

---

## ACTO ADMINISTRATIVO, RECURSOS Y REVOCACIÓN DIRECTA

Manuel Alberto Restrepo Medina

Fecha de entrega : 11 de febrero de 2012

Fecha de aprobación: 29 de mayo de 2012

### RESUMEN\*\*.

El procedimiento administrativo, entendido como el conjunto de actos, formalidades y trámites que rigen la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, que se manifiesta en la expedición de un acto administrativo, en la medida en que se surta de acuerdo con los principios que lo rigen, da lugar a que la administración pública pueda alcanzar las finalidades que le son propias, como gestora del interés público.

### ABSTRAC

The administrative procedure, defined as the set of acts, formalities and procedures governing the preparation and appeal of administrative will, manifested in the issuance of an administrative act, to the extent that it takes in accordance with the principles that govern, results in public administration can achieve the goals that are proper, as manager of the public interest

---

· Abogado de la universidad del rosario. Especialista en legislación financiera de la universidad de los andes. Magister en estudios políticos de la universidad Javeriana. Magister en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Doctor por la Universidad Alfonso X el Sabio. Profesor titular y director de estudios de la Maestría en Derecho Administrativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Rosario. **AE**

\*\* Artículo de orden reflexivo el cual es una Producción original e inédita, resultado del desarrollo del Congreso Internacional de Derecho Público, que se desarrollará en el mes de Octubre de 2012 en la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja.

El método usado en este estudio es de carácter documental con base a los predicados de la ley y la doctrina existente para de esta forma desarrollar un texto con finalidad reflexiva, basado en fuentes directas y originales.

---

## **RESUMÉ**

La procédure administrative, définie comme l'ensemble des actes, formalités et procédures régissant la préparation et l'attrait de volonté de l'administration, qui se manifeste par l'émission d'un acte administratif, dans la mesure où il prend en conformité avec les principes qui gouvernent, les résultats dans l'administration publique peut atteindre les objectifs qui lui sont propres, en tant que gestionnaire de l'intérêt public.

## **INTRODUCCION.**

El procedimiento administrativo, entendido como el conjunto de actos, formalidades y trámites que rigen la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, que se manifiesta en la expedición de un acto administrativo, en la medida en que se surta de acuerdo con los principios que lo rigen, da lugar a que la administración pública pueda alcanzar las finalidades que le son propias, como gestora del interés público.

En esta medida, el procedimiento administrativo se encuentra concebido como un instrumento de facilitación de la mejor acción de la administración, que se expresa en la expedición de los actos jurídicamente apegados a la legalidad y respetuosos de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo y desafortunadamente, no es infrecuente que se deje de lado esa finalidad de este mecanismo de actuación de la administración, y en su lugar se privilegie el simple formulismo para agotar el trámite burocrático.

Cuando ello ocurre como una constante, esa disfuncionalidad afecta irremediablemente el acceso a la justicia, en la medida en que se produce una jurisdiccionalización de las relaciones entre la administración y los ciudadanos, ya que la denegación rutinaria de sus derechos por parte de aquella los lleva a trasladar sus reclamaciones ante los jueces y tribunales, sobre temas que en principio tendrían que haberse resuelto en la vía gubernativa.

De allí la importancia de que los mecanismos jurídicos de autocontrol por parte de la administración opere en debida forma y por eso la trascendencia en torno a su formulación en el curso del debate en el congreso de la república al tramitarse el proyecto de ley de reforma al Decreto Ley 01 de 1984, para prevenirse la controversia sobre la validez jurídica de los actos administrativos se sigan traduciendo en reclamaciones judiciales que entran a engrosar la larga fila de asuntos que deben ser resueltos por los jueces y tribunales administrativos, a partir de la constatación de que

---

al mayor parte de la carga de esta jurisdicción se origina en la controversia sobre validez jurídica de las decisiones con que concluyen los procedimientos administrativos.

## **DESARROLLO.**

En efecto, una mirada a las cifras oficiales muestra como en los juzgados administrativos de Bogotá al finalizar el año 2007 la carga de procesos era de 132.551, de los cuales 93.494 correspondían a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral; para la misma época, en el tribunal administrativo de Cundinamarca había en trámite 36.124 procesos, de los cuales 20.544 eran de la misma clase de acciones.

El sistema judicial en lo contencioso administrativo está diseñado para que se recurra a él en defecto de la eficacia del control de la administración sobre sus propios actos, para lo cual esta última cuenta tanto con mecanismos oficiosos como con instrumentos ejercidos por los particulares que se han visto afectados con sus decisiones. En esa medida, el control pre judicial debería servir para evitar la judicialización de muchas situaciones de conflicto.

No obstante, a partir de la constatación de la presencia del fenómeno de la congestión en la jurisdicción administrativa y de la búsqueda de las causas que la generan se ha encontrado que una muy importante fuente de litigiosidad en contra del estado radica en la tramitación de procedimientos administrativos que concluyen con decisiones de manera sistemática y en contra de los precedentes jurisprudenciales sobre la materia, deniegan recurrentemente los derechos de los ciudadanos.

Es particularmente destacable la reticencia y reiteración de las entidades estatales en desatender la jurisprudencia constitucional y administrativa y en desconocer el propio principio de legalidad en el reconocimiento, liquidación y pago de los derechos laborales de sus servidores públicos y pensionados, que lleva a que los afectados por las actuaciones antijurídicas de la administración hagan valer sus derechos por vía jurisdiccional.

YUNES MORENO<sup>1</sup> señala que a pesar de que la vía gubernativa tiene un marco jurídico muy completo, algunas entidades del estado no aprovechan la resolución de los recursos interpuestos como un instrumento realmente oportuno y efectivo para resolver las peticiones de los particulares, situación que es realmente preocupante en las entidades del sector salud y de la seguridad social.

El mismo investigador remata enfáticamente indicado que “muchas veces, a pesar de la claridad jurídica, prefiere resolver negativamente el punto en cuestión y dejar que lo haga la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contribuyendo de esta

---

<sup>1</sup> YUNES MORENO, Diego. Colección de Reformas en la Rama Judicial. GTZ, Tomo V, Vía Gubernativa-Conciliación-Arbitramento: una compilación temática y jurídica para la descongestión en lo contencioso administrativo. Bogotá, 2008, p. 36-37

---

forma no solo a congestionarla sino recargando sobre el petitionario el costo de tener que demandar”

En idéntico sentido, BALLÉN MOLINA (2007) indica que las entidades del estado no resuelven en el ente administrativo sus problemas y, cuando lo hacen, no toman las decisiones en debida forma, por lo cual el ciudadano termina acudiendo a la jurisdicción contencioso administrativa.

Se contribuye de esa manera por parte de la propia administración a la congestión de los despachos judiciales, que repercute en la oportunidad para el proferimiento de las decisiones de fondo en los procesos a su cargo, y por lo tanto afecta negativamente el derecho fundamental de acceso a la justicia, como una problemática endémica del sistema judicial colombiano, particularmente en la jurisdicción administrativa.

Sin embargo, las soluciones pretendidas hasta la fecha no habían abordado el problema de la congestión en la fuente, para reducir la demanda de acceso a la justicia por la vía de devolverle su eficacia al procedimiento administrativo, sino que se habían concentrado en el mejoramiento del proceso contencioso administrativo, para tratar de hacerlo más, y fundamentalmente en el incremento de operadores judiciales para dar respuesta a esa mayor demanda de justicia.

Si una parte importante de la congestión judicial en la jurisdicción administrativa proviene de la tramitación de procedimientos administrativos que han concluido con decisiones desfavorables a las solicitudes de los petitionarios, respecto de las cuales no ha existido un empleo adecuado de los mecanismos de autocontrol jurídico con que cuenta la administración, la reforma al código contencioso administrativo se mostraba como una oportunidad inmejorable para tratar de incidir normativamente en su solución.

La ley 1437, aparte de haber efectuado algunos retoques a los recursos contra los actos administrativos y a la revocación directa, a los cuales me referiré en la parte final de mi intervención, introdujo algunas disposiciones de mucha mayor envergadura por el alcance que ellas pueden llegar a tener para garantizar la eficacia jurídica de los actos administrativos.

En ese sentido, la principios listica que se establece en el artículo 3, que desarrolla los principios constitucionales que orientan el ejercicio de la función administrativa, debe proyectarse a los procedimientos administrativos, de manera que, tanto en su tramite como y principalmente en los actos administrativos con los que los mismos concluyen, se observen las formas que permitan expresar de manera eficaz los preceptos jurídicos que aquellos contienen, determinado que la administración desempeñe correctamente sus competencias.

Ello entraña que cada entidad que conforma la administración pública adopte previsiones para que la iniciación de los procedimientos administrativos sea un ejercicio metódico y no una simple retina de diligenciamiento de una hoja de papel en blanco. Lograrlo implica definir con anterioridad el propósito del adelantamiento del

---

procedimiento y dimensionar el impartido por la realización de su trámite, de manera que una vez tomada la decisión sea indudable su oportunidad.

A su turno, los actos administrativos con que concluyen los procedimientos administrativos deben garantizar la seguridad jurídica, de tal manera que en todos los casos, previamente a su expedición, se lleve a cabo un ejercicio de autocontrol, por medio del cual se establezca su viabilidad jurídica, examinando los siguientes aspectos: constatación de la competencia de la respectiva entidad, vigencia de la norma sustantiva aplicable al caso, verificación de la inexistencia de ambigüedades o contradicciones y conformación adecuada y completa de la estructura de la decisión.

En esa medida, los actos administrativos no deberían dar lugar a convertirse en factor significativo de litigiosidad en contra del estado y causar congestión en la jurisdicción administrativa, de manera que si tan solo las autoridades concernidas aplicaran los principios establecidos en el artículo 3º, la consecuencia sería el incremento de su eficacia jurídica, pues esas expresiones de la voluntad de la administración serían idóneas para producir los efectos jurídicos que con su trámite se pretendieron.

Por otra parte, a la pretendida eficacia de los actos administrativos también contribuye el nuevo código con el establecimiento del deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.

En efecto, el artículo 10º, impuso a las autoridades el deber de aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos facticos y jurídicos y con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deben tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del consejo de estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

La aplicación uniforme de la jurisprudencia del consejo de estado regulada en esta disposición, viene a remplazar a partir de su vigencia, lo establecido en el artículo 114 de la ley 1395, en cuya virtud se dispuso que:

“las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos”.

Esta norma que estará vigente hasta el 1º de julio de 2012, se focaliza en hacer vinculante para la administración pública el denominado precedente judicial, pero aunque le confiere un alcance imperativo al mandato legal, no establece herramientas o mecanismos para garantizar su aplicación efectiva y evitar que ante el incumplimiento de la entidad pública en aplicar la regla del precedente, el ciudadano se vea abocado a tener que recurrir a la jurisdicción para hacer valer su derecho.

---

Por ello, el nuevo código complementa el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia del consejo de estado con la atribución para que el particular interesado solicite a la autoridad competente la extensión de la misma, de acuerdo con el trámite establecido en el artículo 102, y en caso de improsperidad de la solicitud, dispone el procedimiento ante el propio Consejo de estado para que este determine la procedencia de la extensión de su jurisprudencia al caso particular y concreto, de acuerdo el trámite regulado en el artículo 269.

Ahora bien, dentro del trámite de los procedimientos administrativos, se mantienen los instrumentos de control precedentes de los recursos y la revocación directa, con una regulación similar a la del código actual, destacando las siguientes particularidades que permiten ver las diferencias entre los dos estatutos:

Respecto del objeto de los recursos, además de al aclaración, modificación y revocación, que se mantienen, el artículo 74 añade la adición, y, frente a la apelación, dispone que su interposición se hará para ante el superior administrativo, como hoy existe, o también para ante el superior funcional.

Respecto de este último recurso se adiciona la improcedencia cuando se trata de decisiones de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos, así como de los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

Sobre la oportunidad y presentación del recurso se introduce una de las principales y más importantes novedades, consistente en la ampliación del plazo para su interposición, el cual pasa de 5 a 10 días posteriores a la notificación o publicación del acto, lo cual representa una mayor garantía para que el interesado pueda estructurar de manera mucho más adecuada la fundamentación de su escrito, dando además la posibilidad de un estudio mucho más riguroso por parte de la administración a partir de los argumentos que exponga el recurrente.

En relación con los requisitos, el artículo 77 presenta tres situaciones novedosas: la primera consiste en la supresión de la exigencia de la presentación personal si quien presenta el recurso ya ha sido reconocido en la actuación; la segunda es la habilitación para efectuar la presentación por medios electrónicos, para cuyo empleo considero que previamente debe haber efectuado el registro a que se refiere el artículo 54; y la tercera novedad consiste en la reducción de 3 meses a 2 del término para ratificación de la actuación del agente oficioso.

En materia de pruebas en el trámite de los recursos, también la regulación es bastante similar a la actual, con la novedad de que cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que intervienen más de una parte, deberá darse traslado de ellas a las demás por el término de 5 días.

Finalmente, en cuanto a la decisión de los recursos, se elimina la descripción que el artículo 59 actual hace del contenido de la motivación: de hecho, de derecho y de conveniencia, para indicar de manera más simple que al vencimiento del período probatorio deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

---

La obligación de decidir sobre todas las cuestiones planteadas y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque aparentemente muy similar resulta profundamente modificada, al disponerse en el inciso final del nuevo artículo 80 que “la decisión resolverá todas las peticiones que haya sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recursos”. La inclusión de la condicionalidad temporal evita la adición a última hora de cuestiones que nada tienen que ver con la actuación que se viene adelantando o que buscan dilatar el trámite proponiendo nulidades, solicitando pruebas o planteando recusaciones a todas luces improcedentes.

Este capítulo sobre los recursos termina con el artículo 82, que es enteramente novedoso, al establecer que la autoridad podrá crear, en su organización, grupos especializados para elaborar proyectos de decisión de los recursos de reposición y apelación. Al parecer esta disposición corresponde a una propuesta contenida en un estudio financiado por la agencia de cooperación alemana sobre el uso de la vía gubernativa, la conciliación y el arbitraje, en el cual se señala la procedencia de constituir comités que empujen el uso de cierto de la vía gubernativa en las entidades con reclamaciones intensivas.

Textualmente indica la recomendación: “es necesario centrar el uso eficiente de la vía gubernativa como instrumento de resolución pronta de las solicitudes de los ciudadanos, no solo para satisfacer oportunamente las reclamaciones procedentes, sino para evitar la congestión en la JCA al disminuir las entradas de pleitos a la misma.

Si bien hay una plataforma jurídica interesante, ampliamente detallada, la propia congestión demuestra que las reclamaciones previas no cumplen su papel de decidir oportunamente las peticiones de los ciudadanos o el despacho eficiente de los recursos que se interponen contra los actos administrativos.

Es por eso que valdría la pena impulsar, articuladamente entre la procuraduría y el ministerio del interior y de justicia, la creación de comités para el uso de la vía gubernativa en entidades con muchas demandas en su contra.

Así como existen comités para la conciliación –y aunque hay que fortalecerlos- ya hay base sobre la cual trabajar. En la vía gubernativa se podría pensar que se creen e implanten, responsabilizándolos de “empujar” las soluciones pendientes”.

Si bien el capítulo siguiente regula separadamente lo relativo al silencio administrativo, hay allí un artículo referido al silencio administrativo en los recursos, que reitera lo regulado actualmente en el artículo 60, con la novedad de que la limitación para resolver aun después de operado el plazo de los dos meses se da por la notificación del auto admisorio de la demanda y no de su presentación. Adicionalmente, se contempla que la no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima.

Ahora bien en cuanto a la regulación de la revocación directa, se presentan cinco muy importantes novedades.

La primera de ellas consiste en la posibilidad de que el interesado pueda acudir a este mecanismo aun cuando haya interpuesto los recursos de que el acto sea

---

susceptible, cuando la causal invocada sea la segunda (cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o atente contra él) o la tercera (cuando con el acto se cause un agravio injustificado a una persona), pues el artículo 94 establece la improcedencia de la revocación directa a solicitud de parte en ese evento únicamente por la causal primera (cuando sea manifiesta la oposición del acto a la constitución o a la ley).

La segunda novedad consiste en el establecimiento de la improcedencia de la revocación directa a solicitud de parte por la misma causal primera, cuando haya operado la caducidad para el control judicial del acto.

La tercera novedad es la reducción del plazo para decidir la solicitud de revocación directa, el cual pasa de los 3 meses que fueron establecidos por la ley 909 a los 2 meses que indica el inciso 2º del artículo 95.

La cuarta novedad consiste en la formulación de oferta de revocación directa que la entidad demandada, de oficio o por solicitud del interesado o del ministerio público, puede hacer dentro del trámite del proceso judicial, antes de que se profiera sentencia de segunda instancia y previa aprobación del comité de conciliación, con indicación del alcance propuesto para establecer el derecho o reparar el perjuicio. Si el juez la encuentra ajustada a derecho la pondrá en conocimiento del demandante, quien deberá manifestar su aceptación o rechazo dentro del término que el juez le fije, y si accede se terminara el proceso mediante auto que prestara merito ejecutivo, en el cual constaran las obligaciones que deberá cumplir la demanda a partir de la ejecutoria.

La quinta novedad esta prevista en el articulo 97 y está referida a la revocación de los actos de carácter particular y concreto cuando el particular no presta su consentimiento y sea evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, pues la nueva regulación impide revocarlo y obliga a la administración a tener que demandarlo, sin que deba agotar el trámite de la conciliación y debiendo solicitar al juez su suspensión provisional.

Por último, en la búsqueda de lograr hacer eficaz la acción de la administración y controlar la validez jurídica de los actos administrativos sin tener que jurisdiccionalizar todo desacuerdo respecto a sus contenidos, el parágrafo del articulo 303 dispone que presentada la solicitud de conciliación, el agente del ministerio público, de oficio o por solicitud de la parte convocante, verificara la existencia de jurisprudencia unificada que resulte aplicable al caso, y de confirmarla, si la autoridad expresa su negativa a conciliar, suspenderá la audiencia para que el respectivo comité de conciliación reconsidere su posición y si es el caso, proponga una fórmula de arreglo para la reanudación de la audiencia o manifieste las razones por las cuales considera que no es aplicable la jurisprudencia unificada.

## **CONCLUSIONES**

Las conclusiones propuestas para devolverle su eficacia a la actuación administrativa y por esta vía garantizar los derechos de los ciudadanos, van encaminados a que la administración anticipe el veredicto de la jurisdicción, de tal

---

manera que la vía gubernativa tenga la misma entidad que hoy se le reconoce al proceso contencioso administrativo de ser “un remedio procesal plenamente eficaz para tutelar en su plenitud los derechos subjetivos de los ciudadanos”, GARCIA DE ENTERRIA, de manera que el procedimiento administrativo sirva como un instrumento de protección frente a la afectación de los intereses materiales y morales de los ciudadanos.

Para lograrlo, es necesario enfatizar en el carácter instrumental del procedimiento administrativo para la realización de los derechos de los ciudadanos, mediado por el valor antropocéntrico de las reglas constitucionales, y ello solamente será posible mediante una reparación intensa del aparato burocrático que permee desde esta aproximación el ejercicio de sus funciones, para que la perspectiva con el nuevo código aborda las relaciones entre la administración y los ciudadanos se proyecte tanto en las rutinas organizacionales como en el mejoramiento de la técnica jurídica en la elaboración de los actos administrativos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BALLÉN MOLINA, (2007). Rafael, Principales causas de la congestión contencioso administrativa en Colombia. Bogotá: Ibáñez.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Las transformaciones de la justicia administrativa. Cizur Menos (Navarra): Aranzadi.