima” (ley 1ª de 2002, art. 46).

En el mismo sentido cabe citar la ley 2ª de 2001, referente a la ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria; la ley 4ª de 2005, sobre funcionamiento y régimen jurídico de la administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El primer pronunciamiento jurisprudencial en el derecho español data de 1989, en la sentencia proferida por el Tribunal Supremo; con posterioridad, las sentencias del 1º de febrero de 1990 y 7 de octubre de 1991 marcaron el desarrollo de múltiples pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia.

El Consejo de Estado español, en dictamen del 22 de enero de 1998, definió la confianza legítima como “un principio de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y que, por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección” (Consejo de Estado español, 1998).

#### **D. En Francia**

En el derecho francés, la implementación del principio de confianza legítima ha encontrado una fuerte oposición entre los juristas y académicos quienes en defensa del principio de legalidad, principio sobre el cual se encuentra edificada la actividad de la administración, consideran que la adopción del principio de confianza legítima en el derecho interno puede generar un conflicto, un choque, con el principio de legalidad.

Aducen, además, que la aplicación del principio de confianza legítima dada su naturaleza jurídica de principio, no permite prever cuál es la solución que el operador jurídico debe adoptar frente a determinada situación fáctica y ello conduce a que este operador acoja decisiones para cada caso concreto; lo cual,

en criterio de los doctrinantes franceses, provoca la creación del llamado “derecho de los jueces”, que en el mundo jurídico francés no es bien visto. Tal vez ésa sea la razón para que en el ordenamiento jurídico esté regulada la prohibición que tienen los jueces de pronunciarse por vía de disposición general y reglamentaria sobre los asuntos de su competencia, y que la aplicación de dicho principio podría congelar la evolución del derecho, en cuanto se obliga al Estado a mantener las normas legales, los criterios administrativos o jurisprudenciales (Gabriel, 2008).

El Consejo Constitucional en pronunciamiento del 30 de diciembre de 1996, rechazó en forma expresa la aplicación del principio de confianza legítima en el derecho interno, al afirmar que “ninguna norma constitucional garantiza un principio llamado de confianza legítima” (Consejo Constitucional, sentencia, proceso 96-385, 1996). Sin embargo, existen algunos pronunciamientos del Tribunal Administrativo de París que han aceptado y aplicado el principio de protección a la confianza legítima. Entre esos pronunciamientos, uno de mucha trascendencia fue la sentencia del 14 de octubre de 1997, que se suscitó por la decisión administrativa de cambiar el lugar para la construcción del estadio en el cual se llevaría a cabo la final del campeonato mundial de fútbol de 1998, después de que se había iniciado lo que en Colombia llamaríamos la etapa precontractual, decisión que afectó a uno de los consorcios que se había conformado para tal fin.

Si bien es cierto que en este caso, el Tribunal Administrativo de París no aplicó el principio de confianza legítima al considerar que se trataba de un conflicto sometido al derecho interno, sí reconoció tangencialmente su existencia al advertir que su inobservancia genera responsabilidad por falta (Gabriel, 2008, pág. 266).

En sentencia del 9 de mayo de 2001, el Consejo de Estado señaló: “El principio de confianza legítima, que hace parte de los principios generales del derecho comunitario, no se aplica en el ordenamiento jurídico nacional, sino en el caso en el cual la situación jurídica sometida al conocimiento del juez administrativo se encuentre regida por el derecho comunitario” (Consejo de Estado, sentencia, exp. 21162, 2001).

En todo caso y como bien lo comenta el tratadista VALBUENA HERNÁNDEZ: “El hecho de que el principio en estudio no haya sido acogido en forma expresa por el ordenamiento jurídico interno, no quiere decir que en Francia no se garantice el respeto de la confianza; pues ese mismo efecto se logra mediante otros principios e instituciones, tales como el principio de seguridad jurídica, el principio de irretroactividad de las leyes y los actos administrativos y la intangibilidad de los actos creadores de derechos individuales, particulares y concretos, los cuales también brindan protección jurídica a la confianza” (Gabriel, 2008, pág. 269).

### **E. En el derecho inglés**

Recuérdese que el derecho inglés es un derecho consuetudinario, fundamentado básicamente en el precedente judicial.

Uno de los aspectos innovadores del *administrative law* en los últimos tiempos, ha sido el judicial *review*, establecido en 1977 y que es el procedimiento de revisión judicial de las decisiones administrativas; procedimiento que, por un lado, implementó el derecho de defensa de los administrados frente a las decisiones administrativas y, por el otro, consagró por primera vez un control judicial a las actuaciones del Estado.

Ese control judicial a las actuaciones del Estado que equivale en cierta forma al procedimiento contencioso-administrativo continental, está precedido en su práctica del principio de razonabilidad, principio de bastante aplicación en la jurisprudencia inglesa, y que opera “como un estándar de control que lleva a los operadores jurídicos a preguntarse si las decisiones administrativas sobre cuya legalidad deben pronunciarse son tan irracionales que ninguna autoridad razonable las habría adoptado” (Gabriel, 2008, pág. 273).

La facultad de los jueces ingleses para anular un acto administrativo, no es comprensible en un Estado que no tiene una Constitución escrita. Esa facultad se justifica en el derecho inglés utilizando la doctrina *ultra vires*, que consiste en lo siguiente: el legislador, de forma expresa o implícita, no ha autorizado al ejecutivo

a realizar sus actividades más allá de la ley; es un principio de legalidad bastante especial que trata de darle coherencia a la función revisora de los jueces y a la soberanía parlamentaria. La aplicación de este principio es absoluta en aquellos casos en que el juez debe revisar un acto proferido en ejercicio de una facultad reglada, pero cuando se trata de revisar un acto proferido en ejercicio de la facultad discrecional, ese principio tambalea.

El principio de confianza legítima ha empezado a acomodarse en el medio jurídico inglés, desde que el fundamento del *common law* ha ido reemplazando la vieja doctrina *ultra vires*, lo cual ha permitido que la Corte de Apelación haya empezado a adoptarlo incluso en contradicción con precedentes vinculantes (Sarmiento, 2002, págs. 233-264). Sin embargo, resulta pertinente precisar que el principio de protección de la confianza legítima en el derecho inglés, tiene una connotación bien distinta a la que tiene en los demás países europeos y americanos; es percibido como una institución procesal, en cuanto implica la obligación que tienen las autoridades de conceder una audiencia previa a todo aquel que puede resultar afectado con la expedición de una decisión administrativa. Es ésta la institución del “right to be heard”, el derecho a ser oído (Gabriel, 2008, pág. 274).

## **F. En el derecho colombiano**

En el derecho colombiano, el principio de confianza legítima lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional y la contencioso-administrativa, siguiendo básicamente los lineamientos jurisprudenciales y doctrinarios del derecho foráneo.

La Corte Constitucional definió este principio en los siguientes términos: “Es este un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (C. P., arts. 1º a 4º), de respeto al acto propio (sentencia T-295 de 1999 y buena fe —C. P., art. 83—), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello por lo que la

confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino [también] jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse” (Corte Constitucional, sentencia T-660 de 2002). Su procedencia también ha sido determinada por la Corte Constitucional, que al efecto ha señalado que tiene tres presupuestos básicos: i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; ii) una desestabilización cierta razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados, y iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad (Corte Constitucional, sentencia T-961 de 2001).

### **III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El concepto del principio de confianza legítima y el desarrollo del mencionado principio en el derecho comparado y en nuestro ordenamiento jurídico, si bien nos ubica frente a un concepto claro de la finalidad que se persigue con este principio, no permite definir con precisión cuál es el ámbito de protección del principio de confianza legítima. En otros términos, si protege derechos adquiridos o meras expectativas.

El anterior cuestionamiento resulta válido si se analiza, en primer lugar, la definición doctrinal y, concretamente, la utilización en esa definición del concepto “expectativas”; y si, en segundo lugar, se observa que la situación fáctica que provocó la protección de la confianza legítima por los tribunales de la Comunidad Europea y de sus países miembros, fue en algunos casos la protección de derechos adquiridos.

Veamos: doctrinantes como SYLVIA CALMES y J. P. MÜLLER, se refieren en forma expresa a la protección de “ciertas expectativas” y, por otro lado, el profesor

HARMUT MAURER, quien afirma que el principio de protección a la confianza legítima “persigue, en consecuencia, la conservación de las situaciones adquiridas y se dirige contra la modificación jurídica posterior” (Maurer, 2008, pág. 56). Y en algunas de las decisiones de los tribunales europeos, reseñadas con anterioridad, se observa que fueron derechos adquiridos, y no expectativas, el objeto de protección a través del principio de confianza legítima; tal es el caso resuelto por el Tribunal Superior alemán con el de la viuda de un funcionario, a quien se le pretendió revocar el derecho a la sustitución pensional que le había sido concedido, o el resuelto por el Tribunal de Prusia que dejó sin efectos el acto que pretendía revocar la licencia de construcción concedida a un ciudadano cuando ésta ya se había ejecutado.

En tales condiciones, resulta necesario hacer una breve referencia al concepto de derechos adquiridos y meras expectativas con el fin de precisar tales conceptos, y a la luz de ellos evaluar su posible protección mediante la aplicación de la protección al principio de confianza legítima.

#### **IV. CONCEPTO DE DERECHOS ADQUIRIDOS Y DE EXPECTATIVAS SEGÚN LA DOCTRINA**

Según el profesor EDUARDO ZULETA ÁNGEL, para fijar el alcance y determinar el sentido exacto del artículo 2º del Código Civil francés, conforme al cual “la ley no dispone sino para el futuro y no tiene efecto retroactivo”, los comentaristas idearon la distinción entre derechos adquiridos y meras expectativas (Zuleta, pág. 26).

La teoría de los derechos adquiridos y las simples expectativas fue expuesta por BLONDEAU en su obra *Ensayo sobre el llamado efecto retroactivo de las leyes*.

Los hermanos Mazeaud encuentran justificada la diferenciación hecha por la doctrina clásica entre derecho adquirido y expectativa. Para ellos, es derecho adquirido aquel “que ha entrado definitivamente en un patrimonio, o una situación jurídica creada definitivamente”, y expectativa, “es una esperanza no realizada

todavía”; por tanto, “los derechos adquiridos deben ser protegidos, incluso contra una ley nueva: ésta no podría privar de un derecho a las personas que están definitivamente investidas del mismo, a la inversa, las simples expectativas ceden ante la ley nueva, que puede atentar contra ellas y dejarlas sin efecto”, y consideran que “la necesidad de seguridad está suficientemente garantizada si el derecho adquirido está amparado, y las simples expectativas deben ceder ante una ley que se supone más justa” (Hermanos Mazeaud)

MERLÍN define los derechos adquiridos como “aquellos que han entrado en nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no pueden sernos arrebatados por aquél de quien los hubimos”. Toda otra ventaja no es más que un interés o expectativa que no nos pertenece y la ley puede quitarnos la esperanza de adquirirla, definición reproducida con ligeras variantes por casi todos los autores, y que según Luis Claro Solar, “tiene el inconveniente de no poderse aplicar en todos los casos, pues hay derechos que no figuran en nuestro patrimonio, como los derechos políticos y los derechos constitutivos de la persona; y hay facultades que no pueden sernos quitadas por nadie y que, sin embargo, no constituyen derechos adquiridos en el sentido que debemos dar a estas expresiones. Pero en el fondo todas las definiciones están de acuerdo en esta idea capital: los derechos adquiridos son las facultades legales regularmente ejercidas y las expectativas aquellas facultades no ejercidas en el momento del cambio de legislación” (Explicaciones de derecho civil chileno comparado, t. I).

Por otra parte, Bonnacase considera que la noción clásica del derecho adquirido debe sustituirse por la de “situación jurídica concreta” y a su turno, la noción de expectativa debe ceder el puesto a la de “situación jurídica abstracta”; la primera, es derecho adquirido y la segunda, es expectativa. “Por la noción de situación jurídica abstracta entendemos la manera de ser eventual o teórica de cada uno, respecto de una ley determinada”; y la situación jurídica concreta, “es la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las

ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución”, y sobre esta última señala que “constituyen el campo sobre el cual no puede tener efecto la nueva ley” (Bonnecase, págs. 194 y ss.).

El italiano GABBA es el defensor y elaborador de la tesis calificada por algunos como la más perfecta.

“Dicha teoría puede enunciarse de la siguiente manera: una ley es retroactiva cuando lesiona intereses que para sus titulares constituyen derechos adquiridos en virtud de la ley antigua; pero no lo es cuando sólo vulnera meras facultades legales o simples expectativas.

”Se entiende por derechos adquiridos —según la más precisa definición de GABBA—, todos aquellos derechos que son consecuencia de un hecho apto para producirlos bajo el imperio de la ley vigente al tiempo en que el hecho se ha realizado y que han entrado inmediatamente a formar parte del patrimonio de la persona sin que importe la circunstancia de que la ocasión de hacerlos valer se presenten en el tiempo en que otra ley rige” (Gabba, 1891, pág. 191).

“Las simples expectativas son las esperanzas de adquisición de un derecho fundado en la ley vigente y aún no convertidas en derecho por falta de algunos de los requisitos exigidos por la ley; por ejemplo, la expectativa a la sucesión del patrimonio de una persona viva” (Alessandri y Somarriva, pág. 228).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, con ocasión de un pronunciamiento en materia de retroactividad tributaria, en la sentencia STC 6 de 1983, en un aparte de sus fundamentos jurídicos, hace una breve alusión a una de las características que la jurisprudencia local y la doctrina citada entienden que forma parte de la definición del concepto de los derechos adquiridos; según esta sentencia, “negar que el beneficio tributario en cuestión constituya un derecho tributario adquirido que haya entrado a formar parte del patrimonio del sujeto afectado, pues ésta es una de las características definitorias de los derechos adquiridos” (Tribunal Constitucional español, STC 6 de 1983).

Se observa en el sentir del Tribunal Constitucional español, como característica definitoria de los derechos adquiridos, que el derecho entró a formar parte del patrimonio del ciudadano.

## **V. CONCEPTO DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

La jurisprudencia nacional no ha permanecido ajena a la importancia de la institución de los derechos adquiridos y ha desarrollado en síntesis los siguientes criterios:

El constituyente de 1991 recogió en gran parte la definición y protección que traía el artículo 30 de la Constitución de 1886 acerca de los derechos adquiridos y en el artículo 58 precisó lo siguiente: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social” (Const. P. de 1991, art. 58).

El primer tribunal colombiano que estudió el tema de los derechos adquiridos, fue la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, sólo citaremos dos de sus pronunciamientos, que consideramos recogen el pensamiento de dicho tribunal sobre este asunto.

“La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa. Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente” (Corte Suprema de Justicia, sentencia de 1974).

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de marzo de 1977, expresó:

“Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado” (Corte Suprema de Justicia, sentencia del 17 de marzo de 1977).

Por su parte, la Corte Constitucional en distintos fallos jurisprudenciales ha abordado el tema de manera similar.

A continuación, algunos de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes de la Corte Constitucional:

“Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona” (Corte Constitucional, sentencia C-147 de 1997).

En sentencias C-789 de 2002 y T-744 de 2007, expresó:

“Los derechos adquiridos presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento. Entre tanto, en las expectativas, tales presupuestos no se han consolidado conforme a la ley, pero resulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico” (Corte Constitucional, sentencia C-789 de 2002)

“Como aquellos derechos que han ingresado definitivamente al patrimonio de una persona. Esto implica que un derecho se ha adquirido cuando las premisas descritas en el ordenamiento se cumplen plenamente en cabeza de quien reclama dicho derecho. Por mandato de la Constitución (art. 58), estos derechos se encuentran protegidos, pues se trata de una situación jurídica consolidada tras el cumplimiento de ciertos requisitos fácticos, lo que le confiere el carácter de intangible” (Corte Constitucional, sentencia T-744 de 2007).

Conforme a lo antes expuesto, bien puede concluirse que existe un derecho adquirido cuando previo el cumplimiento de los requisitos previstos en el

ordenamiento jurídico, el derecho allí reglamentado se consolida e ingresa al patrimonio de una persona; esos derechos no pueden ser desconocidos, son inviolables y constituyen una garantía para su titular. Mientras que la simple expectativa es la esperanza de adquirir un derecho regulado en el ordenamiento jurídico vigente, pero aún no convertido en derecho por no haberse cumplido en su totalidad los requisitos que exige el ordenamiento jurídico.

En conclusión, se presenta un derecho adquirido cuando: i) es predicable de un sujeto; ii) los hechos descritos en las premisas normativas se cumplen, y iii) el derecho ha ingresado en forma definitiva al patrimonio de una persona (Corte Constitucional, sentencia T-744 de 2007).

Así las cosas, resulta que cuando una persona es titular de un derecho adquirido o de una mera expectativa, asegura una confianza en que ese derecho ya consolidado o las situaciones jurídicas generadas de la expectativa propiciada por la actuación u omisión del Estado, le será garantizada y protegida por cualquier autoridad pública. Significa lo anterior, que el principio de confianza legítima le protege al ciudadano, los derechos adquiridos y las meras expectativas.

Sin embargo, existe discusión si el principio de confianza legítima es el medio idóneo para proteger los derechos adquiridos o si el objeto de protección de este principio lo constituyen únicamente las meras expectativas.

Entre quienes sostienen que el principio de confianza legítima no es un medio para la protección de los derechos adquiridos, se encuentran, entre los tratadistas foráneos, SYLVIA CALMES y J. P. MÜLLER; y en el derecho interno, la misma tesis la sostienen MARÍA JOSÉ VIVIANA CLEVES y GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia, el Consejo de Estado español ha sostenido la tesis en mención en forma tangencial, que en dictamen del 22 de enero de 1998 manifestó: “El principio de confianza legítima no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección”.

En Colombia, la Corte Constitucional también ha sostenido la misma tesis en los siguientes términos: “Este principio pretende proteger al administrado y al

ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades” (Corte Constitucional, sentencia C-487 de 1998).

La tesis según la cual el principio de confianza legítima no es el medio para la protección de los derechos adquiridos, se fundamenta en que éstos tienen su propia vía de protección.

En esta investigación, si bien es cierto no se encontró una posición jurisprudencial que en forma expresa aceptara que el principio de confianza legítima es un medio para la protección de los derechos adquiridos, sí se encontró que varias decisiones de los tribunales europeos protegieron, en aplicación del principio de confianza legítima, derechos adquiridos. Igual situación ha ocurrido en la jurisprudencia colombiana.

Entre los doctrinantes, SCHWARZE sostiene que recurrir al principio de confianza legítima sólo “porque no había en juego derechos adquiridos supone reducir demasiado el concepto de la confianza legítima a la simple protección de ‘expectativas legítimas’” (Schwarze, 1994, pág. 103).

De conformidad con el concepto de derechos adquiridos, que en forma por demás breve se expuso en precedencia, se pretende demostrar que varias decisiones jurisprudenciales de los tribunales europeos han protegido, en aplicación del principio de confianza legítima, derechos adquiridos.

En los siguientes casos se tipifica un derecho adquirido, en cuanto se cumplen los presupuestos que los caracteriza: es predicable de un sujeto; los hechos descritos en las premisas normativas se cumplen a tal punto que la autoridad administrativa ha reconocido el derecho y éste ha ingresado en forma definitiva al patrimonio de una persona.

En 1892, el Tribunal Superior de Prusia protegió la confianza legítima de un constructor, quien después de haber obtenido una licencia de construcción y haberla ejecutado, fue notificado de una orden de demolición expedida por la autoridad competente, quien aducía como justificación de tal decisión, que se

había incurrido en un error al expedir la licencia de construcción. La sentencia proferida por ese tribunal decidió dejar sin efectos jurídicos la orden de demolición, al considerar que no se podía desconocer la confianza que se había generado en el titular de la licencia de construcción.

En 1930, el mismo Tribunal Superior de Prusia profirió una sentencia mediante la cual anuló el acto que había ordenado el pago de un gravamen inmobiliario a un determinado predio, siendo que la propia administración ya había decidido que ese gravamen inmobiliario no le era aplicable. Esa decisión administrativa fue determinante en la decisión de un ciudadano para adquirir el mencionado predio; por consiguiente, al haber decidido la administración que tenía la obligación de cancelar el gravamen inmobiliario, se generó, en criterio del tribunal prusiano, una desprotección de la confianza que el nuevo propietario del inmueble había depositado en la palabra del Estado.

El Tribunal Superior alemán, el 14 de noviembre de 1956, ordenó la protección de la confianza legítima a la viuda de un funcionario a quien la autoridad le había reconocido el derecho a sustituir la pensión de su difunto esposo y posteriormente le fue revocado tal derecho, argumentando que no se reunían los requisitos exigidos para devengar la pensión y que debía devolver las sumas que por ese concepto le habían sido canceladas.

En 1973, en sentencia del 5 de junio proferida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se resolvió el conflicto originado en una decisión administrativa proferida por el Consejo de las Comunidades Europeas, que redujo un aumento salarial para los funcionarios de la comunidad, decretado por el mencionado consejo.

De la situación fáctica que se resolvió en las sentencias antes mencionadas, se observa: el constructor a quien se le otorgó una licencia de construcción mediante una decisión administrativa que adquirió firmeza y que fue ejecutada al construir una determinada obra, consolidó una situación jurídica que le permitió adquirir un derecho que ingresó a su patrimonio y en tal circunstancia era poseedor de un derecho adquirido y no de una simple expectativa.

El derecho que se le reconoce a una viuda para sustituir pensionalmente a su difunto esposo, mediante un acto administrativo que le exigió el cumplimiento de unos requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para hacer tal reconocimiento, consolida en cabeza de la viuda una situación jurídica de carácter particular y concreto que constituye un derecho adquirido para ésta.

En la jurisprudencia colombiana a pesar de la posición expresa de la Corte Constitucional acerca de la exclusión de los derechos adquiridos de la protección del principio de confianza legítima, hemos encontrado algunos casos en los cuales la aplicación del mencionado principio lo fue para proteger la vulneración de derechos adquiridos. Veamos:

En la sentencia T-372 de 1993, la Corte Constitucional consideró que se había vulnerado el principio de confianza legítima en la siguiente situación: se trataba de unos vendedores ubicados en la plaza de Neiva, a quienes habiendo cumplido los requisitos legales exigidos mediante un acuerdo municipal y en cumplimiento de esos requisitos y después de adelantar un procedimiento administrativo, se les concedió una licencia por un año para ocupar un espacio dentro de la mencionada plaza y ejercer como vendedores. El alcalde, antes del vencimiento del período que les otorgaba la licencia, ordenó su expulsión para remodelar la plaza, alegando razones de interés general.

Dijo la Corte Constitucional que “la conducta de la administración municipal de Neiva, vulneró el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración municipal de Neiva, debiendo utilizar el mecanismo de la *revocación de las licencias*, no lo hizo y, por el contrario, decidió que en un término perentorio, no acorde con la realidad, se desocupara la zona, para lo cual se dictó un decreto en el que se establecían sitios de reubicación. Solución que nunca se concretó” (Corte Constitucional, sentencia T-372 de 1993) (cursivas fuera de texto).

Igualmente, en sentencia T-202 de 2000, la Corte estudió la situación de una persona a quien se le había concedido una beca con ocasión de sus destacados méritos académicos y sus altas calificaciones, tanto en el plantel

educativo donde cursó sus estudios secundarios, como en los exámenes del estado (ICFES); dicha beca le fue otorgada por Comfenalco por un valor del 70% del costo de la matrícula para cursar estudios superiores en cualquier centro universitario del país. Comfenalco decide suspender el pago de la mencionada beca, aduciendo que el actor no era beneficiario directo del subsidio familiar.

En este orden de ideas, la sala séptima de revisión de tutelas de la Corte explicó: "... que la suspensión de las obligaciones de hacer y de dar por parte de Comfenalco, constituyen un comportamiento violatorio del principio de la confianza legítima y de la buena fe en la celebración de todo negocio jurídico civil o comercial". De igual forma, establece que "la caja deberá utilizar las soluciones legales conforme a las acciones ordinarias aplicando las normas jurídicas que regulan el tema del subsidio familiar y el manejo de los recursos parafiscales que se derivan del mismo, pero no, unilateralmente, lesionar los *derechos adquiridos* del becario nacidos de una relación jurídica que en su oportunidad se fundamentó en el ordenamiento jurídico vigente" (Corte Constitucional, sentencia T-202 de 2000) (cursivas fuera de texto).

Al igual que en los casos comentados anteriormente, en éstos también existía un derecho adquirido, reconocido, en el primer caso, mediante un acto administrativo que le concedió a los vendedores un derecho, que les consolidó una situación jurídica que incluso la misma Corte Constitucional reconoce cuando afirma que la administración municipal debió utilizar el mecanismo de la revocación de los actos administrativos, por medio de los cuales se le había otorgado a los vendedores un derecho.

El interés en demostrar que se ha aplicado el principio de confianza legítima para proteger derechos adquiridos, tiene como fin poner de manifiesto la existencia de dos teorías: quienes consideran que el ámbito de protección del principio de confianza legítima es únicamente las meras expectativas, y quienes consideramos que ese ámbito de protección puede y debe extenderse a los derechos adquiridos cuando aun contra toda posibilidad jurídica ese derecho adquirido es desconocido por una decisión administrativa.

Como mencionamos antes, quienes sostienen que el principio de confianza legítima es un medio de protección de las meras expectativas y que a través de dicho principio no se deben proteger los derechos adquiridos, se fundamentan en que para la protección de los derechos adquiridos en el ordenamiento jurídico existen mecanismos propios, como las acciones judiciales previstas en el derecho administrativo.

Disentimos parcialmente de la anterior apreciación por las siguientes razones:

En un Estado de Derecho, en principio, resulta lógico sostener que la protección de la confianza legítima es predicable únicamente frente al desconocimiento de las expectativas, desde luego legítimas, que puede tener un ciudadano y que se han ocasionado por determinado comportamiento de la autoridad pública. Es permitirle al ciudadano desenvolverse en un medio jurídico que para él debe ser creíble, estable y en el cual puede confiar. Y también, en principio, resulta lógico sostener que esa protección a la confianza legítima no debe predicarse de un derecho adquirido porque este derecho ya ingresó al patrimonio del ciudadano, le es inmodificable y lo que el Estado debe hacer es garantizar su protección.

Sin embargo, en el Estado de Derecho colombiano ocurre en la praxis y con alguna frecuencia que ese derecho adquirido es desconocido por el mismo Estado contra todo buen proceder jurídico<sup>1</sup>; y en esos casos —en nuestro criterio— no existe razón definitiva para sostener que allí no puede predicarse la protección a la confianza legítima, porque este principio sólo es un medio idóneo para proteger las meras expectativas y porque el titular del derecho adquirido tiene otro medio de protección. Al respecto, hacemos nuestras las palabras de SCHWARZE, quien

---

<sup>1</sup> Respecto al tema, resulta importante que se consulte lo que ocurre en Colombia en materia pensional. Cajanal reconoce una pensión porque el ex funcionario público acreditó los presupuestos exigidos en la normatividad legal. Un tiempo después, decide oficiosamente, sin que medie un debido proceso, revocar el reconocimiento pensional; y el ex funcionario tiene que acudir a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en un proceso contencioso de mínimo cinco años para que un juez de la República le ordene a Cajanal reconocer la pensión y la cancele, época para la cual el pensionado tal vez ya ha fallecido. A manera de ejemplo, consúltese la sentencia del 8 de mayo de 2009, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, exp. 2006-2775.

sostiene que recurrir al principio de confianza legítima sólo “porque no había en juego derechos adquiridos, supone reducir demasiado el concepto de la confianza legítima a la simple protección de ‘expectativas legítimas’”, y las de HARMUT MAURER, quien afirma que el principio de protección a la confianza legítima “persigue, en consecuencia, la conservación de las situaciones adquiridas”.

Si la protección al principio de confianza legítima resulta ser un medio idóneo para proteger lo que podría llegar a ser un derecho, ¿cómo no puede ser un medio idóneo para proteger el derecho ya consolidado?

Ahora bien, es sabido que no existe una acción legalmente establecida para solicitar la protección de la confianza legítima, excepto en el derecho comunitario, en donde el mencionado principio puede ser alegado, tanto en recursos de anulación como en acciones indemnizatorias, como en vía prejudicial o de excepción de ilegalidad (Rubiales, pág. 117).

La inexistencia de esa acción especial conduce, inexorablemente, a concluir que la reclamación judicial para que se proteja la confianza legítima vulnerada frente a las expectativas que para uno o varios ciudadanos generó determinadas actuaciones u omisiones de las autoridades públicas, es la acción de tutela. Prueba de ello, es la construcción jurisprudencial, que sobre el mencionado principio, lo ha sido únicamente mediante la acción de tutela.

Ante tal situación, resulta que la violación al principio de confianza legítima frente a la *expectativa* que tenía un administrado, puede producirse por un acto administrativo; en amparo de ese principio, el administrado acudirá a la acción de tutela. Pero el acto que le provocó la vulneración de la confianza legítima, es un acto que se presume legal a pesar de la decisión del juez constitucional, de tutelar el derecho vulnerado. Lo cual implica que atendiendo el carácter transitorio de la acción de tutela, el ciudadano debe demandar el mencionado acto administrativo, y en ese estadio resulta que difícilmente las causales de anulación reguladas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, le permitirán estructurar una causal de anulación contra dicho acto; situación que en la práctica permite que actos administrativos ilegales continúen gozando de presunción de legalidad.

No es posible configurar una violación de la ley, porque esta causal, según la jurisprudencia contencioso-administrativa, se configura cuando el acto administrativo contradice la ley a la cual ese acto debe sujeción; y en el caso de las expectativas que tiene el ciudadano, lo que se ha desconocido es un principio y en la mayoría de los casos también un derecho fundamental. No hay desviación de poder, porque el móvil del acto administrativo, que tiene que ver con la intención del autor del mismo, es en relación con la facultad o poder que le concedió el legislador al funcionario competente para adoptar una determinada decisión con respecto a una situación jurídica concreta del administrado; y en el caso de las expectativas, esa situación jurídica concreta no existe. No hay falsa motivación a menos que exista un motivo falso en el acto administrativo. Podría admitirse que pueda existir una violación al debido proceso, la cual dependerá del caso concreto y de las circunstancias fácticas de él. Las causales de la incompetencia del autor del acto y de los vicios de forma resultan irrelevantes para el caso en mención.

En tales circunstancias, consideramos que es urgente que se eleve a causal de anulación de los actos administrativos la violación al principio de confianza legítima. Con mayor razón, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia del Consejo de Estado, con base en el artículo 136, numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998 que advierte que no hay lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares que hayan percibido de buena fe, ha aplicado como fundamento para no ordenar la devolución de lo pagado en exceso a un particular por concepto prestacional, el principio de la protección a la confianza legítima<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase, a manera de ejemplo, la sentencia del 15 de mayo de 2008, proferida por la sección segunda del Consejo de Estado, consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, proceso en el cual la Universidad Industrial de Santander pretendía que uno de sus pensionados a quien le había cancelado un mayor valor pensional del que le correspondía, devolviera el mayor valor pagado. El Consejo de Estado no prohijó la tesis de la Universidad Industrial de Santander, al considerar que tal tesis “no se aviene con el principio de buena fe y su derivado el principio de confianza legítima”.

En el mismo sentido, también puede consultarse la sentencia del 17 de abril de 2008, exp. 0754-2007.

Ahora bien, cuando se desconocen derechos adquiridos, el ciudadano tiene el mismo derecho de aquel a quien se le desconoció una mera expectativa de acudir a la acción pertinente; esto es, la de tutela, la de simple nulidad, la de nulidad y restablecimiento del derecho o la de reparación directa en aras de lograr que se le proteja su derecho adquirido legalmente y se le garantice la protección a la confianza legítima que le propició ese derecho adquirido.

Aceptamos, desde luego, que cuando se desconocen derechos adquiridos, el ciudadano tiene otros mecanismos de protección diferentes al principio de confianza legítima; lo cual no significa que si existe una causal de anulación específica, consistente en la violación al principio de confianza legítima, no pueda hacer uso de ella. Además, resulta apenas necesario que la aplicación del principio de confianza legítima sea coherente en el derecho colombiano: que así como sirve de medio de protección de las meras expectativas, con mayor razón pueda serlo de los derechos adquiridos.

Frente a esta propuesta, resulta pertinente mencionar que en el proyecto de ley 238 de 2005, que a la postre se convirtió en la ley 962 de 2005, en el artículo 7º se regulaba el principio de confianza legítima y se elevaba a causal de anulación el acto administrativo y a fuente de responsabilidad del Estado.

Disponía el artículo 7º del proyecto de ley 238 de 2005 lo siguiente:

“Artículo 7º. *Confianza legítima*. En desarrollo del principio de la buena fe todos los órganos y autoridades de la administración pública deberán respetar el principio de confianza legítima.

”Por tal virtud, entre otros deberes, las autoridades deberán:

- ”1. Proporcionar al ciudadano tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas regulaciones que se dicten para el ejercicio de sus derechos y actividades.
- ”2. Restablecer los derechos de los ciudadanos cuando una decisión o un acto de las mismas autoridades induzca a los particulares a realizar una conducta lesiva.

”3. Reconocer como legítima la conducta del ciudadano cuando ésta ha sido promovida, aceptada o inducida previamente por la propia autoridad.

“La violación de la confianza legítima será causal de anulación del acto administrativo y será fuente de la responsabilidad del Estado” (*Gaceta* núm. 335 de 2005).

En los debates del proyecto de ley 238 de 2005 consta la intervención de los senadores, y puede aseverarse que la supresión del mencionado artículo obedeció a un claro desconocimiento de lo que es el principio de la confianza legítima. Basta con citar algunas de las intervenciones de los senadores para aseverar lo afirmado.

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable senador Mauricio Pimiento Barrera:**

“Supresión de presentaciones personales. 7, confianza legítima. 13, presentación de peticiones, quejas y recomendaciones, reclamos y recursos fuera de la entidad, 19. 26, prohibición de declaraciones extrajuicio. 29, documento de identidad de los menores. El 30, avalúo de bienes inmuebles. El 36, precisión del concepto de límite definido en el deslinde y amojonamiento de entidades territoriales y simplificación del procedimiento en caso del límite dudoso”.

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable senador Mauricio Pimiento Barrera:**

“No, mire, lo que dice el senador Rojas respecto de la iniciativa de la supresión de artículos es cierto, yo tengo que informarle a la comisión que luego de radicada la ponencia y ante la evidencia de que esto es un campo minado, senador Holguín y honorables colegas, nos dimos a la tarea de reunir nuevamente a todas las entidades públicas, cuyas proposiciones comprometen trámites aquí y llegamos a la conclusión de que debíamos proponer la supresión por razones constitucionales, por razones legales. En fin, diez artículos que hacen parte del bloque que yo he leído, además algunos de ellos coinciden con el senador Rojas y

otros con el senador José Renán Trujillo en lo que se refiere a la función notarial. La verdad es que no ha sido iniciativa únicamente de quienes aquí lo trajeron, yo había anunciado la lectura de unos números de artículos que se habían propuesto suprimirse y hacen parte de ese bloque de cerca de veinte artículos que estamos proponiendo.

“De tal manera que quería dejar constancia para que se sepa que un bloque de diez de esos artículos fueron convenidos con el gobierno a través de los representantes de cada uno de los ministerios, habida cuenta de lo que hemos sindicado [*sic*] a lo largo de toda esta sesión, los que convenimos con el gobierno fueron: 7º, 30, 43, 44, 81, 85, 93, 103 y 72, y a lo largo de la discusión aquí se han sumado el 5º, el 6º, el 87, el 13, el 19, el 34, el 26, el 36, no el 73 no se ha propuesto ser suprimido, al contrario, me ha confirmado el senador Trujillo, es el del Ministerio de Comercio Exterior, me ha confirmado que él no solicitó eso, que vamos a votarlo más adelante, lo mismo que el 74, entonces esos son, señor presidente, los que yo le solicito que someta a consideración”.

(...)

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Sabas Pretelt de la Vega, Ministro del Interior y de Justicia:**

“Quiero coincidir con el senador Pimiento, se hizo una concertación muy amplia para proponer la supresión de los siguientes artículos; por qué no, yo le pediría señor presidente que votemos inicialmente la supresión de esos artículos donde hay un gran consenso, y después entramos a los otros que se han propuesto aquí, esos artículos son los que acaba de leer el senador Pimiento, el 7º, el 30, el 43, el 44, el 72, el 81, el 85, el 93 y el 103; yo le propondría que ya aprobemos la supresión de esos artículos, son los que acaba de leer primero el senador Pimiento, quiero decir que el gobierno respalda esa supresión y en seguida entraríamos...”.

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable senador Carlos Holguín Sardi:**

“Frente a este bloque acordado con el gobierno solicitaría que se excluyera el 7º y el 43. El 7º porque se refiere a la confianza legítima; yo no entiendo por qué no vamos a negar una cosa que estamos diciendo que a la gente hay que creerle, que el principio de buena fe prevalece, sinceramente no entiendo cómo se puede desconocer, a no ser que haya razones pues que yo no tengo claras”.

(...)

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:**

“Con mucho gusto señor presidente. Mire, señor senador Holguín y honorables colegas, yo estuve de acuerdo en la inclusión en el pliego de modificaciones como artículo nuevo del que tiene que ver con confianza legítima senador Holguín, donde dice: (...) Dar el principio de confianza legítima, por tal virtud entre otros deberes las autoridades deberán proporcionar al ciudadano tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas regulaciones que se dicten para el ejercicio de sus derechos y actividades.

“Segundo. Establecer los derechos de los ciudadanos cuando una decisión, un acto de la misma autoridad induzcan a los particulares a realizar una conducta lesiva.

“Tercero. Reconocer como legítima la conducta del ciudadano cuando ésta ha sido promovida, aceptada o inducida previamente por la propia autoridad. La violación de la confianza legítima será causal de anulación del acto administrativo y será fuente de la responsabilidad del Estado.

“Resulta, como lo señalaba en el día de hoy, no sé senador Holguín si usted alcanzó a escuchar la intervención del presidente del Consejo Gremial, que expone unas consideraciones que no son de poca monta y que sin desconocer la

necesidad de que entremos ya en Colombia a darle un reconocimiento en nuestras normas al principio de la buena fe por parte de todos los órganos y autoridades de la administración, no es menos cierto que hay temas que se volverían inmanejables como el del espacio público.

“Las invasiones donde se argumentaría la confianza legítima y ellos invocarían que por inacción de la administración tienen el derecho de ocupar ese espacio público o esos bienes mostrencos o propiedad privada que sobre la cual se descoloca la propiedad. Es, además, reconocer el comportamiento ilegítimo de la administración y ya eso son palabras mayores que nosotros en una norma reconozcamos el comportamiento ilegítimo de la administración, eso sería grave. Yo creo, senador Holguín, que estaríamos premiando a los que no cumplen con las normas amparados en la inacción del Estado y castigando a todos aquellos ciudadanos que sí cumplen, que son en su gran mayoría con las normas y con las regulaciones del Estado.

“La solicitud es simple, que permanezca la jurisprudencia como hasta ahora se ha venido aplicando para este tipo de temas, que no deberían radicar por ahora en el reconocimiento de la confianza legítima”.

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable senador Héctor Helí Rojas Jiménez:**

“Señor presidente. (...) pero igualmente quisiera y en eso vea, estoy yo de acuerdo con el senador Holguín; una explicación adicional sobre lo que han llamado la confianza legítima, porque no es cierto que al hablar de la confianza legítima estemos exclusivamente del principio de la buena fe, lo que pasa es que la confianza legítima tiene que ver con ese principio, pero no es en sí mismo una regulación, ni una afectación del principio de la buena fe.

“Más bien, como dijo el señor ponente, el doctor Mauricio Pimiento, aquí hay cosas muy complejas, como la de decir que hay una nueva causal de anulación de los actos administrativos y una nueva fuente de responsabilidad del

Estado cuando haya violación de la confianza legítima, sobre un concepto tan etéreo como aparece aquí, sería muy complicado establecer esas causales de anulación y de responsabilidad.

“En el numeral 1 se dice que en virtud de este principio se proporcionará al ciudadano tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas regulaciones que se dicten en ejercicio para el ejercicio [sic] de sus derechos y actividades. ¿Cómo así que les vamos a dar un tiempo?, ¿hasta cuándo y cómo?, eso hay que digerirlo mucho más. Porque entonces quedan los trámites a voluntad de quien debe cumplirlos y esos tiempos no pueden quedar tan genéricamente establecidos aquí, restablecer los derechos ciudadanos cuando una decisión o un acto de las mismas autoridades induzca a los particulares a realizar una conducta lesiva, ¿lesiva de qué, del Código Penal o de qué, o del Código Disciplinario y en qué condiciones y cómo sería eso de que el servidor público tiene que restablecer esos derechos y cómo se prueba esa inducción? Es decir: son muchos temas que yo no quiero profundizar, que nos han llevado a discutir más a fondo este concepto señor ponente, de la confianza legítima que resulta bastante complicado, sobre todo por la consecuencia de llevar a la anulación de los actos de la administración”<sup>3</sup>.

## **VI. CONCLUSIONES**

1. El principio de confianza legítima es un principio general del derecho, y con relación al derecho comparado, es un principio de derecho comunitario.

2. Constituye un medio idóneo para la protección de las expectativas legítimas y los derechos adquiridos, cuando al desconocerse un derecho adquirido en forma directa se desconoce un derecho fundamental.

3. En el derecho colombiano ha sido implementado por vía jurisprudencial y fundamentalmente mediante la acción de tutela, para la protección de expectativas legítimas y, en algunos casos, para la protección de derechos adquiridos.

---

<sup>3</sup> Gaceta 504 de 2005. Antecedentes de la ley 962 de 2005. Acta de comisión 44 del 25 de mayo de 2005. Sesiones ordinarias. Legislatura 2004-2005, segundo período.

4. Cuando la violación o desconocimiento de la confianza legítima se haya producido por un acto administrativo y aún habiéndose amparado los derechos fundamentales que resultaron vulnerados, es necesario, atendiendo el carácter transitorio de la acción de tutela, que el acto administrativo que desconoció esa confianza legítima sea demandado y se pueda destruir la presunción de legalidad que lo ampara; para lo cual es necesario que se eleve a causal de anulación del acto administrativo la violación al principio de confianza legítima. Casual que resultará de gran utilidad y casi exclusiva cuando ese acto administrativo desconoció la confianza legítima que tenía una persona frente a una expectativa legítima.

En el caso del acto administrativo que desconoció derechos adquiridos y por esa vía la vulneración a la confianza legítima que frente a la protección de ese derecho tenía el administrado, aceptamos que la causal de anulación por violación del principio de confianza legítima puede resultar menos eficaz pero no innecesaria; si se tiene en cuenta la necesidad de hacer coherente la aplicación del principio a la protección de la confianza legítima y si se advierte que es del libre albedrío del administrado decidir la causal de anulación o la acumulación de causales por las cuales puede demandar el acto administrativo, ello en concordancia con el carácter rogado que se pregona de la jurisdicción contencioso-administrativa.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO CREADOR DE SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SU EXPEDICIÓN**

Tal como quedó dicho en precedencia, el objeto de la presente investigación es definir si el “principio de confianza legítima” constituye en la actualidad, un límite a la facultad de la administración de revocar los actos administrativos que han creado situaciones jurídicas subjetivas; razón por la cual, la presente investigación amerita una referencia a la actividad de la administración pública, materializada en el acto administrativo, y en forma concreta, una reseña al procedimiento para la expedición del acto administrativo creador de una situación jurídica particular y concreta, es decir, de un acto administrativo creador de situaciones jurídicas subjetivas.

Sabido es que la actividad de la administración pública se materializa mediante los actos administrativos, hechos administrativos y operaciones administrativas.

Teniendo en cuenta la existencia de dos clases de situaciones jurídicas, la general y la individual, la doctrina ha clasificado los actos administrativos desde el punto de vista de su contenido, en actos administrativos de contenido general y en actos administrativos de contenido particular. Para efectos de la presente investigación, únicamente nos interesa el acto administrativo de contenido particular; es decir, el acto administrativo que crea situaciones jurídicas subjetivas. Razón por la cual, haremos una breve referencia a su definición jurídica y al procedimiento para la expedición del mismo, excluyendo de la presente investigación el acto administrativo de contenido general; por cuanto consideramos que este tipo de acto administrativo, en estricto sentido, no es sujeto de revocación directa sino de derogación y porque dicho acto no crea situaciones jurídicas concretas y personales, cuya derogación pueda verse

enfrentada al principio de protección de la confianza legítima como un límite al ejercicio de tal facultad derogatoria.

## **I. NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO CREADOR DE SITUACIONES SUBJETIVAS**

“El acto administrativo, tomado en sentido general, se anticipa desde el punto de vista histórico, a cualquier otra manifestación estatal. Un Estado podría existir sin leyes, ni jueces, pero no sin administración, porque la administración es la acción viviente que completa su vida, como en el hombre la vida no consiste solamente en voluntad y en pensamiento, sino, en primerísimo lugar, en acción” (Jellinek, citado por Stassinopoulos).

Antes de adentrarnos en la definición del acto administrativo, resulta relevante para el fin que se persigue en la presente investigación, analizar si realmente el principio de confianza legítima constituye un límite al ejercicio de la facultad que tiene la administración pública para revocar los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, y si la aplicación de ese principio y su incidencia en la facultad de revocación directa de tales actos administrativos, ha sido implementado y aceptado por la legislación y la jurisprudencia colombianas; poner de presente en forma muy somera el origen y definición del acto administrativo en la época contemporánea.

A pesar del tiempo transcurrido desde cuando el tratadista alemán OTTO MAYER afirmó que el derecho administrativo moderno está dominado por el concepto del acto administrativo: “El acto administrativo, que no es ni una sentencia ni un acto de gestión, debe estudiarse en su naturaleza particular si se desea comprender el derecho administrativo moderno, porque este derecho está dominado por él” (Mayer, 1945), hoy tal afirmación mantiene su total vigencia e importancia en el estudio del derecho administrativo, a tal punto que en la actualidad ilustres profesores de derecho administrativo, como BOCANEGRA SIERRA, afirman que el acto administrativo es una institución capital de la disciplina del derecho administrativo, característica y definitoria, con toda seguridad, de las que

le son propias, construida como una institución dirigida a producir seguridad jurídica en las relaciones entre la administración y los particulares y dotada, por ello, de una estabilidad y fijeza desconocida en el derecho privado.

Podría llegar a firmarse, en criterio de BOCANEGRA SIERRA, que la figura del acto administrativo constituye la institución por excelencia del sistema jurídico-administrativo entero, porque el acto no constituye sólo el modo de actuación más común de las administraciones públicas. Simboliza en su sustantividad, más allá de la mera modulación de una figura propia del derecho privado, una institución realmente característica, exclusiva del derecho administrativo, carente de correspondencia o paralelo alguno en las técnicas e instituciones propias de otros sectores del ordenamiento (Bocanegra Sierra, 2005).

Así que puesta en evidencia la importancia del acto administrativo a tal punto que éste domina el derecho administrativo y que tal afirmación mantiene su vigencia, procederemos a analizar en forma breve, el origen y concepto del acto administrativo. Tal análisis, como quedó dicho, se hará en forma breve, puesto que el objeto de esta investigación no es hacer un análisis de las múltiples tesis doctrinarias que se han producido para definir el acto administrativo, sino por el contrario, adoptar la posición clásica referida a la teoría de la voluntad para definir el acto administrativo y perfilar, desde ahora, los efectos y consecuencias que en la revocación directa causa la existencia de la teoría de la voluntad.

En la concepción jurídica de la administración del Estado-policía, éste realizaba actos que la doctrina calificó como actos administrativos; pero en esa etapa y cuando se precisó la separación de los asuntos de la administración de los asuntos de la justicia, fue cuando el derecho germánico extendió el principio de *im polizeisachen gilt keine appellation*, el cual significa la exclusión de los actos administrativos del régimen de derecho.

Históricamente se ha aceptado que la expresión “acto administrativo” tuvo origen en Francia; el concepto de acto administrativo era desconocido antes de la Revolución Francesa y empieza a aparecer tácitamente al aceptar la aplicación del principio de legalidad, el obrar de la administración sometido al imperio de la ley.

Al respecto, el profesor GARCÍA-TREVIJANO afirma que “tanto la idea como la terminología tiene su origen, como todo el derecho administrativo en general, en los acontecimientos producidos a partir de la Revolución Francesa. En Francia se utiliza el vocablo acto administrativo por primera vez en la ley de 16 Fructidor del año III (3 de septiembre de 1795), que prohíbe a los tribunales el conocimiento de los actos de la administración, cualquiera que sea su especie. La ley 16, 24 de agosto de 1790, aunque parte de la misma prohibición, hablaba de las ‘operaciones de los cuerpos administrativos’. El 2 de Germinal del año V (22 de abril de 1797), el director definía lo que debía entenderse por operación de los cuerpos y actos administrativos, como todas aquellas que se producen dentro de las órdenes del gobierno, por sus agentes inmediatos bajo su vigilancia y con fondos suministrados por el Tesoro Público” (García-Trevijano, 1975).

Aunque en Francia existió, antes del principio de legalidad, un recurso jerárquico contra determinados actos de las autoridades administrativas, sólo fue con la implementación del “principio de legalidad de la administración pública”, posterior a la Revolución Francesa, lo que empezó a caracterizar en determinados actos de la administración, la denominación de actos administrativos. Del caos indisciplinado de operaciones materiales de toda clase que realizaba el Estado-policía, dice el profesor GARRIDO FALLA, “se va a desprender ahora la noción de acto administrativo para designar un acto jurídico de naturaleza específica que viene a determinar el sentido en que la regla de derecho debe aplicarse al caso individual. La significación que en adelante va a adquirir el acto administrativo entraña una doble vertiente: de una parte, viene a ejecutar o concretar la ley; de otra parte, se convierte en condición previa de toda operación material realizada por la administración pública o, al menos, de aquellas operaciones que rozan la esfera de la libertad o de la propiedad de los particulares” (Garrido Falla, 2005).

El concepto de acto administrativo surgió inicialmente para calificar algunas actuaciones de la administración pública excluidas del control de los tribunales de justicia; situación absolutamente comprensible si se recuerda que en el continente europeo, en un principio, uno de los fines de la separación de los poderes

públicos, fue evitar la injerencia de los tribunales en las facultades atribuidas al ejecutivo (Garrido Falla, 2005).

Para tal época, las leyes francesas de la etapa revolucionaria son bastante disidentes: la ley 16 de 1790, en su artículo 13, advertía que los jueces no pueden, sin incurrir en delito de prevaricación, intervenir de ninguna manera en las operaciones de los cuerpos administrativos. En la Constitución de 1791 se consagraba la siguiente norma: “Se prohíbe terminantemente que los tribunales conozcan de los actos de la administración, en razón de sus funciones” (Garrido Falla, 2005).

La transformación del Estado policivo en un Estado en el cual el poder ejecutivo queda sometido a la ley, se fue dando paulatinamente según las condiciones políticas de cada país, pero en forma definitiva. La historia política y jurídica del mundo ha mostrado que el sometimiento del ejecutivo a la ley sólo se dio con el arribo del Estado de Derecho, es así como la acción que ejerce el ejecutivo se denomina, por vez primera, “acto administrativo”.

Así que en criterio del profesor STASSINOPOULOS, precisando la noción de Estado de Derecho, es como puede perfilarse el concepto de acto administrativo y determinar su posición exacta dentro del conjunto de las manifestaciones jurídicas del Estado contemporáneo.

Afirma STASSINOPOULOS que el término “Estado de Derecho” (*Rechtsstaat*), empleado en el derecho administrativo, no es el de la teoría general del Estado. Esta última ciencia entiende por ello la determinación del objeto y del contenido moral que el Estado se ha asignado. El Estado de Derecho aspira a lograr la realización y el mantenimiento del derecho y del orden legal, por oposición al Estado policivo, cuyo fin es el mantenimiento de la seguridad. En el derecho administrativo, afirma STASSINOPOULOS, “la noción de Estado de Derecho está relacionada, no con una teoría filosófica sino con una teoría puramente jurídica que se refiere al método según el cual actúan los órganos del Estado” (Spilitopoulos).

Para STASSINOPOULOS, los elementos que integran la noción de Estado de Derecho en la concepción de derecho administrativo, son en síntesis los siguientes:

“a) El elemento fundamental del Estado de Derecho es la separación formal o separación orgánica de los poderes, es decir, el sistema jurídico según el cual cada función del Estado se confía a un órgano particular;

”b) El sometimiento de la administración a la ley se realiza en virtud del principio de legalidad de la administración, que constituye la norma fundamental del derecho de los actos administrativos. Este principio, según el cual ningún acto administrativo puede emitirse sin reposo o base de una ley, está consagrado por disposiciones constitucionales que tienen fuerza normal superior a la ley;

”c) Los límites de la actividad de la administración y el campo de acción de los administrados deben ser determinados por la ley de manera satisfactoria;

”d) Para que los tres elementos de la noción de Estado de Derecho, antes expuesta, sean eficaces, debe organizarse un control. Pero ¿qué especie de control? Los controles ya existentes, parlamentario y jerárquico, se consideran insuficientes. Es el control jurisdiccional el que es indispensable, y es precisamente éste el que se encuentra incluido en el régimen del Estado de Derecho, y

”e) El poder discrecional de la administración debe quedar reducido por la ley al campo estrictamente necesario y, en caso de un sentido equívoco de la ley, debe admitirse una presunción contra la libertad absoluta de la administración” (Spilitopoulos).

Teniendo en cuenta tal antecedente, GARRIDO FALLA sostiene que la noción de acto administrativo es indudablemente una consecuencia de la sumisión de la administración pública a un régimen de derecho.

Perfeccionada la institución de Estado de Derecho y la consagración del principio de legalidad de la administración, se ha desarrollado el concepto de acto administrativo mediante diferentes criterios, los cuales han sido aceptados por la

doctrina y la jurisprudencia tanto en el derecho de nuestro país como en el derecho comparado.

*Criterio orgánico.* Este criterio califica como acto administrativo, aquella manifestación de voluntad expedida por una autoridad administrativa.

En el derecho francés, las leyes expedidas en la época de la Revolución Francesa, adoptaron el criterio organicista para definir el acto administrativo. Estas leyes prohibían a los tribunales conocer de los actos administrativos, precisando que éstos únicamente podían ser expedidos por el gobierno, con lo cual se acogía el criterio organicista, criterio que en la época actual ha sido totalmente superado.

Hoy día se acepta que cualquier órgano del Estado o un particular en ejercicio de función administrativa, pueden expedir actos administrativos, posición jurídica que se encuentra acogida en el derecho colombiano, en la Constitución Política de 1991, artículos 26, inciso 2 y 123, inciso 3; este último precisa: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”. El decreto 1 de 1984, en su artículo 1º dispone que el procedimiento administrativo también se le aplicará a los particulares que ejerzan función administrativa.

El Consejo de Estado, en sentencia del 20 de abril de 1983, precisó: “... para identificar los actos administrativos, se precisa aplicar algunos criterios como el orgánico y el material, que hacen referencia a su origen, el uno, y a su contenido, el otro.

”En sentido orgánico, todo acto emanado de la administración pública es acto administrativo, aunque no contenga una decisión, no consista en una manifestación de voluntad destinada a producir efectos jurídicos, o sea, que en estas condiciones, no es un acto jurídico y, por consiguiente, se sustrae del control jurisdiccional” (sentencia de 1983).

El profesor AGUSTÍN GORDILLO al juzgar el criterio orgánico, considera que se trata de un criterio insuficiente por cuanto los otros órganos estatales, el legislativo y el jurisdiccional, también realizan funciones administrativas (Gordillo, 1975).

*Criterio objetivo o material.* Este criterio pretende identificar el acto administrativo en razón del contenido del acto, lo cual permite calificar el acto como administrativo, legislativo o jurisdiccional.

*Criterio formal.* Este criterio se refiere simplemente a la forma utilizada para la expedición del acto.

Respecto de estos criterios como elementos para definir el acto administrativo, el profesor TAFUR GALVIS sostiene que estos criterios no son preponderantes y que usualmente pueden ser utilizados como simples criterios de distinción (Tafur Galvis, 1973).

Con la apreciación de TAFUR GALVIS, coincide el tratadista SÁNCHEZ TORRES, quien afirma que ninguno de esos criterios es de por sí suficiente para distinguir el acto administrativo, en cuanto existen actos materialmente legislativos que son orgánicamente administrativos; actos materialmente administrativos que son orgánicamente administrativos y actos materialmente administrativos que son orgánicamente judiciales (Sánchez Torres, 1995).

En concepto de MICHEL STASSINOPOULOS, el acto administrativo es “la declaración de voluntad expresada por un órgano administrativo y que determina, de manera unilateral, lo que es de derecho en un caso individual” (Stassinopoulos).

En criterio del profesor MANUEL MARÍA DÍEZ, el acto administrativo “es una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos” (Díez, 1976).

Para el profesor ENRIQUE SAYAGUÉS-LASO, “el acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad de la administración, que produce efectos subjetivos” (Sayagués-Laso, 1974).

En concepto del profesor GASTON JÉZE, “el acto administrativo es manifestación de voluntad de individuos —gobernantes, agentes públicos, simples particulares—, en ejercicio de un poder legal y con la finalidad de producir un efecto jurídico. Este efecto consiste en crear una situación jurídica, investir a un

individuo de dicha situación o legalizar una situación jurídica preexistente” (Gaston, 1948).

Para MERKL, la administración es un hacer, un obrar. Toda procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado, constituye una actividad administrativa, un acto administrativo en el sentido más amplio de la palabra (Merkl, 2004).

De tiempo atrás, OTTO MAYER definió las bases para la conceptualización del acto administrativo como una institución, en virtud de la cual la administración aplica unilateralmente el derecho mediante una declaración destinada a adquirir firmeza y asegurar la necesaria estabilidad de las situaciones jurídicas creadas por un acto administrativo. Igualmente, planteó la analogía entre actos administrativos y sentencias judiciales, cuyas semejanzas y diferencias se encuentran en la base de su concepción del acto administrativo, construcción jurídica, que según el profesor BOCANEGRA SIERRA, sigue vigente en la doctrina contemporánea alemana, lo cual coincide con la posición de la doctrina francesa e incluso con la noción de acto administrativo en el derecho de la Unión Europea, en cuanto se exige y se acepta que en el acto administrativo existe una decisión vinculante.

De manera que el acto administrativo, como lo expuso OTTO MAYER en 1903, cumple una función semejante a la que cumplen las sentencias judiciales, en la medida que tanto el acto administrativo como las sentencias judiciales contribuyen a la seguridad jurídica y a la estabilidad y claridad de las relaciones fundadas en el derecho (Bocanegra Sierra, 2005).

El Tribunal Constitucional alemán recogió la idea del tratadista OTTO MAYER, en la sentencia del 20 de abril de 1982, cuando dijo:

“En el ámbito de la protección jurídica, los plazos procesales sirven, ante todo y junto a la cosa juzgada, a la seguridad jurídica. En la firmeza de los actos administrativos se encuentra un interés semejante del Estado de Derecho fundado en la seguridad jurídica. Es cierto que en el orden constitucional de la Ley

Fundamental, constituye una tarea prioritaria de los jueces asegurar el ordenamiento jurídico a través de la determinación última y vinculante de lo que sea derecho en el caso concreto, pero esta exigencia de seguridad jurídica no es menor en otros ámbitos de eficacia del ordenamiento y especialmente en un campo que puede ser objeto de una futura contienda judicial. Tal exigencia supone también que en donde quiera que existan actos que tengan la pretensión de ser vinculantes jurídicamente, se ofrezca al interesado, poder hacer de forma rápida, seguridad sobre aquello que de forma vinculante le ha tocado en suerte. Esto vale, sobre todo, para el derecho administrativo, que está caracterizado por la posibilidad de una resolución de autoridad, vinculante, constitutiva o declarativa del derecho. Precisamente, en un Estado que está sometido a controles jurídicos tan amplios, resulta imprescindible que la firmeza de los actos administrativos se produzca dentro de plazos razonables, si no se quiere provocar su incapacidad para actuar y, con ello, todo tipo de daños a la libertad. Si el ordenamiento jurídico ofrece al órgano administrativo, en el marco de su competencia, la posibilidad de declarar, constituir o modificar, de forma vinculante a través de un acto de autoridad, lo que sea derecho para el caso concreto, entonces existe también un interés constitucional en que se produzca la firmeza de esa actuación. Esa firmeza del acto administrativo tiene, si bien en otra dimensión, el mismo interés para la seguridad jurídica que la cosa juzgada de las resoluciones judiciales. Los plazos para los recursos administrativos y contenciosos en relación con los actos administrativos, son instrumentos para la garantía de la seguridad jurídica en la misma medida en que lo son los plazos para los recursos contra las resoluciones judiciales” (sentencia, 1982).

En criterio de BOCANEGRA SIERRA, la posición adoptada en la sentencia antes referida del Tribunal Constitucional alemán, podría ser incorporada en el derecho español, teniendo en cuenta la identidad de los principios constitucionales en juego y, en forma especial, si se observa que los principios de eficacia y seguridad jurídica en que se sostiene se encuentran expresamente recogidos en la Constitución española. Simulando lo dicho por BOCANEGRA SIERRA, igual

situación puede predicarse en el derecho colombiano, pues el principio de eficacia también está consagrado en nuestra Constitución Política en el artículo 209 y el de seguridad jurídica ha sido aceptado como tal por la jurisprudencia de las altas cortes.

En el derecho alemán, a diferencia de lo que sucede en el derecho europeo, e incluso en el derecho colombiano, es la propia ley la que define el concepto de acto administrativo en el parágrafo 35 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* - Código Federal del Procedimiento Administrativo, cuando dice:

“Acto administrativo es toda disposición, resolución u otra medida de autoridad adoptada por un órgano administrativo y dirigida a la regulación de un caso particular en el ámbito del derecho público, con efectos inmediatos frente a terceros” (Maurer, 2008).

De conformidad con la definición legal de acto administrativo, el profesor MAURER sostiene que el acto administrativo es toda reglamentación soberana de un caso particular por una autoridad, con efecto jurídico inmediato y externo.

Para BOCANEGRA SIERRA, el acto administrativo es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos externos, dictada por la administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria.

Con fundamento en los conceptos de los tratadistas antes citados y de los criterios utilizados por la doctrina para su definición, bien puede afirmarse que el acto administrativo es la manifestación de voluntad de un ente público o privado investido de función administrativa, sujeta al principio de legalidad, que produce efectos jurídicos capaces de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter general e impersonal y de carácter particular y concreto, es decir, de carácter subjetivo.

La definición de acto administrativo, nos conduce a analizar los elementos que determinan la existencia real y efectiva del acto administrativo de contenido individual, es decir, el acto creador de derechos subjetivos.

Como afirma MANUEL MARÍA DÍEZ, no es pacífica la doctrina sobre los elementos del acto administrativo, hay elementos que aceptan algunas doctrinas y rechazan otras.

Los elementos del acto administrativo en criterio de SAYAGUÉS-LASO son: órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad, forma y procedimiento (Sayagués-Laso, 1974); para GARRIDO FALLA, los elementos del acto administrativo son: sujeto, objeto o contenido, causa, fin y forma; para el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, son elementos subjetivos: administración, órganos y competencia, y objetivos: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin, y elemento formal: procedimiento o forma de la declaración.

En el derecho colombiano, el tratadista SANTOFIMIO GAMBOA se refiere a los elementos del acto administrativo de contenido individual, a partir de la definición que del concepto de acto administrativo ha aceptado el Consejo de Estado; definición que resume el mencionado tratadista en los siguientes términos: “Acto administrativo es toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos”.

Como se dijo anteriormente, el objeto de esta investigación no es el relacionado con el concepto de acto administrativo, es el de determinar si el principio de confianza legítima constituye en la actualidad un límite a la facultad de la autoridad administrativa de revocar un acto administrativo; en consecuencia, acogiéndonos a la aceptación del concepto de acto administrativo en la jurisprudencia y en la doctrina nacionales, desde la concepción de la teoría de la voluntad, procedemos a estructurar los elementos del acto administrativo.

**a) La existencia expresa del acto como tal.** Este elemento hace referencia a la manifestación real, proferida por todo ente público o privado investido de competencia para ejercer función administrativa. Es la manifestación de voluntad que implica respuesta a la petición de una persona, es la conclusión o producto de la actuación administrativa, con lo cual se consolida la legalidad de esa manifestación que por presunción se supone legal.

**b) La manifestación unilateral de quien ejerce función administrativa.**

Este elemento del acto administrativo está constituido por esa manifestación unilateral de quien ejerce función administrativa, mediante la cual expresa su querer jurídico frente al derecho del asociado. La característica de unilateralidad de esa manifestación no implica que el asociado —como lo veremos más adelante— no intervenga en su producción. Pues como se sostuvo en precedencia, el acto administrativo es producto de un procedimiento y en ese procedimiento interviene el asociado en desarrollo de la garantía del derecho fundamental al debido proceso, intervención en la cual puede, por ejemplo, aportar pruebas e incluso contradecirlas; pero la característica de unilateralidad de la manifestación de quien ejerce función administrativa se materializa en la potestad de decisión unilateral, no concertada que tiene dicho ente para resolver conforme al principio de legalidad, el derecho subjetivo del asociado, lo cual permite afirmar que la responsabilidad de la manifestación unilateral es exclusiva del ente público o privado que en ejercicio de función administrativa la profiere.

**c) Manifestación de voluntad.** La voluntad es la intención, el querer jurídico del órgano administrativo en relación con la situación jurídica a definir; querer jurídico que se forma con fundamento en los elementos de juicio de carácter fáctico y jurídico que se han recopilado durante la actuación administrativa.

SANTOFIMIO GAMBOA califica en forma, por demás acertada, esa manifestación de voluntad como “la actitud consciente y deseada que se forma en el órgano administrativo de acuerdo con los elementos de juicio que le son aportados o que la administración recopila en el ejercicio de su función y las normas jurídicas que corresponde aplicar al caso concreto”.

En el derecho colombiano, esta manifestación de voluntad constituye la regla general en el procedimiento para la expedición del acto administrativo; excepcionalmente, se prescinde de ese elemento de “manifestación de voluntad” en aquellos casos en los cuales, por disposición legal, se califica de acto administrativo algunas situaciones jurídicas, previstas en la ley, que adquieren el

carácter de acto administrativo creador de situaciones jurídicas de carácter subjetivo, con la sola actuación de la autoridad pública en donde en realidad no existe manifestación de voluntad de la autoridad. Tal es el caso de la previsión legal contenida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, inciso 3, que considera como actos administrativos los actos de certificación y registro; posición legal que se reitera cuando el artículo 44 de la misma codificación, al referirse al deber y forma de notificación de los actos administrativos de carácter individual, advierte que los actos de inscripción realizados por las autoridades encargadas de llevar los registros públicos, se entenderán notificados al día siguiente en que se efectúe la correspondiente anotación.

Bien puede afirmarse, que en esos casos en los que excepcionalmente no hay manifestación de voluntad del autor del acto administrativo, sino un simple acto de verificación, el acto administrativo no es producto de un procedimiento administrativo propiamente dicho.

La manifestación de voluntad entendida como ejercicio de la función administrativa, ejecutada por el ente público o privado en ejercicio de dicha función administrativa, se traduce en una institución íntimamente relacionada con el principio de legalidad; lo cual permite afirmar que la manifestación de voluntad del autor del acto administrativo debe corresponder o lo dispuesto en la norma constitucional o legal, cuya interpretación y aplicación se concretiza en esa manifestación de voluntad para resolver un caso concreto.

El Consejo de Estado en Colombia se ha referido en forma reiterada a la voluntad de la autoridad administrativa como un elemento esencial del acto administrativo, en los siguientes términos:

“Otro elemento esencial del acto administrativo es la existencia de una voluntad estatal válida exteriorizada en una declaración expresada en forma legal. El acto administrativo se aprecia a través de esa declaración, pero lo esencial es la voluntad real del órgano administrativo” (sentencia).

Con razón, el profesor DUGUIT sostiene que si el acto administrativo individual es manifestación de voluntad, esa voluntad no puede estar distanciada

en un Estado de Derecho de la ley y del derecho objetivo. Se trata de una condición fundamental para deslindar esta voluntad de la personal del servidor público (Duguit, 1926).

**d) Carácter decisorio.** El acto administrativo se caracteriza por su fuerza o poder decisorio; es decir, por la fuerza jurídica que le permite al acto administrativo crear situaciones jurídicas a partir de la manifestación de voluntad. Por consiguiente, si la manifestación de voluntad no crea o modifica situaciones jurídicas de carácter subjetivo, bien puede afirmarse que no existe acto administrativo.

Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado en el siguiente sentido:

“El acto en la doctrina general, en forma simple, es una manifestación de voluntad de un ente de derecho. Es una decisión que produce efectos jurídicos. La noción de decisión es entonces un concepto central dentro de esta materia, y se infiere que para que la jurisdicción intervenga a modo de control se requiere que el objeto sobre el cual actúa constituya, en materia de manifestación intencional, la voluntad de una decisión que en el lenguaje del derecho comparado se denomina a veces providencia, otras veces resolución o decreto, pero cuyo elemento central, al lado de otros que integran su esencia, es la virtualidad de producir efectos en derecho. Así el acto administrativo, a la luz de la ley colombiana, es una manifestación de voluntad, mejor se diría de la intención, ya que ésta supone aquella, en virtud de la cual se dispone, se decide, se resuelve una situación o una cuestión jurídica para como consecuencia crear, modificar o extinguir una relación de derecho” (sentencia de 1987).

## **II. CONCLUSIONES**

1. El acto administrativo constituye la institución por excelencia del sistema jurídico-administrativo, porque el acto no constituye sólo el modo de actuación más común de las administraciones públicas, sino que también simboliza una institución realmente característica, exclusiva del derecho administrativo, carente

de correspondencia o paralelo alguno en las técnicas e instituciones propias de otros sectores del ordenamiento jurídico.

2. La noción de acto administrativo es, indudablemente, una consecuencia de la sumisión de la administración pública a un régimen de derecho.

3. El acto administrativo es la manifestación de voluntad de un ente público o privado investido de función administrativa, sujeta al principio de legalidad, que produce efectos jurídicos capaces de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter general e impersonal y de carácter particular y concreto, es decir, de carácter subjetivo.

4. La manifestación de voluntad como elemento del acto administrativo, es una voluntad normativa consciente y deseada.

5. El acto administrativo creador de situaciones jurídicas particulares y concretas, una vez se encuentre ejecutoriado, crea derechos para el beneficiario de dicha situación jurídica.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA EXPEDICIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO PARTICULAR**

Resulta de alguna trascendencia para efectos de la presente investigación, manifestar que el acto administrativo en el derecho contemporáneo no surge a la vida jurídica en forma espontánea, excepto cuando se trata de un acto administrativo discrecional.

La importancia del tema en mención, tiene que ver con la necesidad de puntualizar que todo acto administrativo reglado es producto de un procedimiento administrativo; procedimiento en el cual, superada la etapa de instrucción y práctica de pruebas, la autoridad pública o la privada investida de función administrativa, manifiesta su voluntad, la cual se caracteriza por ser normativa, consciente y deseada, que produce efectos jurídicos capaces de crear o modificar situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, y que ese acto

administrativo, proferido en tales condiciones, posteriormente es susceptible de ser revocado por la autoridad que lo profirió.

De la definición de acto administrativo creador de situaciones jurídicas de carácter particular y de la forma como éste nace a la vida jurídica, resulta válido afirmar —apoyándonos para tal efecto en el concepto de MERKL— que todo acto administrativo es un procedimiento, que el acto administrativo nace a la vida jurídica precedido de un procedimiento, y que comúnmente se denomina procedimiento administrativo.

Administrar es un obrar humano, consciente. En todo obrar se distingue un *feri* y un *factum* o, teológicamente, un camino y una meta. Todas las funciones estatales y, en particular, todos los actos administrativos, son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos. Así, la ley es la meta a la que nos lleva la vía legislativa, y los actos judiciales y administrativos son metas a las que nos conducen el procedimiento judicial y el administrativo.

En el fondo, toda administración es procedimiento administrativo, y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento administrativo. Pero, en sentido más riguroso y técnico, se habla de procedimiento jurídico sólo cuando el camino que conduce a un acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto jurídicamente, cuando, por consiguiente, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina no sólo la meta, sino también el camino mismo (Merkl, 2004).

En palabras del profesor VIDAL PERDOMO, el procedimiento administrativo se inaugura en 1925 en el derecho austríaco, en donde se distingue la noción de derecho subjetivo como criterio principal para determinar la calidad del participante en el procedimiento administrativo, la del interés individual legítimo y la de parte; exigiéndole a la persona demostrar la existencia de su interés legítimo en virtud del derecho de fondo, para que sea admitido y pueda poner en funcionamiento la actuación administrativa y, por ende, pueda participar en el procedimiento administrativo.

Para el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en tratándose del tema del procedimiento administrativo, resulta relevante que el acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado. Procedimiento que en su sentir regula: una actividad administrativa determinada para llegar a la fijación del supuesto de hecho del que se debe partir; la participación de una pluralidad de sujetos; la necesidad de adoptar unas determinadas formas de actuación, y la participación de las personas que tienen la condición formal de “partes” en el procedimiento a quienes se les garantiza la posibilidad de participar en la prueba, de ser oídos, de recibir notificaciones de los actos que los afecten; lo que en el procedimiento judicial se llama una relación jurídico-procesal, en virtud de la cual, el procedimiento no se limita a ser una mera ordenación técnica que establece una sucesión externa en la acción administrativa que se desarrolla mediante el procedimiento, sino que constituye un vínculo jurídico, de naturaleza dinámica y evolutiva, desarrollado en derechos, obligaciones y cargas, vínculo que se mantiene entre la administración y quien es parte del procedimiento a través de las distintas fases cronológicas del procedimiento y que concluye con la decisión de éste.

En razón de ello, afirma GARCÍA DE ENTERRÍA que el procedimiento es un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos (Enterría, 1986).

En España, la Ley de Procedimiento Administrativo precisa que los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido; y la jurisprudencia, en forma reiterada, afirma que el procedimiento garantiza, a la vez, la posibilidad de acierto y eficacia en la administración y los derechos de los particulares afectados por los actos administrativos.

El procedimiento administrativo es jurídico en cuanto implica el sometimiento al principio de la legalidad. Obliga a la administración a seguirle y suministra garantías y defensas a los particulares. De ahí que la propia

Constitución española se pronuncie sobre el procedimiento y señale que la ley regulará el procedimiento mediante el cual los actos administrativos deben producirse, sin que en ningún caso pueda omitirse el trámite de audiencia al interesado constitucionalizando este decisivo trámite (Martín, 1988).

El procedimiento administrativo es el “conjunto concatenado de actos o actuaciones administrativas de trámite destinadas a asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad de la resolución que le pone término y a garantizar los derechos de los ciudadanos afectados y las exigencias de los intereses públicos en juego” (Bocanegra Sierra, 2005).

El procedimiento constituye una exigencia (hoy en el derecho español con rango constitucional: art. 105.3) indispensable para poder considerar válida la actuación de la administración; exigencia que en un Estado de Derecho tiene tal importancia que lleva a considerar la obligación de actuar conforme a un procedimiento como requisito mínimo y *sine qua non* de toda actuación administrativa (Beladiez Rojo, 1994).

El procedimiento administrativo es “el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad. Los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el derecho y sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no sólo para encausar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados por la actividad que desenvuelven. El cumplimiento de las normas de procedimiento es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos” (Sayagués-Laso, 1974).

El profesor MANUEL MARÍA DÍEZ, considera que el acto administrativo no surge por floración espontánea, sino que es el fruto del esfuerzo coordinado de varios órganos que tienden a la consecución del mismo fin. El acto administrativo surge como consecuencia de una sucesión o de una cadena de actos de distinto alcance y contenido, que serían los actos de trámite que conducen al último eslabón de aquélla, que es el acto final en el que se contiene la voluntad de la administración. Los actos administrativos han de seguir antes de su nacimiento un

camino previamente determinado por el derecho. Ese conjunto de trámites y formalidades es el procedimiento administrativo. Se podrá decir, entonces, “que el procedimiento administrativo es el conjunto de reglas que rigen la elaboración de los actos administrativos” (Díez, 1976).

Para el profesor ALESSI, el procedimiento administrativo “viene a representar el desarrollo del conjunto de actividades que desembocan en una manifestación. Se trata por ello de una noción esencialmente formal, referente al aspecto dinámico del fenómeno mencionado y que, por lo tanto, se resuelve en una sucesión de momentos en el tiempo. Esta noción de procedimiento administrativo referida al desarrollo de una serie de actividades funcionalmente unitarias por estar dirigidas a la realización de un único interés sustancial mediante el ejercicio de un poder, es la noción más estricta técnicamente precisa” (Alessi, 1970).

Conforme al criterio de los doctrinantes referido anteriormente, bien puede afirmarse que en el llamado procedimiento administrativo se da curso a ciertos derechos de las personas, derechos que formulan ante la autoridad administrativa a través del ejercicio del derecho de petición a fin de obtener un resultado jurídico; situación jurídica que conlleva a analizar la reglamentación jurídica del procedimiento administrativo en el derecho colombiano, para evidenciar desde ahora que los actos administrativos que crean situaciones jurídicas de carácter particular, en su gran mayoría son actos producto de un procedimiento administrativo, procedimiento en el cual la actuación de la autoridad pública demanda una gran responsabilidad.

## **I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COLOMBIANO**

El Código Contencioso Administrativo, adoptado mediante la ley 167 de 1941, en el título III, capítulo VIII, reglamentó la llamada vía gubernativa o procedimiento gubernativo; pero guardó absoluto silencio acerca de la reglamentación del procedimiento que debía seguir la administración pública para la expedición de un acto administrativo. El decreto-ley 2733 de 1959, fue la norma que por primera vez reglamentó el llamado procedimiento administrativo.

Este decreto, tal como lo anotó la ponencia al proyecto de ley, “por la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo”, que posteriormente se convirtió en la ley 58 de 1982, representó un significativo avance en cuanto a elementos de la estructuración de un procedimiento administrativo general; pues incorporó normas sobre notificaciones, recursos, silencio administrativo, agotamiento de la vía gubernativa, revocación de los actos administrativos e intangibilidad de los que creen situaciones jurídicas individuales o reconozcan derechos de esa categoría (Jaime, 1980).

De la reglamentación contenida en el mencionado decreto 2733 de 1959, resulta relevante mencionar algunas de sus características:

- Se impuso como deber primordial de todos los funcionarios o agentes públicos, vinculados a las ramas del poder público o a los establecimientos o institutos oficiales o semioficiales, nacionales, departamentales o municipales, hacer efectivo el derecho que consagraba el artículo 45 de la Constitución de 1886, es decir, el derecho de petición.
- A los ministros, departamentos administrativos, institutos oficiales y semioficiales y a las gobernaciones les delegó la obligación de reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les correspondan resolver, señalando para ello un plazo máximo según la categoría o calidad de los negocios; tales reglamentos debían ser aprobados por la Procuraduría General de la Nación.
- Estableció un término de quince días, contados a partir de la fecha de recibo de la petición, para resolverla, autorizando a la autoridad administrativa a ampliar dicho plazo cuando no fuere posible resolver en el término de quince días, caso en el cual, la autoridad tenía la obligación de informarle al peticionario, expresando los motivos de la demora e indicando la fecha en que se resolvería la petición presentada.

- Advirtió el legislador extraordinario, que el funcionario a quien le corresponda resolver una petición deberá hacerlo en términos definidos, es decir, concediendo o negando lo que se pide.
- En cuanto a la notificación del acto administrativo que resuelve la petición, y que el legislador extraordinario denominó como providencias, ordenaba en el artículo 10 que las providencias que pongan fin a una actuación administrativa de carácter nacional se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición; en defecto de la notificación personal, podrá acudir a la notificación por edicto. Precisaba, igualmente, que la notificación podía extenderse a terceros que resultaran afectados por el acto administrativo. Como requisito esencial de la notificación, señalaba la obligación de la autoridad administrativa de indicarle al peticionario, en el texto de la notificación, los recursos que legalmente proceden contra la providencia notificada; precisando que la omisión de indicar los recursos implica que no se tenga por hecha la notificación y que la respectiva providencia no produzca efectos legales, a menos que la persona interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ello o utilice en tiempo los recursos legales.
- Reglamentó los recursos que proceden en la vía gubernativa, el término para interponerlos y las reglas para el agotamiento de la vía gubernativa; distinguió en el artículo 17, para efecto de la interposición de los recursos gubernativos, los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas generales de los creadores de situaciones jurídicas individuales; precisó que los actos creadores de situaciones jurídicas generales no eran susceptibles de recursos gubernativos.

La reglamentación del procedimiento administrativo en los términos del decreto-ley 2733 de 1959, fue una reglamentación que guardó absoluto silencio acerca del procedimiento que debía seguirse para la expedición del acto administrativo de contenido particular, omisión legal que no permitía evidenciar la

responsabilidad y las obligaciones de la autoridad administrativa en la expedición del acto administrativo. Pues la teoría del acto administrativo, como producto jurídico de los procedimientos administrativos, apenas se esbozaba en el decreto 2733 de 1959. Situación que permitió que algunos doctrinantes observaran que dicho decreto al regular el procedimiento administrativo, lo hacía en el momento en que éste terminaba; crítica fundamentada en su artículo 10, que ordenaba notificar los actos que le ponían fin a una actuación administrativa, sin haber reglamentado el momento en el cual se había iniciado la actuación administrativa.

Mediante la ley 58 de 1982, se le concedieron facultades extraordinarias al presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo. En ejercicio de tales facultades, el presidente de la República expidió el decreto-ley 1 de 1984.

El decreto-ley 1 de 1984 establece, por primera vez en Colombia, un procedimiento administrativo general. De la ausencia de tal procedimiento y de la necesidad de establecerlo, da cuenta la ponencia presentada al proyecto de ley, mediante el cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo, allí se dijo:

“La constante evolución del contencioso administrativo, aplicado en últimas por un número limitado de personas que integran el Consejo de Estado y los tribunales administrativos departamentales, no ha tenido paralelo en lo que hace a los preceptos que regulan el procedimiento que se sigue ante la administración, ante los distintos ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y ante los organismos correspondientes del nivel departamental y municipal.

“No ha existido en Colombia una ley sobre este procedimiento gubernativo o administrativo general; es claro que disposiciones con fuerza de ley —y leyes propiamente dichas— y decretos reglamentarios se han dictado para los llamados ‘procedimientos especiales’; así aparecen los complejos o detallados en cuestiones de impuestos de renta, aduanas, extinción de dominio o adquisición de bienes para programas de reforma agraria, para citar algunos ejemplos. En la

ausencia de un procedimiento administrativo general y por la forma como se enlaza la actuación ante la administración con la posterior del juez administrativo, el código de este ramo (ley 167 de 1941), traía en su capítulo VIII unos principios que han venido a ser reemplazados por los del decreto-ley 2733 de 1959.

”(…)

“El progreso del derecho administrativo, especialmente en lo que hace a la protección de los gobernados y a las garantías que se deben otorgar a quienes tienen derechos subjetivos o intereses (legítimos o simples como los define la doctrina) que de ella dependen, ha promovido, en distintos países y en épocas diferentes, movimientos a favor de leyes más completas y de verdaderos códigos. Una obra jurídica muy completa describe la teoría del jurista MERKL, el esfuerzo codificador en Austria (hacia 1925), en Europa Central, en las democracias populares, la ley federal de procedimiento administrativo de los Estados Unidos (1946) y de España (ley de 1958, modificada en 1963). Esta última comentada recientemente, ha sido consultada en la expedición de sus nuevos estatutos, como el argentino de 1972 (ley 16549) y el uruguayo de 1973 (decreto 640). Dicho esfuerzo de codificación, que destaca el profesor uruguayo ALBERTO RAMÓN REAL como derecho de defensa y participación democrática de los administrados, tiene una nueva expresión en la ley federal alemana de 5 de mayo de 1976” (Jaime, 1980).

La ley 58 de 1982 utiliza, por primera vez, el término “actuación” en un sentido amplio, como los pasos que deben darse dentro de la actividad administrativa en desarrollo de los fines propios de la rama ejecutiva.

El artículo 2º de la misma ley, enuncia los principios de la actividad de la administración: celeridad, economía, eficacia e imparcialidad, y precisa que estos principios son necesarios en la aplicación de las normas del procedimiento administrativo. En dicho artículo, el legislador desarrolló el concepto de procedimiento administrativo como la serie de actuaciones integradas en la búsqueda de un objetivo final de gestión administrativa.

El artículo 4º dispone que las actuaciones administrativas deben cumplirse dentro de los plazos indicados en las leyes que las regulan. El artículo 5º diferencia los procedimientos especiales del general. El artículo 6º autoriza a los terceros que puedan resultar afectados por un procedimiento administrativo a solicitar que se les reconozca como tales dentro del respectivo procedimiento; norma que significa un gran avance en la garantía del debido proceso durante el procedimiento para la expedición de un acto administrativo para los terceros, si se observa que en el decreto 2733 de 1959, sólo se permitía la vinculación de terceros al momento de la notificación del acto administrativo, es decir, cuando el acto administrativo ya se había expedido.

El artículo 7º consagra, por primera vez, la institución del silencio administrativo negativo frente a la petición no resuelta en los términos allí previstos.

En ejercicio de las facultades concedidas al presidente de la República en la ley 58 de 1982, se expidió el decreto 1 de 1984, “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

El decreto 1 de 1984, en el libro primero, reglamentó los llamados “procedimientos administrativos”.

El procedimiento administrativo tradicionalmente y tomando una definición contenida en la Ley de Procedimiento Español de 1958, se ha definido como el cauce formal de los actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.

En criterio del tratadista SAYAGUÉS-LASO, el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad (Sayagués-Laso, 1974).

De conformidad con las normas comunitarias europeas, el procedimiento administrativo lo define EPAMINONDAS P. SPILITOPOULOS, como “el conjunto de normas jurídicas que regulan, desde un punto de vista formal, las actuaciones de los órganos administrativos y eventualmente de los particulares, que son requeridos para la realización de las actividades administrativas, por medio de

actos jurídicos. Ese conjunto de reglas comprende las normas comunitarias relativas a la producción, efectividad, anulación y revocación de los actos administrativos, e igualmente los principios jurídicos que inspiran el procedimiento mismo” (Spilitopoulos).

El tratadista español GONZÁLEZ NAVARRO afirma que el procedimiento administrativo tiene, igual que un “fenómeno de pura biología”, una etapa de “nacimiento, desarrollo y muerte”, en el sentido de que el procedimiento administrativo nace o se inicia a solicitud de parte interesada o de oficio; se desarrolla a través de unas etapas y muere con la expedición del acto administrativo. (González Navarro, 1997)

En materia de doctrina, se ha sostenido que el procedimiento administrativo tiene unas etapas que se distinguen entre la etapa de formulación de la petición y de la respuesta a la misma. En el derecho colombiano, la etapa de formulación de la petición se conoce como “actuación administrativa”, y una etapa en la cual el peticionario puede controvertir la decisión administrativa adoptada por la administración, que se denomina “vía gubernativa” o “vía administrativa”. Coincidente con esta posición doctrinaria, la jurisprudencia colombiana, sostenida por el Consejo de Estado, ha afirmado al respecto: “cuando se habla de acto de trámite y acto definitivo, jurídicamente se está aludiendo a la institución conocida como procedimiento administrativo, que como la jurisprudencia, interpretando la primera parte del C. C. A., lo tiene puntualizado, está conformado básicamente por dos etapas, cuales son la de la actuación administrativa y la de la vía gubernativa. La primera se caracteriza fundamentalmente por ser la que sirve de estadio para que se forme o nazca el acto administrativo, y la segunda para que, una vez ha nacido a la vida jurídica, pueda ser controvertido por los administrados ante la misma administración (en sede administrativa) y ésta a su vez pueda revisar su legalidad, o conveniencia si es del caso; y, en consecuencia, corregir en lo posible las irregularidades con que hubiere sido expedido” (sentencia de 1999).

Para el profesor MARTÍN MATEO, el procedimiento administrativo tiene unas etapas que son la de iniciación, de desarrollo, de terminación y de ejecución. En la

etapa de desarrollo distingue dos subetapas: la de ordenación y la de instrucción. En la primera se impulsa el procedimiento administrativo; la autoridad administrativa investida de capacidad oficiosa persigue que el procedimiento administrativo cumpla su objetivo, produciendo actos de trámite con ese fin, actos que MARTÍN MATEO denomina “actos de impulso”. La etapa de instrucción, según el tratadista español, tiene por objeto determinar los hechos relevantes, la prueba de éstos que le permitan a la autoridad administrativa adoptar una decisión. La etapa de terminación se concreta con la expedición del acto administrativo que le da respuesta a la petición formulada por la persona (Riascos Gómez, 2008).

El decreto 1 de 1984, al reglamentar el procedimiento administrativo, determina en forma puntual dos etapas: la actuación administrativa y la vía gubernativa. La primera etapa, denominada “actuación administrativa”, no se encuentra dividida en etapas o fases, como sí lo contempla la legislación española. Sin embargo, un recorrido jurídico a través de dicha normatividad, permite concluir que el legislador extraordinario, al reglamentar cómo se desarrolla, cómo se instruye y cómo se practican pruebas dentro de la mencionada etapa, determinó en forma tácita, que dentro de la “actuación administrativa” hay fases debidamente reglamentadas: la de iniciación, la de instrucción o desarrollo y la de terminación.

Para la presente investigación, tiene especial importancia la primera etapa: la de la actuación administrativa, pues es durante ésta que se expide el acto administrativo creador de derechos generales, actos reglamentarios como los denominan algunos tratadistas y actos de contenido particular o actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas.

En consecuencia, haremos referencia a las reglas jurídicas que rigen la primera etapa del procedimiento administrativo: la actuación administrativa; no sin antes manifestar que todas y cada una de las reglas y formalidades del procedimiento administrativo tienen gran importancia, pues de su cumplimiento se deduce la validez de los actos administrativos.

Sea lo primero advertir, que el legislador extraordinario no definió qué debe entenderse por “procedimiento administrativo”; sin embargo, el título I reglamenta las “actuaciones administrativas” y el título II, “la vía gubernativa” (decreto-ley 1 de 1984). Esos dos títulos permiten afirmar que en el derecho colombiano, el procedimiento administrativo está compuesto por dos etapas: la actuación administrativa y la vía gubernativa, y que el procedimiento administrativo es la serie de pasos integrados para la obtención de un resultado jurídico (Vidal, 1997).

Un análisis de las normas que regulan las actuaciones administrativas, permite definir la actuación administrativa como la serie de actividades que mancomunadamente desarrollan, el peticionario y la autoridad pública ante quien se formuló la petición para que ésta manifieste su voluntad frente a la petición presentada; en otros términos, la actuación administrativa es la etapa en la cual se profiere el acto administrativo como respuesta a la petición formulada.

El título II del decreto-ley 1 de 1984, como quedó anotado, trata de la “vía gubernativa”, la cual constituye la segunda etapa del procedimiento administrativo, y consiste en la facultad legal que tiene la persona en desarrollo del principio de contradicción de controvertir jurídicamente, mediante los recursos, el acto administrativo que le resolvió la petición formulada.

La regulación legal del procedimiento administrativo, establecido por primera vez en el decreto-ley 1 de 1984, enuncia en el artículo 3º los principios que deben regir la actuación administrativa: principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción. Principios que con la expedición de la Constitución Política de 1991 adquirieron el carácter de principios constitucionales, cuando el artículo 209 precisa que 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. Obsérvese que en la legislación colombiana no se incluye en forma expresa el principio de buena fe como principio rector del procedimiento administrativo, a pesar de ser un principio de orden constitucional; lo que sí ocurre en la mayoría de las legislaciones de los países europeos, como en España, en

donde la ley 4ª de 1999 al reglamentar en el artículo 3º los principios generales, dispone en el numeral 1:

“Las administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho.

“Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima”.

La ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, el cual comenzará a regir a partir del 2 de julio de 2012, por primera vez, en materia de la legislación colombiana, denomina el Código de *Procedimiento Administrativo* y de lo Contencioso Administrativo; lo cual significa un avance en el reconocimiento de la existencia del procedimiento necesario para la expedición de los actos administrativos. En lo que se refiere a los principios que deben orientar el procedimiento administrativo, precisa que las actuaciones administrativas se deben desarrollar con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. De la nueva regulación jurídica, en materia de los principios que deben regir el procedimiento administrativo, resulta sustancial resaltar, que por primera vez en el derecho colombiano, se determina el principio de buena fe, como un principio rector del procedimiento administrativo, aspecto fundamental, si se tiene en cuenta que el principio de confianza legítima es una consecuencia, una deducción, del principio de buena fe.

La actuación administrativa, dice el artículo 4º del decreto 1 de 1984, se inicia por quienes ejerciten el derecho de petición en interés general, particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal y por las autoridades oficiosamente. Esta disposición se mantiene idéntica en el artículo 4º de la ley 1437 de 2011.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4º del decreto 1 de 1984, consideramos que el derecho de petición así formulado, da lugar a actuaciones administrativas entendidas como procedimiento administrativo, lo cual no ocurre con el ejercicio del derecho de petición de informaciones reglamentado en el artículo 17 y el derecho a formular consultas, regulado en el artículo 25 del mismo estatuto; modalidades éstas excluidas de la enunciación taxativa efectuada por el legislador en el mencionado artículo 4º, en cuanto a las formas de ejercer el derecho de petición para iniciar actuación administrativa. Posición jurídica que mantiene la ley 1437 de 2011 en el artículo 14.

Tal como ha quedado puntualizado, por razón del tema que nos proponemos investigar, únicamente haremos referencia a la actuación administrativa iniciada por una persona que ejerce el derecho de petición en interés particular; resaltando en ese itinerario jurídico, las obligaciones de las autoridades y los derechos y deberes del peticionario. Ello con el fin de ir puntualizando desde ahora, que el acto administrativo como manifestación de voluntad del ente público, es expedido con conocimiento absoluto y real de los motivos jurídicos y fácticos que le permiten al ente público expresar una manifestación de voluntad, que produce efectos jurídicos y crea situaciones subjetivas.

El artículo 5º del decreto 1 de 1984, regula la presentación de peticiones escritas y verbales, y precisa que cuando la petición es escrita, deberá cumplir con unos requisitos de forma:

- “1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
- ”2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de sus representantes o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección; la ley 1437 de 2011 adiciona a este requisito, la obligación facultativa del peticionario para agregar el número del fax o la dirección electrónica y le impone al peticionario que sea una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, la obligación de indicar la dirección electrónica.
- ”3. El objeto de la petición.

- ”4. Las razones en que se apoya.
- ”5. La relación de documentos que se acompañan.
- ”6. La firma del peticionario cuando fuere el caso”.

El artículo 6º se refiere al término para resolver la petición, que es de quince días, y autoriza a la administración a prorrogarlo cuando no fuere posible contestar en dicho plazo; caso en el cual se le deberá informar al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando la fecha en que se resolverá la petición. La ley 1437 de 2011, en el artículo 14, conserva, en principio, el mismo término de quince días para resolver la petición, e igualmente faculta a la administración a prorrogarlo cuando no fuere posible contestar en dicho plazo; pero precisa, que en todo caso esa prórroga no podrá exceder del doble del inicialmente previsto, es decir, de treinta días. Lo que implica que de hecho el término de quince días para resolver una petición, se convirtió por vía de autorización legal en un término de treinta días.

El artículo 7º eleva a causal de mala conducta del funcionario, la falta de atención a las peticiones y la inobservancia de los principios y la de los términos para resolver. La ley 1437 de 2011 mantiene tal postura jurídica, calificando dicha falta como una falta gravísima para el servidor público, la cual dará lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria.

El artículo 8º faculta al peticionario para desistir de la petición formulada, y precisa que si se trata de una petición de interés general, la autoridad tiene la obligación de continuar el trámite por tratarse de una petición de interés público. En las peticiones en interés particular, el desistimiento puede ser expreso o tácito; este último ocurre en dos casos: cuando al peticionario, la autoridad administrativa le ha requerido completar los requisitos de la petición, o le ha requerido información o documentos adicionales y el peticionario no atiende dicho requerimiento en el término de dos meses; y cuando el peticionario dentro de los cinco días siguientes a la orden de cancelar el valor de las citaciones y publicaciones para vincular terceros a la actuación administrativa, no cumple con dicha carga económica.

La ley 1437 de 2011, en el tema del desistimiento tácito, introduce modificaciones sustanciales en cuanto a las causas que lo provocan y al término para configurarlo, reglamenta que cuando la autoridad requiera al peticionario para que complete la petición presentada y cuando en el curso de la actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá para que la efectúe en el término de un mes. Se entenderá que se ha configurado el desistimiento tácito cuando el peticionario no satisfaga el requerimiento efectuado en dicho término, salvo que antes de vencerse el plazo concedido, el peticionario haya solicitado prórroga hasta por un término igual.

El decreto 1 de 1984 precisa que tratándose de peticiones en interés particular, cuando la ley o los reglamentos exijan acreditar requisitos especiales para que pueda iniciarse la actuación administrativa, la relación de todos esos documentos deberá fijarse en un lugar visible al público en las dependencias de la entidad.

El artículo 12 faculta a las autoridades administrativas para solicitarle al peticionario las informaciones o documentos adicionales, cuando a juicio de la autoridad administrativa las informaciones o documentos proporcionados por el peticionario no son suficientes para decidir, advirtiendo que de esa facultad la administración puede hacer uso por una sola vez. No atender a dicho requerimiento dentro de los dos meses siguientes, constituye un desistimiento tácito de la petición presentada. La reforma al procedimiento administrativo contenida en la ley 1437 de 2011, reduce, como quedó visto atrás, el término que tenía el peticionario para atender este tipo de requerimientos de dos meses a un mes.

La autoridad administrativa tiene la obligación legal de vincular a la actuación administrativa a los terceros que puedan estar directamente interesados en la resulta de la decisión administrativa, garantizándoles así un debido proceso y un derecho de defensa, lo cual no ocurría en vigencia del decreto 2733 de 1959; tal como ya quedó analizado, únicamente autorizaba que a los terceros se les

notificara el acto administrativo, es decir, se les enteraba de la decisión administrativa ya adoptada. En el decreto 1 de 1984, la vinculación del tercero es más garantista; éste debe vincularse al inicio de la actuación administrativa, y si por culpa del peticionario ello no fuere posible, la petición se entiende desistida tácitamente. En el mismo sentido, la ley 1437 de 2011, artículo 37, reglamenta la obligación de las autoridades administrativas de comunicarle a terceros que puedan resultar afectados con la decisión, la existencia de actuaciones administrativas; y en el artículo 38 precisa que los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, regulación jurídica que no existe en el decreto 1 de 1984.

El valor de las citaciones para vincular a los terceros es a cargo del peticionario, si no lo hace, se entenderá que desiste de la petición.

La autoridad administrativa tiene la obligación legal de formar un expediente; el artículo 29 del decreto 1 de 1984 se refiere a la acumulación de expedientes que se tramiten ante las mismas autoridades y tengan relación, a fin de evitar decisiones contradictorias. Así mismo, este artículo consagra el derecho a examinar los expedientes y a obtener copias y certificaciones de éstos.

Si resultare necesario durante la actuación administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 34 del decreto 1 de 1984, se puede decretar pruebas de oficio; decretar y practicar las solicitadas por el peticionario o los terceros, las cuales pueden ser solicitadas en cualquier etapa de la actuación administrativa, sin que exista un término probatorio. Similar regulación jurídica en materia de pruebas durante la actuación administrativa contempla la ley 1437 de 2011; en materia de debido proceso, consagra una innovación, le garantiza al interesado la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se profiera el acto administrativo definitivo.

En el mismo sentido, resulta relevante mencionar que la nueva Ley de Procedimiento Administrativo consagra, por primera vez, la posibilidad de que las autoridades puedan decretar la práctica de audiencias en el curso de las

actuaciones administrativas, con objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción o contribuir a la pronta adopción de decisiones.

Concluida la etapa probatoria, la autoridad administrativa debe pronunciarse acerca de la petición formulada. Es así como el artículo 35 establece que habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que debe ser motivada cuando afecta a particulares. Igualmente, se ordena que se resuelvan todas las cuestiones planteadas, tanto al iniciar la actuación administrativa como durante su trámite. En el mismo sentido se pronuncia la ley 1437 de 2011 en el artículo 42.

En consecuencia, bien puede afirmarse que la actuación administrativa concluye con la expedición de un acto administrativo expreso o con la configuración de un acto administrativo ficto o presunto, producto de la ocurrencia del silencio administrativo negativo, institución jurídica reglamentada en el artículo 40 del decreto 1 de 1984; y qué ocurre si transcurrido un plazo de tres meses, contados a partir de la presentación de una petición, sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto presunto. En términos similares, se regula el fenómeno del silencio administrativo negativo en la ley 1437 de 2011.

Producida la manifestación de voluntad de la autoridad pública, que es normativa, consciente y deseada, la cual —como anotamos en precedencia— es producto de un procedimiento administrativo, ésta deberá dársele a conocer al peticionario a fin de que se consolide lo que la doctrina denomina la oponibilidad o fuerza vinculante del acto administrativo. Los actos administrativos que crean situaciones jurídicas de carácter general se publican en los términos del artículo 119 de la ley 489 de 1998, y los actos administrativos que crean situaciones

jurídicas de carácter particular se notifican personalmente al interesado, a quien se citará para que comparezca a notificarse de la decisión administrativa. Al efectuar la notificación personal, se le entregará al notificado copia íntegra auténtica y gratuita de la decisión.

En lo atinente a la citación de la persona interesada en los resultados de la actuación administrativa, la ley 1437 de 2011 advierte que cuando se desconozca la dirección, el número del fax o el correo electrónico del petitionerario, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso público de la respectiva entidad por el término de cinco días.

Si transcurridos cinco días del envío de la citación sin que se haya podido efectuar la notificación personal, el legislador extraordinario la notificación por edicto. En todo caso, en el texto de la notificación del acto administrativo se indicarán los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

La ley 1437 de 2011 introduce trascendentales modificaciones al procedimiento, por ejemplo, cómo debe adelantarse la notificación del acto administrativo que crea una situación jurídica de carácter particular y concreto. Reitera que este tipo de actos administrativos debe notificarse en forma personal al interesado, autorizando que la notificación personal también pueda efectuarse al representante o apoderado del interesado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para que se notifique de la decisión administrativa.

Igualmente se autoriza que la notificación personal también podrá efectuarse mediante cualquiera de las siguientes modalidades: por medio electrónico, siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera, y en estrados, cuando la decisión administrativa se adopte en audiencia pública.

Del recuento analítico de la normatividad que regula el procedimiento administrativo y en forma específica de la referencia a la primera etapa de ese procedimiento administrativo (la actuación administrativa), ha quedado demostrado que el acto administrativo es producto de un procedimiento, que la manifestación de voluntad de la autoridad administrativa obedece a la

constatación de unos hechos debidamente probados y a una valoración jurídica de la normatividad que regula esa situación fáctica, razón por la cual hemos sostenido con apoyo en lo afirmado por el profesor SANTOFIMIO GAMBOA, que esa manifestación de voluntad es normativa, consciente y deseada.

Ese procedimiento para la expedición de un acto administrativo creador de una situación jurídica de carácter particular y concreto, es decir, un acto creador de un derecho subjetivo, pone en evidencia la responsabilidad de la autoridad administrativa en su expedición y más que su responsabilidad el minucioso procedimiento que se ha adelantado para reconocer un derecho a una persona, para inducirla a confiar en la situación jurídica que le ha propiciado esa manifestación de voluntad.

Con la notificación del acto administrativo creador de situaciones jurídicas de carácter particular, nace para el peticionario el derecho a controvertir la decisión administrativa a través de la segunda etapa del procedimiento administrativo: la vía gubernativa.

## **II. CONCLUSIONES**

1. El acto administrativo nace a la vida jurídica precedido de un procedimiento, que comúnmente se denomina procedimiento administrativo.

2. El procedimiento es un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos; constituye una garantía para las personas frente a la actividad de las autoridades públicas y de las privadas que ejercen función administrativa.

3. En el derecho colombiano, el procedimiento administrativo está regulado en el decreto 1 de 1984, modificado a partir de julio de 2012 por la ley 1437 de 2011.

4. La manifestación de voluntad como elemento del acto administrativo, es una voluntad normativa consciente y deseada, a la cual llega la autoridad administrativa después de agotar el procedimiento administrativo.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **CONCEPTO DE REVOCACIÓN DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Desde el punto de vista gramatical, el término “revocar” significa un nuevo pronunciamiento sobre algo ya existente; pues dicho término procede del latín “vocare” que significa llamar y “re” que significa de nuevo.

Tanto la doctrina foránea como la nacional coinciden en sostener que existen tres criterios básicos para definir el concepto de revocación y uno mixto: el criterio orgánico que se refiere al autor del acto que dispone la revocación; el criterio teológico que hace referencia a los efectos que produce el acto que ordena la revocación, y el criterio material que se refiere a la razón de ser de la revocación. El criterio mixto mezcla los conceptos orgánico y material.

Teniendo en cuenta que el objeto de la presente investigación es definir si el principio de protección a la confianza legítima constituye un medio inhabilitante, un límite a la facultad de revocación de los actos administrativos, repasaremos en forma somera el concepto de revocación a través de la doctrina y la jurisprudencia y su naturaleza jurídica, a fin de hacer claridad sobre dicho fenómeno; y luego analizaremos la incidencia del principio de protección a la confianza legítima en el ejercicio de la facultad de revocación de los actos administrativos que tiene la autoridad pública.

#### **I. CRITERIO ORGÁNICO**

El criterio orgánico tiene su fundamento en el autor del acto de extinción. En consecuencia, para quienes desarrollan el concepto de revocación, con fundamento en este criterio, se entiende por revocación el acto expedido por la misma administración, sin que tenga ninguna incidencia la causa por la cual se decide revocar. Esta corriente organicista distingue la anulación de la revocación, por cuanto a una y otra figura jurídica la identifica la autoridad que dispone la

extinción del acto administrativo: en la revocación, la misma autoridad administrativa y en la anulación, la autoridad jurisdiccional.

Repasando la doctrina foránea, nos referiremos a continuación a aquellos doctrinantes que definen la revocación con fundamento en el criterio orgánico.

En criterio del profesor SAYAGUÉS-LASO, la teoría de la revocación de los actos administrativos es uno de los temas difíciles en el derecho público moderno. La ausencia de textos expresos de carácter general y la equivocada terminología del derecho positivo, contribuyen en gran parte a aumentar las dificultades, situación que en su criterio es universal.

Señala SAYAGUÉS-LASO, que para determinar un criterio sobre los conceptos de revocación y anulación, resulta necesario analizar el modo como la administración extingue sus propios actos. La extinción del acto se realiza por una declaración de voluntad de la administración, es decir, por otro acto administrativo, situación que en su criterio marca una diferencia con la extinción en la vía jurisdiccional, la cual se produce mediante una sentencia. Igualmente, afirma que cuando la extinción del acto administrativo se produce por razón de mérito, el pronunciamiento de la administración implica una apreciación de oportunidad o conveniencia; mientras que cuando se basa en razones de legalidad, la apreciación es lógica jurídica. En este caso, el juicio de apreciación que desarrolla la administración es similar al que realizan los órganos jurisdiccionales.

Con fundamento en el criterio orgánico, concluye SAYAGUÉS-LASO que la revocación es toda extinción que se realiza en vía administrativa, bien sea por razones de ilegalidad o de mérito y limita el uso de la palabra “anulación” para la extinción del acto en vía jurisdiccional.

Para el profesor CASSAGNE se denomina revocación “la que opera en sede administrativa, ya sea que fuese originada por razones de mérito o que se funde en la ilegitimidad del acto, como consecuencia de un vicio cuya entidad torne procedente su extinción por el órgano administrativo, y reservando el término anulación para nominar la extinción del acto ilegítimo dispuesta en sede judicial” (Cassagne, 2006).

Critica CASSAGNE el criterio que pregona la doctrina francesa, al distinguir entre retiro y abrogación; pues en su criterio se incurre en el defecto de abordar la extinción del acto administrativo de carácter individual junto con los reglamentos o actos de índole general, los cuales se rigen por principios distintos, pues los primeros son en principio irrevocables y los segundos son esencialmente revocables (Cassagne, 2006).

El tratadista MARIENHOFF, define la revocación a partir de la causal por la cual se revoca, pero en todo caso teniendo en cuenta el órgano que dispone la extinción del acto administrativo. Considera que la extinción del acto administrativo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia con el fin de satisfacer exigencias de interés público, la dispone la administración; mientras que si la extinción del acto es por razones de ilegalidad, admite que ésta pueda ser efectuada por la propia administración o por un órgano judicial. En síntesis, define la revocación como “la extinción de un acto administrativo dispuesta por la propia administración pública, para satisfacer actuales exigencias del interés público o para restablecer el imperio de la legitimidad” (Marienhoff, 2003).

El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA define la revocación como “la retirada definitiva por la administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario”. Distingue diferentes clases de revocación: una revocación por motivos de legalidad (retirada de actos viciados); una revocación por motivos de oportunidad (retirada de actos perfectamente regulares en sí mismos, pero inconvenientes en un momento determinado); una revocación de origen legal (prevista en la ley en ciertos supuestos), y una revocación de origen negocial (pactada o prevista en una cláusula accesoria del propio acto) (Enterría, 1986).

Para el tratadista STASSINOPOULOS, el retracto de un acto administrativo implica la supresión o el aniquilamiento total o parcial de su contenido, por parte de un órgano de la administración activa.

El profesor MANUEL MARÍA DÍEZ se inclina por esta teoría y afirma que hay revocación cuando el acto se elimina por la autoridad administrativa, ya sea por

razones de legitimidad, ya de oportunidad. Y considera que habrá anulación cuando el acto se elimina por el órgano judicial y por razones de legitimidad.

## II. CRITERIO MATERIAL

Quienes definen la revocación fundamentados en este criterio material, se fundamentan en la razón o causa que provoca la extinción del acto administrativo. En consecuencia, atendiendo a las causales de extinción de un acto administrativo, se denominará revocación, la extinción del acto administrativo por razones de mérito u oportunidad, y anulación a la extinción del acto administrativo por razones de legalidad, ordenada por la misma administración o por la autoridad jurisdiccional respectiva.

En el campo de la teoría general del derecho, dice el profesor ALESSI, el concepto de revocación de un acto jurídico se entiende en el sentido de eliminación jurídica, con eficacia *ex nunc* de los efectos de la declaración anterior, en el sentido de volver también *ex nunc* la situación jurídica anterior; de manera que el concepto de revocación se encuadra en el más amplio de modificación de situaciones jurídicas existentes.

Considera que la institución a la que más se aproxima la revocación es la de la anulación; critica la imprecisión doctrinal en cuanto al criterio distintivo. Afirma que para lograr concretar el exacto criterio distintivo entre la institución de la revocación y la de la anulación, es necesario partir del fundamento de las dos instituciones que por supuesto son disímiles.

La anulación tiene como fundamento, la necesidad de hacer posible la supresión de los actos que ofrezcan una divergencia con el derecho objetivo, o sea, los actos con estructura viciada; mientras que el fundamento de la facultad de revocación es la de darle a la administración pública la posibilidad de suprimir una situación jurídica que proviene de un acto administrativo válido, volviendo a la situación jurídica anterior.

De la distinción entre el fundamento de una y otra institución, deduce ALESSI, es la línea de separación entre tales instituciones: “anulación” es cualquier

forma de eliminación de acuerdos, que es la forma como denomina los actos administrativos, cualquiera que sea el órgano de quien provenga esta decisión de eliminación, cualquiera que sea el vicio de validez que lo afecte. En cambio, la “revocación” es el medio de extinción que se utiliza en el caso de que se presente la inoportunidad de una situación jurídica, nacida del acto respecto al interés público, ya sea originaria o sobrevenida, es decir, que la revocación es la posterior modificación (*ex nunc*) de la relación jurídica nacida de un acto (Alessi, 1970).

El tratadista RAFAEL ENTRENA CUESTA entiende por anulación “la eliminación de un acto administrativo en virtud de los vicios que le afectan, o sea, por razones de legalidad. Y por revocación, la eliminación, así mismo, de un acto administrativo como consecuencia de la adopción de nuevos criterios de apreciación del interés público, es decir, por razones de oportunidad” (Entrena Cuesta, 1999).

El tratadista GABINO FRAGA acoge el criterio material para definir la revocación en los siguientes términos:

“A pesar de que tanto la revocación como la anulación producen el efecto de eliminar un acto del mundo jurídico, existe entre ambas instituciones una característica sustancial que las distingue. En efecto, mientras que la anulación está destinada a retirar un acto inválido, o sea, un acto que desde su origen tiene un vicio de ilegitimidad, la revocación sólo procede respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales. Mientras que el motivo de la primera es posterior al acto original y se refiere a condiciones de oportunidad, o sea, a la coincidencia del acto en momentos sucesivos con el interés público, la anulación deriva del vicio original de ilegalidad del acto primitivo” (Gabino, 2000).

El profesor MANUEL MARÍA DíEZ se refiere a la distinción entre revocación y anulación, afirmando que la revocación se produce por razones de oportunidad, mientras que la anulación se produce por razones de ilegitimidad, cualesquiera fueran los órganos que la dispongan. También se puede decir que se revoca el acto que nació válido y se anula el acto que nació inválido. Las dos teorías, la de

anulación y revocación, en criterio de DíEZ, se distinguen teniendo en cuenta: a) el órgano que interviene y b) la causa de invalidación. El primer criterio, como quedó explicado en precedencia, es el llamado criterio orgánico y el segundo criterio que es el material, prescinde del sujeto que hizo la eliminación y tiene en cuenta la causa, y por ello se afirma que se revoca por razones de mérito y se invalida por razones de legitimidad

DíEZ se inclina por el criterio orgánico, como quedó visto anteriormente.

El profesor GARRIDO FALLA considera que el uso de los conceptos revocación y anulación suele estar presidido por una lamentable confusión en el lenguaje legal y jurisprudencial en el derecho español, e incluso en la doctrina.

Anota, como en la Ley de Régimen Local se decía: “Las autoridades y corporaciones locales no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieren servido de base a una resolución judicial, salvo al resolver recurso de reposición”. En cambio, refiriéndose al mismo supuesto, pero respecto de la administración central, la Ley de Procedimiento Administrativo establece: “La administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos...”; el artículo 112 de la misma ley trataba de las facultades de anulación y de revocación sin distinguir entre ellas.

Por su parte, en la jurisprudencia española se habla genéricamente de revocación para referirse a la anulación de los actos administrativos por la propia administración.

Continúa GARRIDO FALLA, afirma que el criterio del órgano es el criterio más admitido por la doctrina y la jurisprudencia españolas.

Con el fin de fijar un criterio claro sobre los conceptos de revocación y anulación, el profesor SAYAGUÉS-LASO considera que es preciso analizar objetivamente el modo como la administración extingue sus propios actos, destacando sus características esenciales:

“a) La extinción del acto se realiza por una declaración de voluntad de la administración, es decir, por otro acto administrativo. Esto marca una diferencia clara con la extinción en vía jurisdiccional, que se verifica mediante sentencia;

”b) Cuando la extinción del acto se produce por razón de mérito, el pronunciamiento de la administración implica una apreciación de oportunidad o conveniencia; en cambio, cuando se basa en razones de legalidad, constituye un juicio estrictamente lógico jurídico. En este último caso, el razonamiento que desarrolla la administración es similar al que realizan los órganos jurisdiccionales, mientras que en el primer supuesto es muy distinto.

”Quienes conceden más importancia al primer elemento que al segundo, califican como revocación toda extinción que se realiza en vía administrativa, sea por ilegalidad como por mérito, pero distinguiendo una de la otra con un calificativo, en razón de la causal que la funda; revocación por mérito y revocación por ilegalidad.

”En cambio, quienes consideran la causal como elemento básico denominan revocación sólo la extinción por razón de mérito y anulación la que se funda en razón de legalidad, sea en vía administrativa o jurisdiccional” (Sayagués-Laso, 1974).

Para SAYAGUÉS-LASO, conviene limitar el uso de la palabra “anulación” para la extinción en vía jurisdiccional y calificar la extinción administrativa como revocación por razón de mérito o legalidad, según los casos.

### **III. CRITERIO TEOLÓGICO**

Este criterio se refiere a los efectos que produce el acto que dispone la extinción de un acto administrativo.

Es sabido que en el derecho francés existe una total anarquía en relación con la figura jurídica que le permite a la autoridad pública revocar sus propios actos; la doctrina francesa incluye todos los supuestos que pueden ocurrir frente a la extinción de los actos administrativos por vía de revocación, en el término genérico *retrait*. El tratadista WALINE, citado por GARRIDO FALLA, realiza un ensayo

de distinción terminológica, proponiendo los siguientes conceptos: *retrait*, genéricamente para la eliminación de un acto administrativo; *rappport*, cuando tiene efectos retroactivos; *révocation*, cuando no los tiene; *abrogation*, para la revocación de un acto reglamentario (Garrido Falla, 2005).

El profesor JEAN RIVERO afirma que “la derogación busca hacer desaparecer la decisión para el futuro, sea reemplazándola por una decisión diferente o suprimiéndola pura y simplemente. Por el retiro, la administración adopta la decisión de manera retroactiva, a contar desde el día en que ella intervino; con ello pretende hacer desaparecer totalmente los efectos, como puede hacerlo el juez que anula una decisión ilegal con base en un recurso por exceso de poder” (Jean Rivero y Jean Waline, 1998).

El profesor DE LAUBADÈRE expresa que “otra causa de desaparición del acto administrativo, con efectos retroactivos, es su anulación por ilegalidad, sea administrativa o sea contenciosa”.

Con el nombre de “retiro” se designan frecuentemente dos nociones diferentes: “en una primera acepción, por retiro se entiende la decisión por la cual el autor del acto pretende haberlo anulado haciendo desaparecer sus efectos; en una segunda acepción, el retiro implica solamente la voluntad del autor de un acto de suprimirlo para el futuro. Es preferible reservar la expresión retiro para la primera operación (retiro retroactivo) y para la segunda emplear la expresión de revocación o abrogación” (André de Laubadère e Ives Gaudemet, 2001).

#### **IV. EL CRITERIO UTILIZADO EN EL DERECHO COLOMBIANO**

Entre los doctrinantes colombianos, el profesor LIBARDO RODRÍGUEZ expresa que la revocación directa consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente. Esta figura, advierte, debe distinguirse de la anulación que es la separación o extinción del acto por decisión de la autoridad jurisdiccional. De igual manera, debe diferenciarse de la vía gubernativa; figura mediante la cual también se permite revocar o hacer desaparecer los actos por decisión de la misma administración,

pero dicha revocación se produce sólo en virtud de recursos contra actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas y cuando dichos actos aún ni se encuentran en firme. La revocación directa, a diferencia de la vía gubernativa, se presenta por fuera de los términos propios de la vía gubernativa e independientemente de ella, ya sea porque para el caso concreto no es posible la procedencia de los recursos gubernativos o porque existiendo dichos recursos, el interesado no hizo uso de ellos. Por consiguiente, afirma que la revocación directa es una excepción al principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de “cosa decidida” de que ellos están investidos (Rodríguez, 2000).

Para el profesor JAIME VIDAL PERDOMO, la revocación es una prerrogativa administrativa que llega a ser incluso un deber y que conforme al derecho colombiano la administración es competente para revocar sus propios actos, tanto por razones de legalidad como por razones de mérito u oportunidad (Vidal Perdomo, 1997).

Por su parte, el profesor SANTOFIMIO GAMBOA considera que al hacer un análisis de las disposiciones legales que reglamentan la institución de la revocación directa en el derecho colombiano, se pueden concluir dos modalidades: en primer lugar, la revocación como mecanismo de utilización directa por el sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior; y en segundo lugar, la revocación como medida unilateral de la administración para dejar sin efectos decisiones adoptadas por ella misma. En el primer caso, se trata de un mecanismo procesal similar a los recursos típicos de las actuaciones administrativas, pero con unas oportunidades y procedimientos diversos, razón por la cual admite y comparte que se califique esta modalidad de la revocación como un recurso extraordinario en vía administrativa. En lo que se refiere a la segunda modalidad, considera que se trata de un mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador, con el fin de revisar sus propias actuaciones y sacar del tránsito jurídico decisiones que la misma administración había adoptado.

En cualquiera de los dos casos, antes enunciados, se produce discusión directa entre la administración y el sujeto pasivo en torno a la legalidad o conveniencia del acto administrativo.

En su criterio, la revocación es la pérdida de vigencia de un acto administrativo en razón de la declaración hecha por el funcionario que lo profirió o su inmediato superior, con base en precisas causales fijadas en la ley (Santofimio Gamboa, 2003). Su fundamento es y así lo ha dicho el Consejo de Estado, “el de no permitir que continúe vigente y produzca efectos un acto contrario al orden jurídico o al interés público o social, es decir, el imperio del principio de legalidad y el de la oportunidad y conveniencia de la administración, entendida como servicio público y obrando en función de ese servicio” (concepto, 1975).

Para el tratadista JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA, la revocación directa es una especie de género de revocación de los actos administrativos, que no es más que la posibilidad de hacer cesar los efectos de los actos administrativos por parte de la propia autoridad administrativa, que bien puede producirse oficiosamente por la administración pública, o también mediante una expresa solicitud del administrado cuando no hubiere hecho uso de los recursos administrativos, en las precisas condiciones fijadas por el ordenamiento jurídico (Galindo Vácha, 2008).

El profesor GUSTAVO PENAGOS anota que la revocación de los actos administrativos que algunos doctrinantes entienden como el retiro del mundo jurídico de un acto legalmente válido, por la propia administración, obedece única y exclusivamente a causales expresas y taxativas señaladas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con las reglas establecidas en su artículo 73 (Penagos, 2007).

Para la profesora CONSUELO SARRIA OLCOS, la revocación es una forma de extinción de los actos administrativos, de contenido particular, dispuesta por el mismo funcionario que expidió el acto o por su superior jerárquico, de oficio o a petición de parte y ya sea por razones de mérito u oportunidad, o por razones de ilegalidad.

Considera que tanto la revocación como la anulación, son formas específicas de extinción de los actos administrativos y respecto de ellas no existe una precisión conceptual.

Los criterios fundamentales que permiten distinguir la revocación de la anulación, dice SARRIA, son los siguientes:

“a) Según el órgano que extingue el acto. Se tiene en cuenta la autoridad competente para extinguir el acto administrativo y si lo es la administración, se presentará la figura de la revocación, mientras que si son los tribunales administrativos en ejercicio del control de legalidad, se tratará de la anulación del acto;

”b) Según el motivo de la extinción. Otro criterio de distinción entre anulación y revocación es el motivo que origina la extinción del acto administrativo, en cuanto se afirma que la nulidad decretada por los jueces, lo es siempre por razones de ilegalidad, mientras que la revocación procede por razones de mérito u oportunidad; o sea, que en el primer evento de anulación, hay un enfrentamiento entre el acto administrativo y alguna norma superior, y en el segundo caso de revocación el enfrentamiento es entre el acto administrativo y el interés público.

”Sin embargo, es posible también que la administración deba extinguir un acto administrativo, por razones de ilegalidad, lo cual estará previsto específicamente en las diferentes legislaciones positivas” (Sarria Olcos, 1980).

Para el profesor y tratadista GASPARD CABALLERO SIERRA, en el concepto de revocación se dan dos elementos: uno subjetivo u orgánico, que se apoya en un cambio de voluntad en el sujeto administrativo, y así resulta que puede revocar en sede administrativa el mismo funcionario que haya expedido el acto o su superior jerárquico. Un elemento objetivo o causalista, que tiene que ver con la causa que determina la revocación.

En nuestro criterio, la revocación es una facultad que tiene la autoridad administrativa para disponer la extinción de los efectos de un acto administrativo por las causas expresamente reguladas en la ley y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos que la misma ley establece.

En materia doctrinaria, y en razón a que ha sido aceptado en el contexto jurídico del mundo que uno de los temas más difíciles de conceptuar es el de la teoría de la revocación de los actos administrativos, resulta pertinente en esta investigación repasar, en forma muy puntual, la posición doctrinaria internacional con el fin de precisar si los actos administrativos que crean situaciones jurídicas de carácter subjetivo son revocables o irrevocables.

#### **A. Breve referencia a la teoría de la revocabilidad del acto administrativo**

Hasta la segunda mitad del siglo XX se sostuvo la teoría del acto administrativo como un acto unilateral y, por tanto, revocable. En desarrollo de esa concepción doctrinaria, una primera posición fue la de sostener que los actos administrativos son, por naturaleza, revocables, en cuanto se trata de una potestad de la administración que es irrenunciable e intransmisible. Es una consecuencia directa de la intransmisibilidad de la capacidad jurídica, imprescriptible en mérito, que no pueden prescribirse las facultades jurídicas que resulten de la capacidad de la administración y discrecional. Posición ésta expuesta inicialmente por el tratadista MANUEL MARÍA DÍEZ, quien luego consideró que tal vez se trataba de una posición un tanto excesiva, por cuanto para que “la administración pueda revocar, es preciso que ella tenga la disponibilidad de los efectos del acto a revocar, para lo que se requiere que el acto a revocar constituya un procedimiento administrativo; que estos efectos, de los cuales se requiere la disponibilidad por parte del sujeto, estén en alguna medida incorporados a la relación jurídica de la cual la administración sea actualmente titular y que la atribución del poder revocatorio de la administración debe surgir de una norma jurídica” (Díez, 1976).

La teoría de protección de los intereses colectivos y la satisfacción de las necesidades de interés general, ha servido de fundamento para que la doctrina sustente la revocabilidad de los actos administrativos.

## **B. Breve referencia a la doctrina que sostiene que el acto administrativo es irrevocable**

La doctrina acerca de la irrevocabilidad de los actos administrativos no se aplica sino a los actos creadores de situaciones jurídicas individuales; pues es aceptado en forma unánime que los actos creadores de situaciones jurídicas de carácter general son revocables por su naturaleza, ya que su extinción se produce por vía de derogación y ésta nunca produce lesión de derechos subjetivos. El acto de contenido general no crea este tipo de situaciones jurídicas.

Básicamente se han expuesto tres corrientes o ideologías, como fundamento en las cuales la doctrina sostiene la irrevocabilidad de los actos administrativos: en primer lugar, la teoría de la cosa juzgada administrativa; la segunda teoría, es la referente al respeto de los derechos adquiridos, y la tercera es la relacionada con la necesidad de garantizarle a los administrados una seguridad jurídica.

La cuestión de la revocabilidad del acto administrativo para ciertos autores, especialmente para los alemanes, se fundamentó inicialmente en cotejar la revocación del acto administrativo con la cosa juzgada, frente a la cual la doctrina ha ahondado en fuertes deliberaciones para precisar en qué medida los actos administrativos poseen esta fuerza de cosa juzgada.

Aunque la teoría de la cosa juzgada hoy ya es una teoría en total decadencia, merece una referencia para poner de manifiesto las razones de su decadencia. En palabras del profesor JUAN CARLOS CASSAGNE, la institución de la “cosa juzgada administrativa” se impuso a pesar de que su régimen ni siquiera fuera similar al de la cosa juzgada judicial.

La cosa juzgada administrativa genera en el acto administrativo una inmutabilidad meramente formal, por dos razones: porque nada obsta para que el acto administrativo que goza de esa inmutabilidad en sede administrativa pueda ser anulado por un órgano judicial, y porque a pesar de esa inmutabilidad de la cual goza el acto administrativo en sede administrativa, admite la revocación del acto cuando ésta le es favorable al ciudadano.

Lo cierto, dice CASSAGNE, es que por influencia de los teóricos alemanes, la tesis de la cosa juzgada administrativa fue ganando adeptos sin que se advirtieran las transformaciones que se operaban, en forma contemporánea en el derecho administrativo. En un Estado de Derecho actual, la regla es que la característica del acto administrativo unilateral es la inmutabilidad, irrevocabilidad o estabilidad. La revocación constituye un instituto que sólo procede en circunstancias de excepción; lo normal es la irrevocabilidad del acto. Si el principio es, en consecuencia, el de la estabilidad, inmutabilidad del acto administrativo, la tesis de la “cosa juzgada administrativa pierde toda relevancia jurídica, pues ya no es necesario examinar las condiciones que deben darse para que un acto pueda ser revocado, sino todo lo contrario, deben examinarse los requisitos que constituyendo una excepción al principio de la inmutabilidad, deben configurarse para que proceda su extinción en sede administrativa” (Cassagne, 2006).

Para el tratadista MICHEL STASSINOPOULOS, la verdadera base jurídica de la irrevocabilidad de ciertos actos administrativos no es el respeto de los derechos adquiridos, sino la necesidad de estabilizar las situaciones administrativas. “El profesor JELLINEK —afirma STASSINOPOULOS— ha observado que la idea según la cual un acto administrativo es irrevocable porque ha creado derechos adquiridos, constituye en cierto modo una *petitio principii*, porque este derecho adquirido consiste precisamente en el mantenimiento de la situación creada por el acto, y este mantenimiento no puede asegurarse sino cuando el acto es irrevocable”.

Además, agrega STASSINOPOULOS, no se puede olvidar que entre los actos reconocidos como irrevocables hay también algunos que son ilegales. Y se pregunta: ¿cómo podríamos pretender que la irrevocabilidad de estos actos está basada en el respeto de los derechos creados por ellos? Esto sería admitir que un acto ilegal podría crear derechos, lo cual sería inadmisibile desde el punto de vista jurídico y atentaría contra el principio de legalidad, fundamento de la administración del Estado contemporáneo. Concluye que el respeto a los derechos adquiridos no siempre basta, desde el punto de vista estrictamente teórico, para justificar la irrevocabilidad de los actos administrativos.

En términos generales, se ha admitido que si la autoridad administrativa reconoce por mucho tiempo una situación creada por un acto administrativo general, la administración actúa contra el principio de la buena fe y el de la administración conveniente, al proceder a la revocación de dicho acto. En este caso, afirma el tratadista mencionado, la irrevocabilidad de los ilegales no se impone en virtud del respeto de los derechos adquiridos, sino por la necesidad de asegurar la estabilidad de las relaciones jurídicas en el ámbito de la administración.

En este aspecto es necesario resaltar la diferencia que existe entre la jurisprudencia del Consejo de Estado francés y las del Consejo de Estado helénico. En Francia, el Consejo de Estado, mediante la resolución del 3 de noviembre de 1922, admitió que cuando el acto administrativo ilegal haya creado derechos, puede ser revocado dentro del plazo previsto para el recurso de anulación. Así mismo, consideró que si cualquier persona lesionada por el acto ilegal podría impugnarlo dentro del plazo previsto para el recurso de anulación, no resultaba razonable quitarle a la administración la posibilidad de revocar el acto dentro de ese mismo lapso, aduciendo que como el término para iniciar el recurso de anulación todavía está vigente, nadie puede estar seguro del carácter definitivo del acto.

Por el contrario, el Consejo de Estado helénico, aplicando los principios admitidos por la jurisprudencia alemana, le da una solución diferente al mismo caso al admitir que el acto administrativo ilegal es irrevocable, no sólo dentro del plazo previsto para el ejercicio del recurso de anulación legalmente, sino también dentro de un tiempo plausible. Durante ese tiempo plausible, que normalmente es más largo que el tiempo establecido para el ejercicio del recurso de anulación, el carácter definitivo del acto ya no es incierto, puesto que el plazo del recurso para impugnarlo ya no existe. Esta jurisprudencia se fundamenta en la necesidad de proteger la estabilidad de las situaciones administrativas y no el presunto respeto a los derechos adquiridos (Stassinopoulos).

Concluye : son irrevocables desde su entrada en vigencia, los actos administrativos legales que han creado derechos. Los actos administrativos ilegales que han creado derechos se vuelven irrevocables: 1) si un lapso plausible ha transcurrido desde su emisión, y 2) si se encuentra que el particular que se beneficia del acto es de buena fe, es decir, que éste no ha contribuido a la emisión de dicho acto por una actuación fraudulenta.

La conceptualización de la revocación y su fundamento nos conduce a estudiar la revocación de los actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas. Este estudio lo abordaremos, en primer lugar, haciendo un análisis descriptivo y crítico de lo que ha ocurrido en el derecho colombiano y la posición que frente a este tema ha asumido el derecho comparado.

El debate acerca de si el acto administrativo que crea situaciones jurídicas de carácter subjetivo es revocable o irrevocable, lo cierra magistralmente el tratadista ADOLFO MERKL, cuando afirma: “De esta situación típica esbozada ha surgido la solución ecléctica —no sólo del derecho positivo, sino de una ciencia jurídica que no se apoya en ningún derecho positivo—, según la cual corresponde a la autoridad revocar o modificar, en razón del interés público, un acto administrativo, pero reservando al súbdito afectado tan considerablemente en sus derechos adquiridos, una indemnización total. Este criterio significa una transacción entre los extremos de una revocabilidad absoluta y una irrevocabilidad del mismo tipo. Y pretende validez jurídico-teórica sin parar mientes en que el derecho positivo admita o no la revocación de los actos administrativos y prevea la indemnización en su caso” (Merkl, 2004).

## **V. LA REVOCACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO**

Tal como lo afirmó el tratadista MERKL, existe en el derecho comparado una transacción entre la irrevocabilidad y la revocabilidad del acto administrativo, que ha creado una situación jurídica de carácter subjetivo; y en el trance de esa transacción, lo único cierto es que en el derecho positivo de los diferentes países existe la facultad de revocar los actos administrativos, situación que nos obliga a

mirar cómo opera tal teoría en algunos países que han influenciado nuestro sistema positivo. En el caso de la revocación directa, específicamente lo que ha ocurrido en el derecho español, la reglamentación jurídica de la revocación en el derecho colombiano ha tomado buena parte de las instituciones españolas en este tema.

### **a) La revocación de los actos administrativos en el derecho español**

España, con el origen del sistema contencioso administrativo en 1845 y hasta 1958, cuando se expidió la primera Ley de Procedimiento Administrativo, la única posibilidad que existía para que la autoridad administrativa se pudiera pronunciar sobre los actos administrativos que habían creado una situación jurídica de carácter subjetivo o actos creadores de situaciones jurídicas favorables, consistía en la obligación legal de la autoridad administrativa de acudir ante el juez contencioso para demandar el acto administrativo, haciendo uso de la denominada acción de lesividad.

El tema de la revocación aparecía dominado por las siguientes características:

En sentir del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, esas características se fundamentaban en lo siguiente: el hecho de que la administración esté inmersa en un presente cambiante, constituía un argumento válido, en su momento, en favor de la libre revocabilidad de sus actos con el propósito de adecuarlos a las cambiantes circunstancias. Esta tesis encontraba oposición en la tesis del respeto a los derechos adquiridos. Sin embargo, la doctrina y la legislación españolas siempre han tenido claro que cuando se trata de actos declarativos de derechos, el principio básico es la irrevocabilidad de tales actos. En consecuencia, la administración no podía desconocer este tipo de actos, excepto cuando cumplía, para tales efectos, con el recurso de lesividad; recurso que en el derecho español implica que la autoridad administrativa acuda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en solicitud del retiro del mundo jurídico de un acto administrativo

creador de una situación jurídica subjetiva, para lo cual se entendía como requisito esencial que se configurara la doble lesión: que el acto administrativo objeto de la acción de lesividad infringiera el ordenamiento positivo y también fuera económicamente perjudicial para el interés público.

El requisito de la doble lesión, en criterio de GARCÍA DE ENTERRÍA, constituía una barrera que defendía en forma enérgica los derechos adquiridos. La Ley de Procedimiento Administrativo flexibilizó la teoría de la doble lesión y en el artículo 109 estableció la facultad de la administración para revocar sus propios actos declarativos de derechos, precisando dos circunstancias jurídicas: cuando éstos sean radicalmente nulos o cuando infrinjan manifiestamente la ley.

Las circunstancias jurídicas precisadas en la Ley de Procedimiento Administrativo, obedecen a la distinción existente en el derecho administrativo español entre los actos nulos de pleno derecho y los actos anulables. La nulidad de pleno derecho está reservada en el derecho administrativo español, “a aquellas infracciones que por su carácter manifiesto no pueden aspirar a la protección de la seguridad jurídica y que por su gravedad merecen la reacción más enérgica por parte del propio ordenamiento jurídico” (Bocanegra Sierra, 2005).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la ley 30 de 1992, son actos nulos de pleno derecho los siguientes: “a) Los que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional; b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio; c) Los que tengan un contenido imposible; d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta; e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, y g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”. Según el artículo 63, son

anulables “los actos de la administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder” (Google, 2011).

La revocación de los actos nulos de pleno derecho presupone que el Consejo de Estado emita un dictamen favorable acerca de la existencia de una causal de la nulidad de pleno derecho del acto administrativo; el dictamen tiene carácter vinculante para la administración.

En cuanto a la revocación de los actos declarativos de derechos que infrinjan la ley, está regulada en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo en los siguientes términos:

“En los demás casos, la anulación de los actos declarativos requerirá la previa declaración de lesividad para el interés público y la ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

”Sin embargo, podrán ser anulados de oficio por la propia administración, los actos declarativos de derechos cuando concurren las siguientes circunstancias:

”a) Que dichos actos infrinjan manifiestamente la ley y, en tal sentido, lo haya dictaminado el Consejo de Estado.

”b) Que no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados”.

Se observa, en consecuencia, que la revocación de oficio de los actos declarativos de derechos que incurran en infracción de la ley, está prohibida por la Ley de Procedimiento Administrativo. Por consiguiente, cuando la administración requiere revocar, o como dice la Ley de Procedimiento Administrativo anular un acto declarativo de derechos, tiene que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa haciendo uso del llamado recurso de lesividad; recurso que en el derecho español tiene un requisito previo a su ejercicio, lo cual se ha omitido en el derecho colombiano que introdujo en el medio jurídico el llamado recurso de lesividad, pero haciendo caso omiso de ése que hemos denominado requisito previo de procedibilidad.

El recurso de lesividad está regulado en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los siguientes términos:

“Cuando la propia administración autora de un acto pretendiere demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa su anulación, deberá previamente declararlo lesivo a los intereses públicos, de carácter económico o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que hubiere sido citado.

”Si el acto emanare de la administración del Estado, la decisión de lesividad deberá revestir la forma de orden ministerial, y en los demás casos habrán de reunir los requisitos establecidos para la adopción de acuerdos por el órgano supremo de la entidad, corporación o institución correspondiente” (Enterría, 1986).

De la regulación legal del recurso de lesividad, se aprecia que previamente a la interposición de la acción contencioso-administrativa, la administración debe haber efectuado la declaración de lesividad del acto que pretende demandar y que la declaración de lesividad únicamente puede declararla dentro del plazo de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se dictó el acto.

La Ley de Procedimiento Administrativo actual en el derecho español, es la ley 4ª de 1999, ley que admite como principio general la inmutabilidad de los actos administrativos que hayan creado derechos o situaciones jurídicas de carácter subjetivo. Establece, igualmente, un procedimiento administrativo especial que debe cumplir la administración para ejercer la revisión oficiosa o revocatoria de un acto administrativo de tal naturaleza.

Reitera esta ley que cuando se trata de la revocación de actos nulos de pleno derecho, deben cumplirse unos requisitos para que la administración proceda a su revocación: en primer lugar, el acto cuya revocación se pretende debe estar incurso en una de las causales de nulidad de pleno derecho establecidas en la ley; el procedimiento que debe adelantar la administración para la revocación del acto es con audiencia del interesado; y como garantía de los derechos de los beneficiarios del acto administrativo cuya revocación se pretende,

se exige el dictamen favorable del Consejo de Estado, dictamen que tiene carácter vinculante y obligatorio para la administración.

Respecto a la revocación de los actos anulables, el principio de inmutabilidad de los actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas es mucho más sólido. La Ley de Procedimiento Administrativo prohíbe en forma absoluta la revocación de este tipo de actos y obliga a la administración que primero los declare lesivos para que luego sí pueda ejercer el recurso de lesividad, con el propósito de que puedan ser anulados por el juez contencioso administrativo. La declaración de lesividad debe ejercerla la administración dentro de los cuatro años siguientes a la expedición del acto, siempre y cuando la administración demuestre la lesión al interés público. Dentro del procedimiento administrativo que debe adelantar la administración para revisar el acto administrativo, cuya revocación pretende la legislación española, faculta a la administración para que declare la suspensión de la ejecución del acto administrativo, en el caso de que el acto pueda ocasionar perjuicios irremediables.

Puede concluirse, por tanto, que en España se pregona el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, admitiendo la posibilidad de revocar los actos que sean nulos de pleno derecho y negando esta posibilidad para los actos simplemente anulables, pues éstos deben ser anulados por el juez contencioso administrativo.

Concluye sus apreciaciones el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA: "... todo el tema de la revocación de actos administrativos por motivos de legalidad es en extremo delicado, en cuanto que atenta contra las situaciones jurídicas establecidas. El enfrentamiento entre los dos principios jurídicos básicos, de legalidad y de seguridad jurídica, exige una gran ponderación y cautela a la hora de fijar el concreto punto de equilibrio, que evite tanto el riesgo de consagrar situaciones ilegítimas de ventaja como el peligro opuesto al que alude la vieja máxima *summum ius, summa iniuria*. Pensando en ello, el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone que:

”... las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercidas por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad al derecho de los particulares o a las leyes” (Enterría, 1986).

## **b) La revocación de los actos administrativos en el derecho francés**

En el derecho francés, no existe una ley general en materia de revocación de los actos administrativos. Este tema se ha regido a lo largo de su historia jurídica por los principios generales que ha definido la jurisprudencia (Stassinopoulos).

Tal circunstancia obedece, en nuestro criterio, a la existencia del “principio de legalidad”; principio sobre el cual se encuentra edificada la actividad de la administración y con fundamento en el cual resulta obvio en el derecho francés, que las autoridades administrativas gocen de la facultad de revocar sus actos con el fin de hacer prevalecer el “principio de legalidad”. Además, coadyuva a esta posición jurídica el hecho de que en el derecho administrativo francés no exista un medio jurídico que faculte a las autoridades administrativas para demandar sus propios actos, es decir, no existe un recurso de lesividad, como sí ocurre en el derecho español y en el colombiano.

Recordemos que cuando nos referimos a los criterios utilizados para definir la revocación de los actos administrativos, en lo relacionado con el criterio material, anotamos, con referencia al derecho francés, que WALINE, citado por GARRIDO FALLA, realiza un ensayo de distinción terminológica, proponiendo los siguientes conceptos de revocación en el derecho francés: *retrait*, genéricamente para la eliminación de un acto administrativo; *rapport*, cuando tiene efectos retroactivos; *révocation*, cuando no los tiene, *abrogation*, para la revocación de un acto reglamentario (Garrido Falla, 2005).

El fallo Dame Cachet del Consejo de Estado francés, del 3 de noviembre de 1922, es la sentencia hito en el tema de la revocación de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas en el derecho francés; sentencia que

hoy mantiene vigencia y que ha sido ratificada por posteriores pronunciamientos del Consejo de Estado como el fallo Mme. De Lauibier del 24 de octubre de 1997.

Dijo el fallo Dame Cachet:

“Considerando que, de manera general, si bien compete a los ministros de oficio revocar directamente las decisiones administrativas que creen derechos, cuando infrinjan la ley de tal forma que esa infracción conllevaría su anulación por vía contenciosa, éstos no pueden hacerlo hasta tanto los términos para interponer acciones contenciosas no hayan expirado; que, una vez expirados estos términos, en caso de que se haya interpuesto demanda contenciosa que aún no haya sido resuelta por el Consejo de Estado, el ministro aún puede revocar directamente el acto atacado en la medida en que haya sido objeto de dicha acción contenciosa y se busque satisfacer dicha pretensión, pero sólo podría hacerlo con el lleno de dos condiciones: que la anulación haya sido pedida por el recurrente y que no se atente contra derechos definitivamente adquiridos en la parte de la decisión que no fue atacada ni revocada dentro de los términos legales” (Marceau Long *et al.*).

Conforme a la posición jurisprudencial del Consejo de Estado francés, se acepta la facultad de las autoridades administrativas para revocar los actos administrativos que creen derechos, cuando infrinjan la ley. Sin embargo, las autoridades administrativas no pueden ejercer tal función de revocación, hasta que no hayan vencido los términos para iniciar las acciones contenciosas. En caso de que se haya interpuesto demanda contenciosa y ésta aún no haya sido resuelta, la autoridad administrativa puede revocar, siempre y cuando la anulación del acto haya sido solicitada por el recurrente y que no se atente contra derechos adquiridos en la parte del acto administrativo que no fue atacado ni revocado dentro de los términos para interponer las acciones contenciosas.

Hoy, en vigencia de tal jurisprudencia, los doctrinantes aceptan que las autoridades administrativas están facultadas para revocar los actos administrativos favorables, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: que el acto

administrativo infringe la ley y que al momento de revocarlo no haya transcurrido el término de dos meses, que es el término para el ejercicio de la acción contenciosa, contados a partir de la notificación del acto administrativo.

Si el acto administrativo cuya revocación se pretende, ya fue demandado, la autoridad administrativa podrá revocarlo hasta antes de que se profiera sentencia, respetando las pretensiones del demandante (Jean Rivero y Jean Waline, 1998).

### **c) La revocación de los actos administrativos en el derecho alemán**

El tema de la revocación de los actos administrativos en el derecho alemán, se remonta al reglamento badense del 12 de julio de 1864, que tenía por objeto la organización de la administración interna, modificado por el reglamento del 31 de agosto de 1884, que en su artículo 43 prescribe la regla general, según la cual un acto administrativo que crea derechos no puede ser revocado; mientras que es revocable todo acto viciado de violación de la ley o emitido después de un error de la autoridad o de una actuación fraudulenta del administrado. La ley prusiana también consagró la revocabilidad en similares términos a los previstos en el reglamento badense (Stassinopoulos).

En la Ley de Procedimiento Administrativo alemán que data de 1976, se distingue entre la revocación de actos administrativos antijurídicos y actos administrativos conforme a derecho.

El artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo admite que un acto administrativo antijurídico puede ser revocado. Sin embargo, la jurisprudencia ha delineado esta facultad de las autoridades administrativas, bajo el entendimiento de que la cuestión sobre la revocación de actos administrativos beneficiosos antijurídicos es dominada por dos principios: primero, por el principio de legalidad de la administración, y segundo, por el principio de protección a la confianza que exige la permanencia del acto administrativo favorable. Estos dos principios tienen validez pero se encuentran enfrentados y, por lo mismo, su aplicación debe ponderarse. Según el Tribunal Federal alemán, en cada caso debe analizarse qué

interés merece la primacía, el interés público en la revocatoria o el interés individual en la persistencia del acto administrativo.

En un buen número de casos, algunos de los cuales se citaron en el capítulo I de este trabajo, el Tribunal Federal alemán optó por la aplicación del principio de protección a la confianza legítima, posición que ha sido discutida por FORSTHOFF, quien sostiene que el Estado de Derecho desistiría de su propio ser si no mantuviera la legalidad y su supremacía sobre cualquier otra consideración jurídica. Postura que es replicada por el profesor MAURER, cuando afirma que el principio de protección a la confianza legítima no es *contra legem*, pues éste está consagrado constitucionalmente (Maurer, 2008).

Como quedó dicho antes, la Ley de Procedimiento Administrativo admite también la revocación de actos administrativos conforme a derecho. El fundamento legal de esta revocación es la modificación de la situación fáctica o jurídica que constituye la base del acto administrativo.

Según el artículo 49 de la mencionada ley, la revocación de actos administrativos conforme a derecho, sólo es admisible cuando exista un fundamento de objeción especial, pero en todo caso el afectado tiene derecho a ser indemnizado por el daño patrimonial sufrido (Maurer, 2008).

#### **d) La revocación de los actos administrativos en el derecho argentino**

En el derecho administrativo argentino, la revocación de los actos administrativos está estructurada con fundamento en la teoría de la “estabilidad del acto administrativo creador de derechos subjetivos”. Esta teoría originalmente fue tratada en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 1936, en el caso de Elena Carman de Cantón, la cual se ha plasmado en desarrollos legales durante la historia legislativa de este país, hasta llegar a la Ley de Procedimiento Administrativo hoy vigente, la ley 21686 de 1977.

La famosa sentencia de 1936, se origina en la acción contenciosa que inició Elena Carman de Cantón contra un decreto del poder ejecutivo nacional, el cual dispuso dejar sin efecto, después de veinte años, la jubilación que había sido

reconocida al marido de la señora Carman de Cantón, aduciendo que existían errores de hecho en el cómputo del tiempo de servicio.

La sentencia de la Corte Suprema declaró que Elena Carman de Cantón tiene derecho a la pensión que le corresponde como esposa de Eliseo Cantón, y según los términos de la jubilación de que éste gozó en vida de acuerdo con el decreto 7/2/1913, cuya pensión se le debe abonar desde el día del fallecimiento de su esposo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la sentencia en comento, pregona por primera vez el principio de la estabilidad o irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de derechos subjetivos, siempre que se cumplan las siguientes características, las cuales son comentadas en síntesis por CASSAGNE en los siguientes términos:

a) Ausencia de norma legal que autorice a la administración a revocar el acto.

Este requisito presupone la necesidad de que exista una ley que en forma expresa autorice a la administración a revocar el acto. Si la ley autoriza a la administración a revocar el acto, no existe en principio ninguna dificultad sobre la procedencia de la revocación, que en todo caso deberá adelantarse de conformidad con los requisitos y procedimiento que la ley determine.

b) Que el acto sea unilateral.

c) Que se trate de un acto individual o concreto.

El fundamento de este requisito radica en la clasificación de los actos administrativos desde el punto de vista de la situación jurídica que crean. Los actos de contenido general tienen —en palabras de CASSAGNE— un régimen jurídico similar al de las leyes. Sostener la inmutabilidad de los actos de contenido general equivale tanto como a postular la inderogabilidad de las leyes. Puntualiza CASSAGNE que las distinciones existentes entre el acto administrativo de contenido general y el de contenido particular, conducen a un sector de la doctrina a utilizar los términos “derogación o abrogación” para referirse a la extinción de los actos de contenido general.

d) Que el acto provenga de la administración activa.

Se refiere este requisito a la distinción existente cuando la administración ejerce actividad jurisdiccional; caso en el cual, la administración pública no podrá revocar los actos proferidos en ejercicio de tal actividad jurisdiccional.

e) Que declare derechos subjetivos.

La noción de derecho subjetivo —dice CASSAGNE— resulta imprescindible para resolver la procedencia de la revocación de este tipo de actos, en virtud de que la garantía de estabilidad sólo protege, en principio, los derechos subjetivos del administrado.

f) Que cause estado.

Acepta CASSAGNE que esa terminología es influencia del derecho español y que en tal orientación, en el derecho argentino se distingue entre “acto definitivo”, “acto que causa estado” y “acto firme”. Por acto definitivo se entiende aquel que pone término a una cuestión, mientras que el “acto que causa estado” presupone la existencia del acto definitivo, sin que éste haya sido objeto de impugnación quedando así agotada la vía gubernativa, o bien, porque el acto definitivo no era objeto de recurso gubernativo alguno.

La condición de acto que cause estado, se considera hoy carente de sentido en la doctrina española, por cuanto se acepta que pueden existir actos administrativos proferidos por órganos inferiores que adquirieron firmeza, y en tal caso, no pueden ser revocados. Actualmente, tal condición del acto administrativo nada tiene que ver con la revocación de los actos administrativos.

g) Que el acto haya sido dictado en ejercicio de facultades regladas.

El derecho administrativo antiguo —dice CASSAGNE— admitía que el acto dictado en ejercicio de la facultad discrecional era por esencia revocable y ese requisito exigido en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, recogió tal teoría. Pero como hoy se sostiene por la doctrina, la discrecionalidad nada tiene que ver con la revocación, por cuanto la naturaleza de un derecho no depende ni se altera por el carácter reglado o discrecional del acto administrativo.

h) Que se trate de un acto regular.

Inicialmente, la Corte entendió que el acto regular era aquel que reunía las condiciones esenciales de validez, es decir, los requisitos de forma y competencia. Así que para la Corte el acto que tenía errores de hecho era un acto regular (Cassagne, 2006).

Puede, por tanto, afirmarse, observando la evolución de la jurisprudencia en Argentina y la reglamentación jurídica existente, que la revocación constituye una institución que sólo procede en circunstancias de excepción.

Es así como la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, ley 21.686, establece la revocación del acto administrativo por razones de ilegitimidad, separando la extinción del acto irregular de la revocación del acto regular, que por principio no procede. En lo que se refiere a la aplicación de dicha normatividad en relación con los actos administrativos, esta ley se refiere única y exclusivamente a los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas.

El acto irregular en términos del artículo 17 de la ley 21.686, es aquel afectado por una nulidad absoluta, respecto del cual la administración tiene la obligación de revocarlo, para efectos de lo cual debe comprobar la existencia del vicio generador de la nulidad absoluta. Esta potestad que tiene la administración pública para revocar el acto irregular no es absoluta; el mismo artículo 17 preceptúa que cuando el acto hubiere generado prestaciones que estuvieren en vías de cumplimiento, la autoridad administrativa debe acudir al órgano judicial para obtener la extinción del acto.

Esta norma fue objeto de diversas interpretaciones, a punto que la reforma introducida al artículo 17 salvó el tema en los siguientes términos: si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad.

## **VI. CONCLUSIONES**

1. En el derecho colombiano, el legislador acudió al criterio mixto para definir la revocación: el criterio orgánico y el criterio material.

2. La revocación es una facultad que tiene la autoridad administrativa para disponer la extinción de los efectos de un acto administrativo por las causas expresamente reguladas en la ley y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos que la misma ley establece.

3. En el derecho comparado, hoy se acepta la inmutabilidad, la irrevocabilidad de los actos administrativos que creen situaciones jurídicas subjetivas, constituyéndose así la revocación en una institución que procede en circunstancias de excepción.

4. La irrevocabilidad de los actos administrativos que creen situaciones jurídicas subjetivas se ha fundamentado en diferentes teorías: en la cosa juzgada administrativa; en el respeto de los derechos adquiridos, y la relacionada con la necesidad de garantizarle a los administrados una seguridad jurídica.

5. En el derecho español se pregona el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, admitiendo la posibilidad de revocar los actos que sean nulos de pleno derecho y negando esta posibilidad para los actos simplemente anulables, pues éstos deben ser anulados por el juez contencioso administrativo.

La revocación de actos nulos de pleno derecho, exige el dictamen favorable del Consejo de Estado, dictamen que tiene carácter vinculante y obligatorio para la administración.

La revocación de los actos anulables está absolutamente prohibida, deben ser anulados por el juez contencioso en demanda de lesividad que inicia la administración pública, previa declaración de lesividad, la cual debe efectuar la administración dentro de los cuatro años siguientes a la expedición del acto.

6. En el derecho francés, las autoridades administrativas están facultadas para revocar los actos administrativos favorables, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: que el acto administrativo infringe la ley y que al momento de revocar el acto administrativo no haya transcurrido el término de dos meses, que es el término para el ejercicio de la acción contenciosa, contados a partir de la notificación del acto administrativo. Si el acto administrativo cuya

revocación se pretende, ya fue demandado, la autoridad administrativa podrá revocarlo hasta antes de que se profiera sentencia, respetando las pretensiones del demandante.

7. En el derecho alemán se distingue entre la revocación de actos administrativos antijurídicos y actos administrativos conforme a derecho. La revocación de actos administrativos conforme a derecho, sólo es admisible cuando exista un fundamento de objeción especial, pero en todo caso el afectado tiene derecho a ser indemnizado por el daño patrimonial sufrido.

8. En el derecho argentino se distingue para efectos de la revocación entre el acto irregular y el acto regular que por principio es irrevocable en sede administrativa.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA REVOCACIÓN Y SU REGLAMENTACIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO

Tal vez, lo primero que debe definirse antes de abordar este tema, es el fundamento constitucional de la revocación de los actos administrativos.

Puede afirmarse que el fundamento constitucional de la facultad de las autoridades administrativas para revocar un acto administrativo se deduce del principio fundamental de la prevalencia del interés general, consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política, en uno de los fines esenciales del Estado, el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Magna (art. 2º), y en la primacía de la Constitución frente a cualquier decisión administrativa que la contraríe (art. 4º).

Así mismo, cabe advertir que también existe un límite de orden constitucional a la facultad de las autoridades administrativas para revocar actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas (arts. 58 y 83, Const. Pol.).

En 1975, el Consejo de Estado se pronunció acerca de la razón de ser de la revocación directa, afirmando lo siguiente:

“... su razón de ser no es otra que la de no permitir que continúe vigente y produzca efectos un acto contrario al orden jurídico o al interés público o social, es decir, el imperio del principio de legalidad y el de la oportunidad y conveniencia de la administración, entendida como servicio público y obrando en función de ese servicio” (concepto, 1975).

Empecemos por afirmar que en el derecho colombiano la institución de la revocación se ha definido, desde el punto de vista legal, con fundamento en la teoría orgánica y material, es decir, la legislación colombiana ha utilizado para tal efecto un criterio mixto.

Desde el punto de vista histórico-legal, resulta relevante mencionar que en los dos primeros Códigos Contencioso Administrativos, el contenido en la ley 130 de 1913 y el adoptado mediante la ley 167 de 1941, se guardó absoluto silencio

acerca de la facultad de la administración para revocar sus propios actos. La normatividad acerca de la revocación de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, aparece por primera vez en el derecho colombiano, en el decreto-ley 2733 de 1959, “por el cual se reglamenta el derecho de petición y se dictan normas sobre procedimientos administrativos”; en el capítulo III se reglamentó lo relacionado con la revocación directa de los actos administrativos en los siguientes términos:

“Artículo 21. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido, o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- ”a) Cuando sea manifiesta su oposición con la Constitución o la ley;
- ”b) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él;
- ”c) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

“Artículo 24. Cuando el acto administrativo haya creado una situación jurídica individual, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”.

De esa primera reglamentación legal de la revocación directa de los actos administrativos y, específicamente, de la definición contenida en el artículo 21, se colige que el legislador extraordinario optó por el criterio orgánico y material, es decir, por un criterio mixto para definir el concepto de revocación; pues en el artículo 21 precisó que el órgano competente para revocar es la misma autoridad que expidió el acto administrativo, tipificando de esta manera el criterio orgánico, y que las causas por las cuales se puede revocar un acto administrativo son razones de ilegalidad y razones de oportunidad o conveniencia, acudiendo de esta forma al criterio material que hace referencia a la causa que provoca la extinción del acto administrativo.

La extinguida Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al estudiar la constitucionalidad del artículo 24 del decreto-ley 2733 de 1959, adoptó

un criterio mixto con prevalencia del criterio orgánico al referirse al concepto de revocación.

Dijo la Corte Suprema de Justicia:

“Esta institución no es propiamente un recurso de la vía gubernativa (como lo son el de reconsideración o reposición, y el jerárquico o de apelación) sino una enmienda o medida correctiva, espontánea o provocada, de las transgresiones del orden jurídico en que puede incurrir la administración con sus actos. Dicha enmienda puede ser espontánea o provocada —se repite—, según la revocación sea producida *motu proprio* por la misma administración, o sea realizada a solicitud de parte. Además la revocación directa puede efectuarse en cualquier tiempo, mientras no se haya producido sentencia” (sentencia de constitucionalidad, 1981).

El artículo 24 del decreto-ley 2733 de 1959 estableció como característica de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas su inmutabilidad, a punto de exigir que la única forma de revocar un acto administrativo de tal naturaleza era obteniendo el consentimiento del titular del acto, y por vía jurisprudencial se implementó que en ausencia del consentimiento del titular de la situación jurídica subjetiva creada por el acto administrativo que se pretende revocar, la administración debía acudir a demandar su propio acto a través de la acción de lesividad, acción no regulada para ese momento en la normatividad legal, pero que fue implementada por vía jurisprudencial, tomándola por analogía del derecho español.

Obsérvese que para esta época, 1959, no existía la reglamentación del procedimiento administrativo, que como quedó explicado en el capítulo II, se refiere a los pasos que tanto la administración como el ciudadano adelantan para que se produzca la manifestación de voluntad normativa, consciente y deseada de la autoridad administrativa; es decir, para que nazca a la vida jurídica el acto administrativo y aun ante la ausencia de dicho procedimiento administrativo, el

legislador, al reglamentar la revocación directa, resaltó como característica del acto administrativo su inmutabilidad. Sobre este aspecto volveremos más adelante, con el fin de evidenciar que bajo la existencia de un régimen legal que establece un procedimiento administrativo resulta, cuando menos más cuestionable, la posibilidad de revocar un acto administrativo que haya creado una situación jurídica subjetiva.

Respecto a la reglamentación jurídica contenida en el artículo 24 del decreto-ley 2733 de 1959, y específicamente de la inmutabilidad e irrevocabilidad del acto administrativo que haya creado una situación jurídica de carácter subjetivo, se pronunció la jurisprudencia del Consejo de Estado en forma unánime y reiterada, advirtiendo que no es posible la revocación de un acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular sin el consentimiento del beneficiario de dicha situación; a esa jurisprudencia nos referiremos más adelante.

El decreto-ley 2733 de 1959 lo derogó —después de veinte largos años de existencia— el decreto-ley 1 de 1984, “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

Las discusiones jurídicas que antecedieron a la expedición del decreto-ley 1 de 1984, dan cuenta de lo polémico que ha sido el tema de la revocación directa. A continuación nos referiremos a las discusiones jurídicas que precedieron a la expedición del decreto-ley 1 de 1984, en cuanto al tema de la revocación directa.

En 1980, el gobierno nacional nombró una comisión asesora para que estudiara y propusiera una reforma al Código Contencioso Administrativo.

Referente a la revocación de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, el itinerario fue el siguiente:

El gobierno elaboró un proyecto de decreto de reforma al Código Contencioso Administrativo y en el artículo 89 propuso:

“Cuando el acto administrativo haya creado [sic] una situación jurídica individual, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. No obstante, en caso de

ilegalidad manifiesta, el jefe del organismo podrá en cualquier tiempo de oficio suspender los efectos del acto y demandar inmediatamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa su nulidad y el restablecimiento del derecho. El incumplimiento de este último deber constituye causal de mala conducta y conlleva responsabilidad personal del funcionario” (Antecedentes del Código Contencioso Administrativo, 1985).

Mediante la ley 58 de 1982 se le concedieron facultades extraordinarias al presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo. El artículo 12 de dicha ley dispuso la integración de una comisión asesora del gobierno, comisión que elaboró un proyecto de decreto en el cual, y en lo que tiene ver con la revocación directa, se reseña lo siguiente:

La primera versión del proyecto guardó silencio acerca del tema de la revocación directa de los actos administrativos; la segunda versión retomó las causales de revocación de los actos administrativos contenidas en el artículo 21 del decreto-ley 2733 de 1959, y por supuesto, insistió en el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas del cual trataba el artículo 24 del mismo decreto-ley 2733, y agregó, como tema nuevo, la posibilidad de revocar los actos presuntos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, cuando la petición que dio origen al silencio sea contraria a la Constitución, la ley o el reglamento o cuando fuere evidente que se utilizaron medios ilegales para que ocurriera el silencio; en la tercera no hubo modificación sustancial a lo presentado en la segunda.

En la cuarta versión del proyecto de decreto, se mantiene lo presentado en las versiones segunda y tercera, pero se propone definir qué se entiende por situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando afirma que estas situaciones son “las que resultan de aplicar la ley a personas o cosas determinadas”; igualmente propone que se faculte a la autoridad administrativa para que en caso de ilegalidad manifiesta pueda suspender los efectos del acto administrativo y proceder a demandarlo ante el juez administrativo, facultando al

administrado para solicitar indemnización por los perjuicios que se le cauce si la nulidad del acto demandado no prospera.

La facultad otorgada a la autoridad pública para suspender los efectos del acto administrativo y la definición de los actos administrativos que creen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, fueron objeto de serias críticas dentro de la comisión asesora, críticas que lograron la supresión de la definición de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto.

La quinta versión del proyecto de decreto mantuvo en su esencia la misma redacción de la cuarta versión.

La sexta versión reitera las tres causales de revocación, la inmutabilidad de los actos administrativos y autoriza la revocación de los actos administrativos que creen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, “cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 49, o si fuere evidente que se usaron medios anormales para demorar la decisión o la notificación” (Antecedentes del Código Contencioso Administrativo, 1985).

La séptima versión del proyecto de decreto mantuvo en lo fundamental lo previsto en la sexta versión. En las siguientes versiones, el tema de la revocación no fue objeto de estudio. Acogidos por la comisión asesora del gobierno los diferentes criterios acerca de la revocación de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas particulares y concretas, se llegó a la última versión elaborada por el gobierno nacional, en la cual se reitera, en el artículo 132, las causales de revocación, tradicionales desde el decreto 2733 de 1959; en el artículo 136 se reitera el principio de inmutabilidad de este tipo de actos administrativos y se permite la revocación “cuando esos actos resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 132, o si fuere evidente que aquél ocurrió por medios ilegales” (Antecedentes del Código Contencioso Administrativo, 1985).

Finalmente, la reforma se plasma en los artículos 69 a 73 del Código Contencioso Administrativo. El artículo 69 acude al criterio mixto: orgánico y

material; al establecer los actos administrativos, deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores y por las siguientes causas:

- “1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
- ”2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
- ”3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

En cuanto a la inmutabilidad del acto administrativo que haya creado situaciones jurídicas subjetivas, el artículo 73 dispone:

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

”Pero habrá lugar a la revocación de estos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

Observamos, entonces, que en la reforma contenida en el decreto 1 de 1984 se mantienen las tres causales clásicas por las cuales se puede revocar un acto administrativo creador de una situación jurídica subjetiva. Se reitera, el principio de inmutabilidad de los actos administrativos y la única innovación radica en autorizar la revocación de los actos fictos o presuntos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales del artículo 69, o si fuere evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales.

Tal como quedará analizado, la jurisprudencia del Consejo de Estado producida entre 1984 y 2001 respetó la inmutabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto, y en el 2002 rompió dicho principio, creando por vía de interpretación jurisprudencial una excepción al principio de inmutabilidad de los actos de carácter particular y concreto; jurisprudencia a partir de la cual, las autoridades administrativas han desconocido, en la mayoría de los casos —tal

como lo demostraremos en esta investigación—, en forma ilegal, las situaciones administrativas creadas por dichos actos, la seguridad jurídica y el principio de protección de la confianza legítima.

El análisis de la reglamentación legal de la revocación directa en el derecho colombiano, que se ha dejado expuesto, amerita algunos comentarios relacionados con la aplicación que desde la práctica y por vía de interpretación jurisprudencial se le ha dado concretamente a los artículos 24 del decreto 2733 de 1959 y 73 del decreto-ley 1 de 1984.

Desde la expedición del decreto-ley 2733 de 1959 —que como quedó visto, fue la primera norma que reglamentó la facultad de las autoridades administrativas para revocar los actos administrativos—, el legislador consagró el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, y advirtió que el ejercicio de la facultad concedida a la autoridad administrativa para revocarlos debía estar precedido del consentimiento expreso y escrito del beneficiario de la situación jurídica creada por el acto cuya revocación se pretende. Significa lo anterior que el legislador extraordinario en 1959 le dio prevalencia al principio de seguridad jurídica por encima del principio de legalidad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en vigencia del decreto-ley 2733 de 1959, fue reiterativa respecto de la imposibilidad de revocar un acto administrativo que haya creado un derecho subjetivo sin que mediara el consentimiento del beneficiario del acto; tesis sustentada básicamente en el artículo 30 de la Constitución de 1886, hoy artículo 58 de la Constitución de 1991, es decir, en el respeto a los derechos adquiridos. Valga anotar que en la evolución de esa línea jurisprudencial, lo que resulta relevante para los efectos de esta investigación es resaltar que tanto el legislador como la jurisprudencia en Colombia respetaban el principio de seguridad jurídica. Y aunque para la época aún no se hablaba del principio de protección de la confianza legítima, en forma indirecta se respetaba este principio que indiscutiblemente es un corolario del principio de seguridad jurídica, principio éste con fundamento en el cual, entre otros, se sostenía la inmutabilidad del acto administrativo de contenido particular;

en otros términos, tácitamente, el legislador y el juez contencioso administrativo aceptaron que la seguridad jurídica —protección a la confianza legítima— constituye un límite al ejercicio de la facultad de revocar los actos administrativos.

Es nuestro interés exponer a continuación una breve referencia a la evolución jurisprudencial en este tema, a fin de evidenciar lo que ocurrió, desde el punto de vista de la legislación y de la jurisprudencia, acerca de la aplicación real y efectiva del principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas; situación legal y jurisprudencial —que como quedará analizado— tácitamente aceptaba en desarrollo del mandato legal de la inmutabilidad del acto administrativo creador de una situación jurídica subjetiva, que la seguridad jurídica —principio de protección a la confianza legítima— constituye un límite al ejercicio de la facultad de revocar los actos administrativos que crean situaciones jurídicas subjetivas.

Recordemos el texto del artículo 24 del decreto-ley 2733 de 1959:

“Artículo 24. Cuando el acto administrativo haya creado una situación jurídica individual, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”.

Algunas de las sentencias del Consejo de Estado sobre tal tema pueden sintetizarse de la siguiente manera, siguiendo un orden cronológico en su expedición.

Recién expedido el decreto-ley 2733 de 1959, el Consejo de Estado consideró que “el gobierno en su función administrativa no puede revocar o modificar actos suyos que hayan creado situaciones jurídicas subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento expreso y escrito del titular. En caso de que la administración considere que el acto de esta naturaleza fue expedido irregularmente, debe entonces acudir ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa con el fin de obtener por los medios adecuados la anulación o revocación del acto respectivo” (sentencia, 1961).

“El decreto 2733 de 1959 creó una modalidad jurídica nueva al autorizar a la administración para revocar sus propios actos, tanto los creadores de situaciones jurídicas objetivas como los de situaciones jurídicas subjetivas o de carácter particular, ya que la legislación anterior disponía que tales actos sólo podían ser revocados por los tribunales de lo contencioso. Pero en el artículo 24 se dispuso que ‘cuando el acto administrativo haya creado una situación jurídica individual, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular’. Era apenas natural que estos actos creadores de situaciones y derechos subjetivos no pudieran revocarse sino de acuerdo con el titular del derecho, pues de otra forma tales derechos adquiridos y las garantías a ellos inherentes quedarían al solo arbitrio de la administración, lo que es contrario tanto a los principios universales de derecho como a nuestra legislación positiva” (Sentencia, 1965 )

“Por regla general, el acto administrativo que crea un derecho subjetivo o reconoce una situación jurídica individual y concreta es irrevocable. Para proceder en contrario la administración debe para salvaguardar la garantía del debido proceso, exponer en qué consiste el error inicial o su falsedad o cuáles fueron las circunstancias que variaron” (sentencia, 1977).

“... Posteriormente, la demandada mediante las resoluciones acusadas revocó directamente el reajuste pensional de que venía disfrutando el demandante, alegándose para ello que la equivalencia certificada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil que sirvió de fundamento al reajuste había sido revocada por este organismo, sin que previamente hubiera obtenido del actor su consentimiento expreso y escrito.

”Ahora bien: el caso es tan elemental, sobre la aplicación del artículo 24 del decreto 2733 de 1959, que no merece mayores consideraciones para concluir en la ilegalidad de los actos acusados, en forma por demás ostensible, dicha ilegalidad no podría calificarse como el simple fruto de una equivocación, sino carente de todo fundamento, de quienes produjeron los actos acusados, porque a sabiendas de que sin el consentimiento expreso y escrito del demandante no

podían revocar directamente la resolución que le reconoció el reajuste, de todas maneras fue revocada.

”Tratando de justificar lo injustificable y de legalizar lo abiertamente ilegal, se invoca una tesis del profesor HERNANDO GÓMEZ MEJÍA expuesta en su ‘Curso de derecho administrativo’ y que refiriéndose al artículo 24 del decreto 2733 de 1959, dice: ‘A nuestra manera de ver esta última disposición debe interpretarse en el sentido de que aún sin el consentimiento del particular, el acto puede revocarse cuando ha sido irregularmente expedido, es decir, cuando adolece de un vicio de nulidad pues en tal circunstancia el acto no ha surgido a la vida jurídica consolidada legalmente’.

”No puede compartir la Fiscalía esta tesis, en la medida en que se abriría ancho campo a la arbitrariedad de la administración que por sí y ante sí sustituiría así fuera sin eficacia definitiva, a la jurisdicción contencioso-administrativa que en casos concretos sería la única con facultades para decir si el acto que se pretende revocar discretamente sin el consentimiento del beneficiario, es nulo, o inexistente.

”Menos puede compartir la Fiscalía, las citas de los eminentes tratadistas ANDRÉ DE LAUBADÈRE y GUIDO CANOBINI, para el presente caso, traídas en uno de los actos acusados, porque aunque es rigurosamente aceptable que la administración corrija sus propios actos sin necesidad de petición de parte, dicha facultad en nuestro cuadro jurídico tiene entre otros límites el respeto por los derechos adquiridos a que se refieren el artículo 30 de la Carta y adicionalmente el de las situaciones individuales a que se refiere el artículo 24 ya mencionado.

”Esas citas doctrinales, totalmente desubicadas de nuestro contexto jurídico, a manera de ver de la Fiscalía, no son más que los adornos ‘jurídicos’ de que se valió la parte demandada, para desconocer a sabiendas, se repite, los derechos del demandante” (Sentencia , 1977).

“Si la administración produce una declaración de voluntad y crea con ella una situación concreta a favor de una persona natural o jurídica y posteriormente advierte que ese acto se opone, en forma ostensible, a la Constitución o a la ley, o no está conforme con el interés público o social, o causa agravio injustificado a

otra persona, puede revocarlo pero con el consentimiento del respectivo titular porque de lo contrario tal acto es inmodificable en la vía gubernativa y sólo es posible su anulación por los tribunales contencioso-administrativos, mediante el ejercicio de la acción consagrada en el artículo 72 de la ley 167 de 1941. Es indiscutible, pues, que en ese caso, a la administración le está vedado la revocación directa contemplada en el artículo 21 del decreto 2733 de 1959 pero puede acudir a la jurisdicción contenciosa, por conducto del agente del ministerio público o del representante legal de la entidad interesada, en ejercicio de su aptitud jurídica, claramente consagrada, en defensa de la legalidad o de sus intereses económicos vulnerados por el acto que ella misma expidió.

”Como titular del derecho a la pretensión está capacitada para hacer surgir el proceso que la doctrina y la legislación española han denominado ‘de lesividad’, pero con las mismas obligaciones procesales que la ley establece para todos los sujetos activos de la impugnación, aunque con algunas prerrogativas” (sentencia, 1979).

“Obviamente solo en el caso de los actos provenientes del silencio positivo, cuando se dan las causales contempladas en el artículo 69 del C. C. A., y cuando el titular del derecho se ha valido de medios ilegales para obtener el acto, puede revocarse directamente sin su consentimiento expreso y escrito; no cabe este proceder, cuando la administración simplemente ha incurrido en error de hecho o de derecho, sin que tenga en ello participación el titular del derecho. En ese caso estará obligada a demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo.” (Sentencia , 1992)

“Dilucidado como está, mediante sentencia judicial que la pensión de jubilación reconocida a la señora Isabel Rojas de Arévalo por el Instituto de Asuntos Nucleares (hoy Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas), no es incompatible con la pensión de vejez que reconoció el Instituto de los Seguros Sociales, no hay lugar a exponer reflexiones jurídicas sobre ese particular. La sala no encuentra asidero jurídico que le permita compartir tanto los planteamientos que expuso el Instituto de Asuntos Nucleares para expedir los

actos acusados, como las consideraciones que llevaron al tribunal a desestimar las peticiones de la demanda, de un lado, porque como ya se precisó, no se presenta incompatibilidad entre las pensiones y del otro es innegable que el Instituto de Asuntos Nucleares no podía modificar la resolución 372 de 17 de septiembre de 1979, sin el consentimiento expreso y escrito de la señora Isabel Rojas de Arévalo. Sobre el particular se observa que la jurisprudencia ha sido reiterativa en señalar que las autoridades, en ejercicio de la función administrativa que les otorga la ley, no pueden modificar o revocar sus actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular. Si considera que el acto ha sido expedido de manera irregular, debe acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con el propósito de demandar su anulación. La firmeza de los actos creadores de situaciones individuales y concretas procura la seguridad jurídica y constituye una garantía para la sociedad, de la cual no pueden disponer de modo arbitrario los funcionarios y encuentra respaldo en el artículo 73 del C. C. A.”.

En 1998, el Consejo de Estado, por medio de la Sala Plena, fijó su posición acerca de la interpretación del artículo 73 del decreto 1 de 1984, en los siguientes términos:

“A diferencia del decreto 2733 de 1959, el decreto 1 de 1984 contempló dos excepciones a la prohibición de revocar los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas o reconocedores de derechos de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

”La prevista en el inciso 2 del artículo 73 antes transcrito, es decir que la administración tiene la potestad de revocar unilateralmente los actos administrativos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, para lo cual pueden presentarse dos situaciones:

”Que se den las causales contempladas en el artículo 69 del C. C. A., en otras palabras, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política y a la ley, cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

”Que sea evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

”El inciso final de dicho artículo 73, permite la revocatoria de los actos administrativos, cuando sea necesaria para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión. Esta disposición no constituye propiamente una excepción a la prohibición que se examina, sino que puede considerarse como un instrumento adecuado para corregir imprecisiones que no inciden en el fondo de determinado acto administrativo.

”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 disposiciones no se halla comprendida la disposición contemplada en el inciso 1 del artículo 73. Se agrega que a la luz del artículo 41 *ibidem*, 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 autorizado 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 pronunciamientos de la Sala Plena de la Corporación, sino también en sus secciones” (sentencia, 1998).

Resulta, entonces, válido afirmar como primera gran conclusión de esta investigación, que en el derecho colombiano, desde el punto de vista legal y jurisprudencial, desde 1959 hasta el 2001 se aceptó el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, con

fundamento en el mandato legal contenido en el artículo 24 del decreto 2733 de 1959 y luego en el artículo 73 del decreto 1 de 1984, admitiendo como única excepción a la regla de inmutabilidad del acto administrativo, la revocación con el consentimiento del beneficiario de la situación creada por tal acto y la revocación de los actos fictos productos del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales.

En otros términos, desde 1959 hasta el 2001, en el derecho colombiano se implementó y se respetó la institución de la inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, y por ese sendero se dio mayor importancia a la seguridad jurídica a los derechos de los ciudadanos que al principio de legalidad, superando así y desde épocas remotas la discusión acerca de la irrevocabilidad del acto administrativo.

En el 2002, la jurisprudencia del Consejo de Estado, mediante decisión adoptada por la Sala Plena, dio un vuelco de 360 grados a la tesis de la inmutabilidad de los actos administrativos, interpretando el mismo texto legal del artículo 73 del decreto 1 de 1984, frente al cual venía sosteniendo que si se reunían los presupuestos legales para la revocación del acto, la administración debía solicitar a su titular el consentimiento expreso y escrito y si no lo obtenía debía demandar su anulación ante el juez competente. Admitía que la única posibilidad de revocar el acto sin contar con el consentimiento del beneficiario del mismo, es la referida a los actos derivados del silencio administrativo positivo; para afirmar a partir del 2002 que la administración puede revocar sin el consentimiento del beneficiario de la situación creada por el acto administrativo, además de los actos producto del silencio administrativo positivo, los actos expresos que hayan incurrido en una de las causales del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

La nueva posición jurisprudencial del Consejo de Estado se origina en la interpretación del inciso 2 del artículo 73 del decreto 1 de 1984, razón por la cual amerita recordar en forma muy puntual su texto:

“Artículo 73. *Revocación de actos de carácter particular y concreto.* Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

”Pero habrá lugar a la revocación de estos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

”Además, siempre podrán revocarse particularmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.

Dijo el Consejo de Estado en sustento de su nueva jurisprudencia:

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

”La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a su voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para

su acatamiento. Ello explica por qué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

”Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, comoquiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C. C. A.” (sentencia, 2002).

De lo que hasta aquí queda expuesto, bien puede colegirse que nuestro ordenamiento jurídico autoriza a la administración pública para revocar los actos administrativos cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona, ello de conformidad con lo previsto en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo; norma respecto a la cual —y como lo anotamos anteriormente— se refiere indistintamente a los actos administrativos que crean situaciones jurídicas de carácter general y a los que crean situaciones jurídicas de carácter subjetivo o particular, lo cual resulta criticable. Pues —en nuestro criterio— los actos administrativos que crean situaciones jurídicas de carácter general, impersonal y abstracto, no son actos pasibles de revocación directa sino de derogación, entre otras razones, por los efectos jurídicos que en el tiempo producen estas dos instituciones jurídicas. Así que —en nuestro criterio— la revocación es propia de los actos administrativos que crean situaciones jurídicas subjetivas.

De la misma manera, nuestro ordenamiento jurídico consagra en el artículo 73 el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de

situaciones jurídicas subjetivas, o como los denomina una parte de la doctrina, actos favorables. Esta norma consagra un principio general: la inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas favorables, principio que admite excepciones: a) cuando el beneficiario de la situación favorable creada por el acto administrativo expresa su consentimiento para que el acto sea revocado, y b) cuando el acto que crea la situación jurídica favorable resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en forma por demás pacífica, siempre interpretó el artículo 73 —tal como quedó reseñado anteriormente—, en el sentido de afirmar que la única posibilidad que tienen las autoridades administrativas de revocar los actos administrativos es la referida a los derivados del silencio administrativo positivo. Por lo demás, “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 autorizado 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 sólo en distintos pronunciamientos de la Sala Plena de la Corporación, sino también en sus secciones” (sentencia, 1998).

Significa lo anterior, que tanto legal como jurisprudencialmente hasta antes del 2002, en el derecho colombiano, por regla general, no se admitía la posibilidad de que la autoridad administrativa pudiera revocar un acto administrativo creador de una situación jurídica subjetiva si no se daba una de las dos excepciones antes referidas.

Esa posición legal y su correspondiente interpretación jurisprudencial, permite afirmar que hasta antes del 2002 se acató y respetó la inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, el principio

de seguridad jurídica, el de la buena fe y como corolario de éstos, el principio de protección a la confianza legítima como un límite al ejercicio de tal facultad.

Sin embargo, en aplicación del mismo ordenamiento jurídico, la jurisprudencia del Consejo de Estado a partir del 2002, abrió la posibilidad por vía de interpretación, a una nueva excepción al principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones favorables: cuando el acto administrativo nace viciado por violencia, por error o por dolo, caso en el cual la autoridad podrá revocarlo sin que requiera del consentimiento del beneficiario de la situación jurídica creada por él.

Esta nueva posición jurídica —en nuestro criterio— desconoce el principio de seguridad jurídica, atenta contra la confianza legítima que genera en los administrados la decisión administrativa, criterio que analizaremos y sustentaremos más adelante.

Las posiciones jurisprudenciales a las que nos hemos referido anteriormente, la sostenida entre 1959 y 2001 y la sostenida a partir del 2002, posiciones jurisprudenciales diametralmente opuestas, tienen como fundamento la interpretación de la misma normativa: el inciso 2 del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo.

El citado inciso dice textualmente:

“Habrá lugar a la revocación de esos actos —se refiere a los favorables—, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

La anterior norma ha tenido dos interpretaciones por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado:

a) Una interpretación permite afirmar que es posible la revocación de los actos administrativos favorables sin el consentimiento del beneficiario del acto, única y exclusivamente cuando el acto es producto del silencio administrativo

positivo, si se dan las causales del artículo 69, o si fuere evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales. Es decir, que esta interpretación jurisprudencial del inciso 2 del artículo 73 del decreto-ley 1 de 1984, acepta y reafirma la inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, excepto cuando se trate de un acto ficto producto del silencio administrativo positivo y se den las circunstancias legales a que alude el mencionado inciso 2 del artículo 73.

b) Otra interpretación afirma que el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, tiene dos excepciones: una, la revocación de los actos administrativos favorables sin el consentimiento del beneficiario del acto, única y exclusivamente cuando el acto es producto del silencio administrativo positivo, si se dan las causales del artículo 69, y otra, la revocación de los actos administrativos favorables sin el consentimiento del beneficiario del acto cuando éste ocurrió por medios ilegales.

En consecuencia, cualquiera de las dos interpretaciones conduce a aceptar, como una verdad absoluta que es posible revocar sin el consentimiento del beneficiario del acto, los actos fictos producto del silencio administrativo cuando se dan las causales del artículo 69. La discrepancia entre una y otra interpretación, radica en que la segunda interpretación considera que la excepción no sólo se refiere a los actos fictos, sino también al acto expreso, cuando fuere evidente que éste ocurrió por medios ilegales.

Con el fin de fijar nuestra posición, empezaremos por afirmar que la interpretación del inciso 2 del artículo 73 no puede restringirse a una interpretación meramente gramatical, tal como lo insinúa la sentencia del Consejo de Estado de 16 de julio de 2002, cuando afirmó que el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. Es necesario, teniendo en cuenta que la facultad de revocar los actos administrativos es una institución que afecta los derechos que le han sido conferidos a una persona y que en principio gozan de protección constitucional, tener presente como fundamento de tal tesis aspectos de orden constitucional.

En nuestro criterio, una interpretación del inciso 2 del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo debe corresponder a una serie de conceptos de orden constitucional y no a una simple interpretación de orden gramatical.

Consideramos que a la luz de lo dispuesto en el artículo 73, inciso 2, *ibidem*, en el derecho colombiano las autoridades administrativas únicamente están facultadas para revocar los actos administrativos producto del silencio administrativo positivo, cuando se den las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales; la mencionada norma no autoriza a las autoridades administrativas a revocar los actos administrativos expresos cuando éstos se hayan producido ilegalmente.

El inciso 2 del artículo 73, *ibidem*, se refiere en forma específica a la institución del silencio administrativo positivo; es decir, a aquella institución que es una ficción legal en la medida que el legislador para garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos castiga la demora de las autoridades administrativas para atender peticiones de los ciudadanos con el fenómeno del silencio administrativo y le da, en forma excepcional y en los casos expresamente señalados por el mismo legislador, efectos positivos, esto es, efectos beneficiosos creadores de situaciones jurídicas subjetivas. Los actos administrativos producto de la ocurrencia de un silencio administrativo positivo los ha denominado la jurisprudencia como actos fictos o presuntos y como son actos que crean situaciones jurídicas subjetivas, es decir, actos creadores de derechos, adolecen de la manifestación de voluntad de la autoridad administrativa. El legislador extraordinario, para efectos de la materialización del derecho que crea el acto ficto, ha dispuesto en el artículo 42 del decreto 1 de 1984, que el beneficiario de la situación jurídica creada por el acto ficto debe protocolizarlo en una notaría, es decir, elevar el acto ficto a escritura pública y que ésta producirá todos los efectos legales del acto administrativo; en otras palabras, el acto ficto se eleva a escritura pública para efectos de la validación de los derechos que el acto ficto por mandato legal le confirió al ciudadano.

Respecto al mandato legal previsto en el artículo 42 del decreto 1 de 1984, el Consejo de Estado ha considerado que de dicha disposición se infiere que el medio idóneo para probar la ocurrencia del silencio administrativo positivo es el acto de protocolización. Se trata, pues, de un requisito que la doctrina ha denomina *ad solemnitatem*, sin el cual, a pesar de existir el hecho, no se puede tener como probado, si no se cumple con el supuesto fáctico que la norma contiene (sentencia, 1997).

Ahora bien, el artículo 41 del decreto 1 de 1984 advierte que el acto presunto podrá ser objeto de revocatoria directa y en correspondencia con tal mandato legal, el artículo 73, *ibidem* —tal como lo venimos analizando— reglamenta la revocación del acto presunto producto del silencio administrativo positivo. Así las cosas, nos proponemos exponer nuestra interpretación del artículo 73 del decreto 1 de 1984 y nuestra crítica a la última posición jurisprudencial del Consejo de Estado, que como quedó anotado, data del 2002, para luego, y a manera de conclusión de esta investigación, fijar nuestra posición acerca de la teoría de la revocación de los actos administrativos.

*Interpretación correcta del inciso 2 del artículo 73 del decreto 1 de 1984:* es posible la revocación de los actos administrativos favorables sin el consentimiento del beneficiario del acto, única y exclusivamente cuando el acto es producto del silencio administrativo positivo, si se dan las causales del artículo 69, o si fuere evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales.

En nuestro juicio, el inciso 2 del artículo 73 se refiere única y exclusivamente a la autorización que el legislador les concedió a las autoridades administrativas para revocar el *acto ficto*, si se dan las causales del artículo 69, o si fuere evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales.

Nuestra posición se fundamenta en las siguientes razones:

- a) *Falta de asignación de competencia a las autoridades administrativas para revocar actos expresos ilegales*

En esta investigación ha quedado analizado que en el derecho contemporáneo es regla general la inmutabilidad de los actos administrativos y que en algunos países se admite la posibilidad de revocar los actos administrativos ilegales o nulos de pleno derecho; pero esta facultad, aún en tal situación, está autorizada legalmente en forma expresa y además condicionada al cumplimiento de unos requisitos. Es así como en el derecho español se admite la posibilidad de revocar los actos que sean nulos de pleno derecho, previo dictamen favorable del Consejo de Estado y se niega esta posibilidad para los actos simplemente anulables, sin distinguir entre el acto ficto y el expreso, pues éstos deben ser anulados por el juez contencioso administrativo. En el derecho alemán se distingue entre la revocación de actos administrativos antijurídicos y actos administrativos conforme a derecho. La revocación de actos administrativos conforme a derecho, sólo es admisible cuando exista un fundamento de objeción especial, pero en todo caso el afectado tiene derecho a ser indemnizado por el daño patrimonial sufrido. En el derecho argentino se distingue para efectos de la revocación entre el acto irregular y el acto regular que por principio es irrevocable en sede administrativa.

En Colombia, la autorización legal expresa que, por demás atañe al problema de competencia de la autoridad administrativa, dispuesta entre otros en el artículo 121 de la Constitución Política, para revocar actos administrativos ilegales no existe, a tal punto que durante décadas la jurisprudencia del Consejo de Estado así lo consintió.

El inciso 2 del artículo 73 se refiere única y exclusivamente al acto ficto, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. La extensión interpretativa efectuada por la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de sostener que la frase “o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales” se refiere al acto expreso, es una interpretación incorrecta.

Cuando el legislador afirma que el acto ficto puede ser revocado si se dan las causales del artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, se está refiriendo, en ambos casos, al acto ficto por las siguientes dos razones:

1. Porque bien puede ocurrir que lo ilegal sea el procedimiento para que se surta el silencio administrativo positivo o lo ilegal no sea el procedimiento sino el acto ficto como tal, porque el beneficiario de dicha situación no cumple con los requerimientos legales para ser beneficiario de la situación jurídica subjetiva que genera el silencio de la administración. Obsérvese que en cualquiera de las dos hipótesis planteadas existe un acto ficto creador de una situación jurídica subjetiva.

Significa lo anterior, que es perfectamente posible que en forma ilegal se propicie que la administración guarde silencio frente a la petición presentada, para que transcurrido el término establecido en la ley se produzca el acto ficto favorable, a pesar de que el beneficiario de la situación cumpla con los requisitos legales para que la situación beneficiosa presunta se configure, caso en el cual es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Pero también es perfectamente viable que el silencio de la administración evidentemente se dé en forma legal; la administración no se pronuncia frente a la petición formulada, pero resulta que el beneficiario del acto ficto no cumple con los requisitos legales exigidos para tal efecto, en cuyo caso el acto ficto resulta beneficioso para el ciudadano pero ilegal, por cuanto éste no cumple los presupuestos jurídicos para ser beneficiario de la situación favorable generada por el acto ficto.

2. El artículo 73 del decreto 1 de 1984 en sus incisos 1 y 3 se refiere a los actos expresos y el inciso 2 a los actos presuntos. El inciso 1 consagra la regla de inmutabilidad de los actos administrativos que hayan creado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, precisando que éstos no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. El inciso 2 permite la revocación de este tipo de actos

administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

Por su parte, el inciso 2 se refiere únicamente a los actos presuntos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que este acto presunto ocurrió por medios ilegales.

En consecuencia, no puede válidamente la jurisprudencia del Consejo de Estado deducir que el artículo 73 se refiere en sus incisos 1 y 3 a los actos expresos y el 2 a los actos presuntos y nuevamente a los actos expresos.

Así las cosas, resulta que el inciso 2 del artículo 73 se refiere únicamente a la facultad otorgada a la autoridad administrativa para revocar un acto ficto producto del silencio administrativo positivo, bien sea porque el silencio ocurrió por medios ilegales o porque el acto ficto incurre en cualquiera de las causales del artículo 69 del decreto 1 de 1984.

Los antecedentes del decreto 1 de 1984 dan cuenta de la anterior interpretación: la segunda versión el proyecto de decreto insistió en el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, del cual trataba el artículo 24 del mismo decreto-ley 2733, y agregó, como tema nuevo, la posibilidad de revocar los actos presuntos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, cuando la petición que dio origen al silencio sea contraria a la Constitución, la ley o el reglamento, o cuando fuere evidente que se utilizaron medios ilegales para que ocurriera el silencio.

La sexta versión reitera las tres causales de revocación, la inmutabilidad de los actos administrativos y autoriza la revocación de los actos administrativos que creen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, “cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 49, o si fuere evidente que se usaron medios anormales para demorar la decisión o la notificación” (Antecedentes del Código Contencioso Administrativo, 1985).

En las siguientes versiones, se reitera el principio de inmutabilidad de este tipo de actos administrativos y se permite la revocación “cuando esos actos resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 132, o si fuere evidente que aquél ocurrió por medios ilegales” (Antecedentes del Código Contencioso Administrativo, 1985).

La transcripción de los antecedentes de la discusión de lo que posteriormente se consolidó como el artículo 73 del decreto 1 de 1984, muestran en forma irrefutable que el legislador cuando admitió la posibilidad de establecer una excepción al principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas favorables, únicamente abrigó la posibilidad de excepcionar a tal principio la revocación de los actos fictos, a tal punto que en forma expresa dijo: “cuando esos actos resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 132, o si fuere evidente que *aquél* ocurrió por medios ilegales”, el término *aquél* no tiene ningún otro alcance que el de referirse al acto ficto.

b) *En el derecho colombiano existe autorización legal expresa para que las autoridades administrativas demanden los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas que consideren ilegales*

Una interpretación sistemática del ordenamiento normativo previsto en el Código Contencioso Administrativo, resulta de relacionar el inciso 2 del artículo 73 con el artículo 136, numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, que prevé que los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas que reconozcan prestaciones periódicas y que la autoridad estime ilegales, podrán demandarse en cualquier tiempo por la autoridad; y el numeral 7 faculta a las personas de derecho público para demandar sus propios actos, ampliando la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a dos años. Por consiguiente, si la autoridad administrativa está autorizada para demandar tanto los actos administrativos que reconozcan prestaciones periódicas como cualquier

acto administrativo creador de una situación jurídica subjetiva que la autoridad estime ilegales, resulta que se vuelve innecesarias las dos facultades otorgadas a las autoridades administrativas: la de revocar, tesis impuesta por vía de interpretación jurisprudencial, y la de demandar, facultad otorgada por el legislador. Pero además de que resulten innecesarias esas dos facultades, su coexistencia demuestra que el legislador extraordinario, cuando expidió el Código Contencioso Administrativo, adoptado mediante el decreto-ley 1 de 1984, fue consecuente al decidir la regla de la inmutabilidad de los actos administrativos y al facultar a las personas de derecho público para demandar sus propios actos (salvamento de voto, 2002).

## **CONCLUSIONES**

### **I. NUESTRA PROPUESTA**

Efectuada y estructurada la investigación en los términos que han quedado expuestos, pretendemos proponer una solución al tema de la posibilidad de revocar los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas o, como los denominan otros, actos favorables; solución que debe estar enmarcada dentro del contexto de la normatividad legal que regula la materia en el derecho colombiano, normatividad que en buena parte ha recogido las posturas de la doctrina y legislación foráneas pero que la ha implementado en forma parcial e irregular.

Las normas jurídicas que sirven de fundamento a la teoría de la revocación de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, son básicamente los artículos 69 y 73 del decreto 1 de 1984. La primera de ellas determina las causales por las cuales se puede revocar un acto administrativo, y el artículo 73 que —como ya quedó analizado en precedencia— reglamenta el principio de inmutabilidad de los actos administrativos y establece una excepción: la revocación de los actos fictos producto del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió

por medios ilegales; norma ésta frente a la cual fijamos nuestra posición y criticamos la interpretación que de la misma hizo la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado en el 2002, sentencia con la cual —como también quedó anotado— cambió la jurisprudencia.

Es unánime la posición de la doctrina foránea en aceptar que uno de los temas más difíciles de definir es el de la revocación de los actos administrativos favorables. En la historia jurídica, relacionada con la teoría de la revocación, bien puede afirmarse que se han expuesto tres corrientes o ideologías, como fundamento en las que la doctrina sostiene la irrevocabilidad de los actos administrativos: en primer lugar, la teoría de la cosa juzgada administrativa; la segunda teoría es la referente al respeto de los derechos adquiridos, y la tercera es la relacionada con la necesidad de garantizarle a los administrados una seguridad jurídica.

Una comparación de la reglamentación legal de la revocación en el mundo contemporáneo, permite afirmar que hoy día es principio universalmente reconocido el de la inmutabilidad de los actos administrativos y que la revocación sólo procede en casos excepcionales y en los términos que la legislación de cada país regula; legislaciones que permiten la revocación bajo estrictas limitaciones jurídicas, como el concepto previo y vinculante del Consejo de Estado en el caso español, para revocar actos nulos de pleno derecho, la declaración de lesividad del acto o el que no haya transcurrido el término fijado en la ley para el ejercicio de la acción contenciosa, como ocurre en el derecho francés, o en el derecho alemán y en el argentino, en los que distinguen entre la revocación de actos administrativos antijurídicos y actos administrativos conforme a derecho.

Consideramos que la administración no puede en forma unilateral revocar actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, sin que medie el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho creado por el acto cuya revocación se pretende, previa garantía de un debido proceso; que en el derecho colombiano no ha existido en la historia legislativa autorización legal, es decir, otorgamiento de competencia a las autoridades públicas para revocar actos

antijurídicos o conforme a derecho. Que si la administración no obtiene el consentimiento expreso y escrito del beneficiario del acto cuya revocación se pretende, la autoridad debe acudir ante el juez contencioso administrativo en procura de la declaratoria de ilegalidad del mentado acto administrativo. Admitimos en nuestra posición, la revocación de los actos fictos producto del silencio administrativo positivo, bajo algunos límites que expondremos más adelante.

Nuestra posición la fundamentamos en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y proteger la confianza legítima que a los ciudadanos les genera las decisiones administrativas que crean situaciones jurídicas subjetivas.

Las razones en las cuales apoyamos nuestra propuesta son, en síntesis, las siguientes:

#### **A) LA EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

En el capítulo segundo de este trabajo nos referimos *in extenso* a la noción de acto administrativo creador de situaciones jurídicas de carácter subjetivo y al procedimiento administrativo para su expedición.

En dicho capítulo, después de analizar y comparar las posiciones doctrinarias y jurisprudenciales acerca de la definición de acto administrativo, concluimos que el acto administrativo es la manifestación de voluntad de un ente público o privado investido de función administrativa, sujeta al principio de legalidad, que produce efectos jurídicos capaces de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter general e impersonal y de carácter particular y concreto, es decir, de carácter subjetivo. Así mismo, precisamos —apoyándonos en la doctrina y en la jurisprudencia colombianas— que la manifestación de voluntad como elemento del acto administrativo es una voluntad normativa consciente y deseada.

De la misma manera precisamos que esa manifestación de voluntad normativa, consciente y deseada, es producto de un procedimiento administrativo. Que ese procedimiento, entendido como el conjunto de trámites y formalidades

que debe observar la administración al desarrollar su actividad, en el derecho colombiano se encuentra reglado desde 1984 y que en el desarrollo del mismo, la autoridad administrativa y el ciudadano tienen una serie de derechos y deberes que confluyen en la expedición de la manifestación de voluntad de la autoridad administrativa o de la privada que ejerce función pública. Situación jurídica que nos permite afirmar que el acto administrativo no nace a la vida jurídica por exploración espontánea de la autoridad administrativa, sino que es el producto de ese procedimiento administrativo.

Si ello es así, como en efecto lo es, consideramos que la autoridad administrativa que recorre un procedimiento para la expedición de un acto administrativo no puede de manera unilateral revocar esa manifestación de voluntad normativa, consciente y deseada, sin que tenga un mínimo de responsabilidad en su proceder jurídico. En otros términos, repugna y contradice el principio de inmutabilidad de los actos administrativos aceptar que cuando la autoridad administrativa considere que su manifestación de voluntad normativa, consciente y deseada, está viciada de ilegalidad, puede *motu proprio* revocar dicha decisión y subsanar su equivocación a costa de la seguridad jurídica de los derechos del beneficiario de la situación jurídica subjetiva creada por el acto administrativo.

La existencia del procedimiento administrativo que en el derecho contemporáneo data de 1925 y en el colombiano de 1984, impone un principio de responsabilidad en la expedición de los actos administrativos; principio de responsabilidad que repercute en el respeto de los derechos de los beneficiarios de la situación jurídica creada por dicho acto administrativo, y ello, de suyo, supone que la autoridad administrativa no puede proceder a revocar un acto administrativo sin desconocer su responsabilidad en la expedición del mismo.

Esta situación puede solucionarse si, para efectos de la revocación, el beneficiario de la situación jurídica, creada por el acto administrativo, consciente en forma expresa y autoriza a la autoridad administrativa la revocación del acto

administrativo, sin que medie dicho consentimiento —en nuestro criterio—, la autoridad administrativa no puede revocar el acto administrativo.

Concluimos y afirmamos en este aspecto, que si como consecuencia de un procedimiento administrativo, la autoridad pública o privada que ejerce función pública expide un acto administrativo, no puede dicha autoridad *a posteriori* calificar ella misma la ilegalidad del acto administrativo y pretender subsanar dicha ilegalidad, disponiendo la revocación de su propio acto. Pues bien, puede afirmarse que los errores en los que incurre la autoridad al manifestar su voluntad sólo pueden afectarla a ella y la forma de subsanar su error no debe quedar en sus manos, deberá en estos casos, a efectos de que prime el principio de legalidad, acudir al juez contencioso administrativo en procura de la declaratoria de nulidad del respectivo acto administrativo.

Obsérvese que en la legislación colombiana desde 1959 hasta la vigencia del decreto-ley 1 de 1984, no existe norma expresa que en materia de revocación reglamente la distinción entre acto antijurídico y acto conforme a derecho, y menos existe normatividad que le haya otorgado competencia a las autoridades administrativas para revocar de oficio y sin que medie el consentimiento del beneficiario de la situación jurídica creada por el acto administrativo. Para revocar dicho acto, esa competencia surge en el derecho colombiano por vía de interpretación jurisprudencial, lo cual es desde todo punto de vista, ilegal.

En este sentido y teniendo en cuenta que como el acto administrativo es producto de un procedimiento administrativo en el cual la autoridad competente manifiesta su voluntad normativa, consciente y deseada, y que el acto ficto o presunto no es producto de un procedimiento administrativo y, además, carece de la manifestación de voluntad normativa, consciente y deseada, por cuanto es producto de una ficción legal, consideramos que el acto ficto producto de un silencio administrativo positivo sí puede ser revocado si se dan las causales del artículo 69, o si es evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales, por cuanto que resulta irrefutable que en este evento la autoridad no explicitó su manifestación de voluntad normativa, consciente y deseada.

## **B) LA EXISTENCIA EN EL DERECHO VIGENTE DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN A LA CONFIANZA LEGÍTIMA**

En el capítulo primero de este trabajo analizamos cómo en el derecho colombiano desde 1990, por vía de jurisprudencia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado implementaron en el derecho interno de nuestro país la aplicación del principio de protección a la confianza legítima, como un corolario del principio constitucional de la buena fe.

Definimos con apoyo en la doctrina y la jurisprudencia del derecho comparado, que el principio de protección a la confianza legítima constituye el sustento jurídico que le permite al ciudadano creer y confiar en que las decisiones del Estado que le generan una expectativa o un derecho son estables y le garantiza desarrollar y ejecutar sus derechos conforme a tales decisiones jurídicas, sin que pueda temer el desconocimiento abrupto de ellas y el derrumbe de los derechos que tales decisiones le permitieron construir.

Ahora bien, apoyándonos en decisiones de la Corte Constitucional, afirmamos que el principio de protección a la confianza legítima es un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º a 4º, Const. Pol.), de respeto al acto propio (sent. T-295/99) y buena fe (art. 83, Const. Pol.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello por lo que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable, sino también jurídicamente exigible (Corte Constitucional, sent. T-961, 2001).

Teniendo en cuenta que el acto administrativo es producto de un procedimiento administrativo, procedimiento en el cual el ciudadano actúo como parte complementaria y necesaria para que la autoridad administrativa expidiera el acto administrativo, resulta incuestionable conforme a la tesis que venimos proponiendo, aceptar que por vía de la revocación se le desconozca en forma abrupta los derechos generados por el acto administrativo. El principio de

protección a la confianza legítima le garantiza al ciudadano la estabilidad y respeto en las situaciones jurídicas subjetivas creadas por el acto administrativo y constituye, en consecuencia, un límite al ejercicio de la facultad otorgada a las autoridades administrativas para revocar los actos administrativos, límite que no le impide acudir al juez contencioso para obtener la nulidad del acto administrativo que considera ilegal.

Así, pues, que una segunda conclusión de esta investigación es que el principio de protección a la confianza legítima constituye un límite a la facultad de las autoridades públicas para revocar actos administrativos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas y obliga, en aras de la seguridad jurídica, que si la autoridad administrativa considera que uno de los actos administrativos por ella proferido, tiene vicios de ilegalidad, debe acudir al juez contencioso administrativo para que éste declare si en verdad el acto administrativo es legal o ilegal.

En el curso de esta investigación, el legislador expidió la ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, y aunque ésta empezará a regir el 2 de julio de 2012, consideramos importante mencionar que el resultado de esta investigación coincide en buena parte con lo que será a partir del 2012 la nueva reglamentación jurídica acerca de la figura de la revocación directa.

Celebramos que por primera vez en Colombia se hable de un *Código de Procedimiento Administrativo*, lo cual, en cierta forma, reconoce la importancia que tiene el procedimiento administrativo como el cauce necesario para la producción de actos administrativos, como el instrumento de garantía para las personas frente a la actividad de las autoridades públicas y de las privadas que ejercen función administrativa.

En el título III, capítulo IX de la ley 1437 de 2011 se reglamenta la *Revocación directa de los actos administrativos*. Y respecto al tema que venimos analizando, el artículo 95 se refiere a las causales de revocación en los siguientes términos:

*“Causales de revocación.* Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- ”1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
- ”2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
- ”3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

Nuevamente el legislador acude al criterio mixto: orgánico y material, aunque no propiamente para definir el concepto de revocación, lo cual no ha ocurrido en la legislación de nuestro país, pero sí para referirse a la revocación desde el punto de vista del órgano competente para revocar y de las causas por las cuales puede efectuarse dicha revocación.

El artículo 93 de la ley 1437 de 2011 es similar a la previsión legal contenida en el artículo 69 del decreto-ley 1 de 1984, con algunas precisiones que resultan de suma importancia: en primer lugar, tema éste de poca importancia, al referirse al inmediato superior como autoridad competente para revocar el acto administrativo, precisa que ese inmediato superior puede ser el jerárquico o funcional, advertencia que evidentemente no contenía el artículo 69 del decreto 1 de 1984; en segundo lugar, anticipándose al caos que creó la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 16 de julio de 2002, precisa que tanto el acto administrativo expreso como el ficto que haya creado una situación jurídica de carácter subjetivo, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

El artículo 97 de la ley 1437 de 2011 prescribe:

*“Revocación de actos de carácter particular y concreto.* Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea

expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

”Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

”Si la administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

”Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

El artículo 97 reitera en forma absoluta, salvo las excepciones legales, sin dejar la menor posibilidad de interpretación diferente, el principio de inmutabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto, incluido el acto ficto que en el decreto 1 de 1984 era susceptible de ser revocado cuando éste resultaba de la aplicación del silencio administrativo positivo o si se daban las causales del artículo 69, o si fuere evidente que el acto ficto ocurrió por medios ilegales.

Igualmente, ordena que si el titular de la situación jurídica creada por el acto administrativo de carácter particular y concreto, niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es ilegal, ésta deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; si la administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, para efectos de la demanda, el legislador exime a la administración de la obligación de acudir a la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la acción y le ordena solicitar la suspensión provisional.

Así, pues, que en forma coincidente podemos afirmar que el producto de esta investigación en buena parte será legislación en nuestro derecho positivo, y tal vez así se pueda poner punto final a la arbitrariedad que generó la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 2002, la cual permitió que las autoridades administrativas, en un buen número de casos, al considerar que el acto

administrativo que habían expedido y mediante el cual le habían creado una situación jurídica de carácter subjetivo, fuera revocado y en la gran mayoría de los casos, ese acto revocatorio fue anulado por el juez contencioso, generando en la mayoría de ellos daños irreparables para el ciudadano. Como el caso del ciudadano que estando disfrutando de su pensión que le fue reconocida, le es revocada y durante los largos años que dura el proceso contencioso administrativo para demostrar la ilegalidad del acto revocatorio, el ciudadano no tiene posibilidades de vivir dignamente, no le es posible su afiliación al sistema de seguridad social y espera prudentemente su muerte día tras día mientras espera la sentencia que anule el acto que dispuso la revocatoria de su pensión y muchas veces muere antes que se profiera la sentencia y cuando logra sobrevivir el tiempo, ya no le da oportunidad de disfrutar lo que por vía de revocación le arrebató el mismo Estado.

Con el fin de probar lo que ha venido ocurriendo en el derecho Colombiano con el uso de la facultad de revocación de los actos administrativos que han creado derechos subjetivos, a continuación y a manera de muestra relaciono algunos casos en los que el acto que revoco el que había concedido una pensión posteriormente es anulado.

## ANEXOS

SENTENCIA	SITUACIÓN JURÍDICA	DECISIONES DE INSTANCIA	REVISIÓN DE TUTELA O SENTENCIA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
T-245 DE 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante Resolución No 503 del 26 de abril de 2004, se reconoció una pensión vitalicia de jubilación a la actora.</li> <li>• Resolución No 632 de 26 de junio de 2004, por medio de la cual se revoca la resolución No 503 del 26 de abril de 2004</li> </ul>	El Juzgado Primero Civil Municipal de Tumaco, denegó la acción de tutela.	La Corte Constitucional en revisión revoco la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Tumaco y en su lugar CONCEDE el amparo de tutela y ordena a la Alcaldía Municipal de Tumaco dejar sin efectos la Resolución No. 632 de julio 26 de 2004, que suspendió el pago de la pensión de jubilación reconocida a la accionante
T-1184 DE 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante Resolución No. 091 de Julio de 1985 se le reconoció una pensión a la actora.</li> <li>• En mayo de 2002 el Fondo Territorial de</li> </ul>	El Juzgado Séptimo Penal Municipal de Barranquilla, NIEGA la acción de tutela. El Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla, REVOCA la decisión anterior, por cuanto la Administración Distrital accionada no contó con la	La Corte Constitucional en revisión confirmo la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla.

	<p>Pensiones de Barranquilla les suspendió el pago de la mesada a la actora.</p>	<p>autorización de la accionante para proceder a suspender la resolución que le concedía la pensión, ni acudió a la jurisdicción ordinaria con el fin de que ésta decidiera si procedía la suspensión o no del acto respectivo</p>	
T-460 DE 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión Nacional de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguros Sociales, concedió la pensión de sobrevivientes al accionante, en calidad de cónyuge supérstite.</li> <li>• El Instituto de Seguros Sociales ordenó, mediante Resolución No. 01283 1994 y sin que mediara autorización del accionante, suspender el pago de la mesada.</li> </ul>	<p>El Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Bogotá D.C., concedió el amparo solicitado por el accionante.</p> <p>El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, mediante fallo del 22 de enero de 2007, resolvió confirmar el fallo de tutela del a-quo.</p>	<p>La Corte Constitucional en revisión revoco parcialmente los fallos de primera y segunda instancia en el sentido de ordenar el pago de las mesadas suspendidas y que se continúe pagando las mesadas que de aquí en adelante se causen, hasta que la justicia contencioso administrativa decida sobre la legalidad del acto que ordenó la suspensión del pago de la mesada</p>
Consejo de Estado Sentencia Exp.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante Resolución 3481 de 20 de octubre de 1982, el Departamento del Valle</li> </ul>	<p>El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:</p>	<p>El Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B</p>

<p>No. 2222-07 de 2009</p>	<p>del Cauca reconoció al actor una pensión de jubilación, la cual fue reajustada a través de las Resoluciones 3720 de 1988 y 2232 de 1989.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Departamento del Valle del Cauca por medio de la Resolución 1038 de 2004, rebajó su mesada pensional aduciendo supuestas irregularidades en los reajustes que la pensión había sufrido en los años de 1988 y 1989.</li> <li>• El actor solicitó la nulidad de las Resoluciones 1038 de 6 de septiembre de 2004; 1056 de 4 de octubre de 2004 y 2067 de 8 de noviembre de 2004, por medio de las cuales el Departamento del Valle del</li> </ul>	<p>“La administración está en la obligación de modificar o revocar sus actos a través del ejercicio de los recursos legales procedentes o cuando al configurarse alguna de las causales consagradas en el artículo 69 del C.C.A., oficiosamente o a petición de parte, se imponga su revocatoria directa, siempre y cuando, se cumpla la exigencia legal que contiene el artículo 73 ibídem.</p> <p>Conforme a la sentencia C-835 de 2003 de la Corte Constitucional, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 autoriza revocar los actos directamente en los términos jurisprudenciales allí plasmados y sin violar el derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, en este caso, la administración debió ejercer la acción correspondiente para impugnar sus propios actos, esto es, la acción de lesividad, con el fin de lograr que el juez administrativo declare la nulidad del acto, dado que no se demostró la existencia de</p>	<p>confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.</p>
----------------------------	---	---	---

	<p>Cauca revocó directamente, y sin su consentimiento, los actos administrativos que le habían reajustado su pensión.</p>	<p>medios fraudulentos en la obtención del derecho laboral reconocido.”</p>	
<p>Consejo de Estado Sentencia Exp. No. 1646-07 de 2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante Resolución 4174 de 31 de diciembre de 1980, el Departamento del Valle del Cauca reconoció al actor una pensión de jubilación.</li> <li>• El Departamento reajustó la pensión de jubilación con inclusión de los factores de dietas y gastos de representación, mediante las Resoluciones Nos. 3717 de 20 de octubre de 1988 y 4791 de 16 de agosto de 1989.</li> <li>• A través de la Resolución 1070 de 1 de diciembre de</li> </ul>	<p>El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente: “Conforme a la sentencia C-835 de 2003 de la Corte Constitucional, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 no puede entenderse como una facultad ilimitada de la Administración en la que se puedan desconocer los derechos adquiridos de los pensionados. En efecto, con base en dicha providencia la Corte aclaró que cuando el litigio materia de revocatoria versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, la</p>	<p>El Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca</p>

	<p>2004, la Secretaría de Desarrollo Institucional revocó directamente y sin el consentimiento del actor las Resoluciones 3717 de 20 de octubre de 1988 y 4791 de 16 de agosto de 1989 que habían reajustado la pensión con inclusión de nuevos factores, y, en su lugar, reajustó la pensión en el sentido de disminuir su monto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En ejercicio de la acción de Nulidad y restablecimiento del Derecho el actor solicitó la nulidad de las Resoluciones por medio de las cuales el Departamento del Valle del Cauca revocó directamente y sin su consentimiento los actos</li> </ul>	<p>Administración no puede revocar los actos que hayan reconocido pensión, sin el previo consentimiento del particular, para lo cual debe remitirse a las reglas del artículo 74 del Código Contencioso Administrativo.</p> <p>Como quiera que en el caso de autos, el Departamento del Valle del Cauca revocó directamente los actos administrativos que habían reajustado la pensión del actor, por considerar que el régimen que se aplicó para el reajuste estaba derogado, tal discusión no podía ser objeto de revocatoria directa sin el consentimiento del pensionado. Por tanto, los actos acusados surgieron con un vicio de ilegalidad, situación que implica su expulsión del ordenamiento jurídico.</p> <p>Finalmente, advirtió que el Departamento debió adelantar la respectiva acción de lesividad dentro del término legal, para infirmar los actos que consideró anulables por haberse expedido con base en</p>	
--	---	---	--

	<p>administrativos que le habían reajustado su pensión en el sentido de disminuir su monto.</p>	<p>normas derogadas.</p>	
<p>Sentencia Juzgado 15 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá Exp. No. 2006-2775</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante Resolución No. 15812 de 2005 CAJANAL le reconoció una pensión gracia al actor.</li> <li>• Mediante Resolución No. 31041 de 2005 CAJANAL revocó la Resolución No. 15812 de 2006</li> <li>• En ejercicio de la acción de Nulidad y restablecimiento del Derecho el actor solicitó la nulidad de la Resolución por medio de la cual se revocó la Resolución No. 15812 de 2005</li> </ul>	<p>EL Juzgado 15 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró la nulidad de la Resolución No. 15812 de 2005 y ordenó a CAJANAL pagar al actor las mesadas que se le dejaron de pagar con ocasión al acto declarado nulo.</p>	

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA NACIONAL

GABRIEL, V. (2008). La Defraudación De La Confianza Legítima, Universidad Externado de Colombia.

En Recueil de jurisprudente, édition française, pág 835 (pág. 250). Bogotá.

SÁNCHEZ TORRES, C. (1995). Teoría General del Acto Administrativo. Bogotá: Biblioteca Jurídica Dike.

RIASCOS GÓMEZ, L. (2008). El Procedimiento Administrativo Como Mecanismo Idóneo Para Producir Actos Administrativos En El Derecho Colombiano. Bogotá, Colombia.

MAURER, H. (2008). Introducción Al Derecho Administrativo Alemán. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

JAIME, S. G. (2003). Tratado De Derecho Administrativo Tomo II. Bogotá: Publicaciones Universidad Externado De Colombia.

MICHEL, S. (1981). El Acto Administrativo. Bogotá.

JAIME, V. P. (1980). Ponencia Al Proyecto de Ley 52 de 1980. Bogotá.

MICHEL, S. (1981). El Acto Administrativo. Bogotá

GÓMEZ, Á., & ESGUERRA, J. C. (2005). Iñigo, El Principio de Confianza Legítima, Limitador del

### DOCTRINA EXTRANJERA

ALESSANDRI, A., & SOMARRIVA, M. (s.f.). Tratado de Derecho Civil Tomo I. Chile: Editorial Jurídica de Chile.

ALESSI, R. (1970). Instituciones De Derecho Administrativo. Barcelona: Casa Editorial Bosch.

BELADIEZ ROJO, M. (1994). Validez Y Eficacia De Los Actos Administrativos. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A.

BERMÚDEZ SOTO, J. (2005). El Principio De Confianza Legítima En La Actuación De La Administración Como Límite A La Facultad Invalidatoria. Revista De Derecho, Vol. Xviii No. 2, 89.

En R. BOCANEGRA SIERRA (2005). La Teoría del Acto Administrativo (pág. 18). Madrid: Portal Derecho S.A. Iustel.

BONNECASE. (s.f.). Elementod De Derecho Civil Tomo I.

CALMES, S. (2002). Du principe de la protección de la confinase légitime en droit allegan, communautaire et francais, Paris. Edit. Dalloz, 2002 p 31. PARIS: DALLOZ.

CASANGA, J. C. (2006). Derecho Administrativo, Tomo II. Buenos Aires: Encuadernación Latino América SR.

MARÍA, D. M. (1976). Derecho Administrativo. Buenos Aires : Plus Ultra.

MARIENHOFF, M. S. (2003). Tratado De Derecho Administrativo, Servicios Públicos Y Actos De La Administración Pública, Tomo II . Buenos Aires: Abeledo Perrot.

MARTÍN, R. (1988). Manual De Derecho Administrativo. Madrid : Trivium S.A. .

MAYER, (1945). Derecho Administrativo Alemásn (pág. 125). Buenos Aires: Depalma .

MERKL, A. (2004). Teoría General del Derecho Administrativo. Granada: Comares, S.L.

(1949). En M. OTTO, Derecho Administrativo Alemán (pág. 125). Buenos Aires : Depalma .

RUBIALES, S. (s.f.).

SARMIENTO, D. (2002). El principio de confianza legítima en el Derecho Inglés. Revista Española de Derecho Administrativo. Civitas.

SAYAGUÉS LASO , E. (1974). Tratado De Derecho Administrativo. Montevideo: Barreiro Y Ramos S.A.

SCHWARZE, J. (1994). Droitadministratif European. En I. Sanz.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1997). Derecho Administrativo Español. España: Eunsa.

GORDILLO, A. (1975). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Macchi-López.

HERMANOS - MAZEAUD. (s.f.). Lecciones de Derecho Civil Tomo I.

IÑIGO, R. (2003). El Principio De Confianza Legítima, Limitador Del Poder Normativo Comunitario. Revista De Derecho De La Universidad De Valladolid, 94.

IÑIGO, R. (2005). El Principio De Confianza Legítima, Limitador Del Poder Normativo Comunitario. Revista Universidad De Valladolid , 94.

IÑIGO, R. (2005). El Principio De Confianza Legítima, Limitador Del Poder Normativo Comunitario. Universidad De Valladolid , 94.

J.P. MULLER Berlin, 1. c. (1971). Vertrauensschutz im Volkerrecht,. Berlin.

DUGUIT, L. (1926 ). Manual De Derecho Constitucional . Madrid : Beltrán .

ENTERRIA, G. D. (1986). Curso De Derecho Administrativo Tomo I . Madrid : Civitas S.A. .

Explicaciones De Derecho Civil Chileno Comparado, Tomo I. (s.f.).

GABBA. (1891). Teoría de la Retroactividad de la Ley Tomo I. Turin.

GARCIA TREVIJIANO, J. A. (1975). Los actos Administrativos. Madrid : Civitas .

GARRIDO FALLA, F. (2005). Tratado de Derecho Administrativo. Madrid: Editorial Tecnos .

GASTON, J. (1948). Principios Generales Del Derecho Administrativo. Buenos Aires De Palma .

Diccionario de la Real Academia Española. (1992). Madrid, España.

JELLINEK, A. (s.f.). Economía Política General.

MORENO GONZÁLEZ, S. (s.f.). “El Principio De Seguridad Jurídica En El Derecho Comunitario. Consultado en [www.uclm.es](http://www.uclm.es) de Cief de Cursos de Ponencias. Consultado el 3 de junio de 2009.

## JURISPRUDENCIA NACIONAL

Sentencia (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo 30 de Noviembre de 1961).

Sentencia (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera 5 de Noviembre de 1965).

Concepto (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil 14 de noviembre de 1975).

Sentencia, 1729 (Consejo de Estado- Sección Tercera. 15 de Diciembre de 1977).

Sentencia, 1843 (Consejo de Estado 3 de Agosto de 1977).

Sentencia, 2199 (Consejo de Estado. Sección Tercera 1 de Febrero de 1979).

Sentencia De Constitucionalidad, Expediente No. 843 (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA 5 de MAYO de 1981).

Sentencia, Expediente No. 6273 (Consejo de Estado, Sección Segunda 20 de Abril de 1983).

Sentencia, 549 (Consejo de Estado 22 de Enero de 1987).

Sentencia, 4260 (Consejo de Estado, Sección Segunda 6 de Mayo de 1992).

Sentencia, 4296 (CONSEJO DE ESTADO 2 de Octubre de 1997).

Sentencia, S-406 (Consejo de Estado. Sala Plena 1 de Septiembre de 1998).

Sentencia, Expediente No. 5262 (Consejo de Estado Sección Primera 25 de noviembre de 1999).

Salvamento de voto, 1997-8732-02 (Consejo de Estado 16 de julio de 2002).

Sentencia, 1997-8732 (CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA 16 de JULIO de 2002).

Consejo de Estado. (1977). Sentencia Exp. 1843.

Consejo de Estado Sentencia Exp. No. 21162. (9 de Mayo de 2001).

Corte Constitucional Sentencia C-487. (1998). M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Corte Constitucional Sentencia C-789. (2002). M.P. CLARA INÉS VARGAS.

Corte Constitucional Sentencia T - 202. (2000). M.P. FABIO MORÓN DÍAZ.

Corte Constitucional Sentencia T - 961. (2001). M.P. GERARDO MONROY CABRA.

Corte Constitucional Sentencia T-372. (3 de septiembre de 1993). M.P. JORGE ARAUJO RENTERÍA.

Corte Constitucional Sentencia T-660. (2002). M.P. CLARA INÉS VARGAS.

Corte Constitucional Sentencia C-147. (1997). M.P. ANTONIO BARRERA CARBONEL.

Corte Constitucional, Sentencia T-744. (2007). M.P. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

Corte Suprema de Justicia Sentencia. (17 de Marzo de 1977).

Corte Suprema de Justicia, Sentencia. (12 de Diciembre de 1974).

Poder Normativo Comunitario. Gaceta Constitucional No. 19.

## JURISPRUDENCIA EXTRANJERA

Sentencia, BVerfGE 60,253-269-270 (Tribunal Constitucional Alemán 20 de Abril de 1982).

Consejo Constitucional. Sentencia Proceso No. 96 – 385 . (30 de Diciembre de 1996 ).

Consejo de Estado español. (1998 de enero de 1998). Dictamen 22 de enero de 1998.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

Antecedentes Del Código Contencioso Administrativo. (1985). Bogotá: Banco de la República.

Constitución Política art 58. (1991).

Gaceta No. 335. (8 de junio de 2005).

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Ley española 4 de 1999. (s.f.).

Ley 1 de 28 de febrero de 2002. Artículo 46. (s.f.).