



## Sentencia 2166 de 2013 Consejo de Estado

### CONSEJO DE ESTADO

REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Efectos ex nunc / REVOCATORIA DE ACTO DE ASCENSO EN EL ESCALAFÓN DOCENTE OBTENIDO POR MEDIOS ILEGALES - Título académico apócrifo. Efectos ex nunc. Imprudencia de reembolso de sumas pagadas por concepto de salarios y prestaciones sociales.

El Secretario de Educación Distrital de Bogotá en ejercicio de la facultad prevista en el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, revocó las resoluciones mediante las cuales se había ascendido a la señora Amelia Guio Vergara del grado 4 al grado 12 del Escalafón Nacional Docente, tratándose de actos administrativos provocados por medios ilegales, esto al acreditar para ello un título académico que no había obtenido, al haberse demostrado que la señora Amelia Guio Vergara no había cursado la Licenciatura en Ciencias de la Educación con Especialidad en Educación Básica Primaria, en la Universidad de Cundinamarca, Sin embargo, estima la Sala que si bien como quedó visto la administración distrital estaba facultada para revocar los actos administrativos mediante los cuales se le confirieron distintos ascensos en el escalafón docente a la demandante, dada su evidente y ostensible ilegalidad, por haber sido obtenido por medios ilícitos, no podía con fundamento en ello pretender el reintegro de las sumas de dinero pagadas a la señora Amelia Guio Vergara por concepto de salarios y prestaciones sociales a título de resarcimiento del daño, que para el caso concreto, y a su juicio, se erigen en el pago indebido que se efectuó a favor de la demandante, sin que le asistiera el derecho. En este punto reitera la Sala, que la revocatoria de un acto administrativo no trae implícito restablecimiento alguno de los daños o perjuicios que el acto objeto de dicha decisión pudo generar durante el tiempo que se encontró vigente en el ordenamiento jurídico puesto que la decisión de la administración, en este sentido, no implica en estricto sentido un juicio de legalidad, conforme a las causales previstas en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, con efectos ex tunc, esto es, retro trayendo las cosas a su estado inicial. En efecto, como se anunció en precedencia, se requiere de un pronunciamiento judicial para que proceda el reconocimiento de los daños y perjuicios que pudo ocasionar un acto administrativo revocado, durante su vigencia, que en el caso concreto, para la administración distrital de Bogotá, estuvo dado en la acción de reparación directa, teniendo en cuenta para ello el término de caducidad previsto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 69 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 73 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 85 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO - Regulación legal. Evolución jurisprudencial / REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR - Competencia. Decreto 01 de 1984. Decreto 1437 de 2011

Se tiene que la jurisprudencia de esta Corporación, bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, prohija la tesis de que el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo faculta a la administración para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto en los casos en que dichos actos hayan sido producto del silencio administrativo positivo, y concurra una de las causales del artículo 69 ibídem o, en el evento, de que hayan ocurrido por medios ilegales, en todo caso, con observancia de la actuación administrativa prevista en el artículo 28 ibídem, esto, con el fin de salvaguardar el debido proceso del particular afectado con dicha medida. En efecto, a la luz de esas normas, la administración contaba con la posibilidad de revocar actos administrativos de contenido particular en el evento en que su ilicitud sea evidente u ostensible. Así las cosas, como lo sostuvo la sentencia en cita, no se trata de que la autoridad pública intuya o sospeche sobre la ilegalidad de los medios utilizados para obtener el acto, tal circunstancia, a juicio de la Sala, debe estar debidamente documentada y probada dentro de la actuación administrativa que, en todo caso, precede la expedición del acto que contenga la decisión de la revocatoria, tal como lo ordena el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. Conviene precisar que el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 señala que los actos administrativos deberán ser revocados por "*las mismas autoridades que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales*" lo que en principio supone una modificación respecto al artículo 69 del Decreto 01 de 1984, el cual le atribuía dicha competencia a "*los mismos funcionarios que los hubieran expedido o por sus inmediatos superiores*". Empero, tal variación en lo que se refiere a la expresión "*las mismas autoridades*" conduce a armonizar la referida norma con el inciso primero artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, en la que mediante el concepto genérico de "*autoridades*" se hace alusión a la totalidad de organismos y entidades que conforman las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes y a los particulares que ejerzan funciones administrativas.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 69 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 73 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 93

REVOCATORIA DIRECTA - Causales. No modificación con la Ley 1437 de 2011

En efecto, la nueva codificación se refiere a que la revocatoria de un acto administrativo puede darse por la misma autoridad que lo expida o por sus "*inmediatos superiores jerárquicos o funcionales*" dando lugar a la posibilidad de que ya no sólo el superior jerárquico, que debía pertenecer a la misma entidad, pueda revocar un acto sino también el superior funcional, en los eventos en que la autoridad, en estricto sentido, no contaba

con superior jerárquico pero si funcional en atención a la actividad especial que cumplía, tal es el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios respecto de las empresas por ésta vigilada. En punto de las causales de revocatoria de los actos administrativos el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 conserva en idéntico sentido las previstas en el artículo 69 de Decreto 01 de 1984, a saber: i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y iii) cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona, así se haya hecho uso de la vía gubernativa.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 69 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 93

REVOCATORIA DIRECTA - Solicitud. Oportunidad. Término

El artículo 70 del derogado Decreto 01 de 1984 establecía que no podía solicitarse, en general, la revocatoria de los actos administrativos siempre que el interesado hubiera hecho uso de los recursos de la vía gubernativa. No obstante lo anterior, en el nuevo código, artículo 94, tal prohibición se conserva únicamente respecto de la primera causal de revocatoria, a saber, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley y, en términos generales, se erige la prohibición de solicitar la revocatoria cuando haya operado el fenómeno de la caducidad frente al acto administrativo, sin importar la causal que se invoque para su revocatoria. Bajo estos supuestos, en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el interesado en obtener la revocatoria de un acto administrativo podrá solicitarla entre su ejecutoria y la oportunidad para hacer uso del medio de control correspondiente, o hasta la eventual notificación del auto admisorio como se verá más adelante. Lo anterior difiere de la regla prevista en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, en cuanto establecía que se podía solicitar la revocatoria de un acto administrativo incluso si el interesado había acudido al control judicial, "*siempre que en este último caso no se hubiera dictado auto admisorio de la demanda.*"

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 70 / LEY 1437 DE 2011 DE 2011 - ARTICULO 95

OFERTA DE REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS EN SEDE JUDICIAL - Petición

En cuanto al párrafo del artículo 95 e la Ley 14 37 de 2011, debe decirse que éste introduce la figura de "*la oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados*" según la cual, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público las autoridades demandadas podrán formular una oferta tendiente a revocar los actos administrativos, impugnados en sede judicial la que, previa revisión del juez Contencioso Administrativo, será puesta en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta, evento en el cual el proceso se dará por terminado.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 71 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 95 PARAGRAFO

REVOCATORIA DIRECTA - No revive términos para acudir ante la jurisdicción

El artículo 96 de la Ley 1437 de 2011 mantuvo la redacción original del artículo 72 del Decreto 01 de 1984 en el entendido de que la petición de revocatoria, así como la decisión a dicha solicitud, no cuenta con la entidad suficiente para revivir los términos legales para acudir ante esta jurisdicción mediante los medios de control, así como tampoco da lugar a la aplicación del silencio administrativo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 72 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 96

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO PARTICULAR Y CONCRETO - Acto ficto y expreso. Ilegal o fraudulento

El artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, en punto de la revocatoria de un acto administrativo particular aclara, en primer lugar, que la denominación acto administrativo comprende no sólo los actos expresos sino también a los fictos, categoría esta última que no se advertía de manera expresa en el artículo 73 del Decreto 01 de 1984. En este mismo sentido, se mantiene la prohibición de revocar actos administrativos que: "*hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría*" salvo que de manera previa, expresa y escrita medie el consentimiento del titular del respectivo derecho. Advierte la Sala que, en lo que respecta a la posibilidad con que contaba la administración para revocar actos administrativos de carácter particular, en los eventos en los que concurría alguna de las causales de revocatoria ya citadas, para el caso de los actos fictos positivos, o si fuere evidente la ilegalidad en su expedición, la misma desaparece del nuevo estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En efecto, los dos incisos finales del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 preceptúan que en los casos en que la administración considere la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto administrativo, o que su expedición tuvo lugar por medios ilegales o fraudulentos, deberá acudir ante ésta jurisdicción, para demandarlos, siempre que no cuente con el consentimiento, previo, expreso y escrito del titular de los derechos reconocidos en el respectivo acto administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 97 / LEY 1437 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07)

Actor: AMELIA GUIO VERGARA

Demandado: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL

AUTORIDADES DISTRITALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 2 de agosto de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda promovida por AMELIA GUIO VERGARA contra Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Educación Distrital.

#### ANTECEDENTES

La señora Amelia Guio Vergara, a través de apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. Resolución No. 998 de 11 de marzo de 2005, mediante la cual el Secretario del Distrito de Bogotá le ordenó el reintegro de \$ 54.731.798 de pesos, por concepto de *"los mayores valores pagados entre las categorías cuatro (4) al doce (12) del Escalafón Nacional Docente, durante el período comprendido entre el 10 de marzo de 1995 al 28 de febrero de 2005."*

2. Resolución No. 3140 de 29 de julio de 2005, por la cual el Secretario de Educación del Distrito de Bogotá confirmó en todas sus partes la Resolución No. 998 de 2005 al resolver un recurso de reposición formulado en su contra.

Así mismo, solicitó que se ordene el cumplimiento de la presente sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, y que se disponga la condena en costas.

Las pretensiones de la demanda se sustentan en los siguientes hechos:

Se sostuvo en la demanda que, mediante Resoluciones Nos. 1162 de 20 de octubre de 2004 y 0036 de 17 de enero de 2005, se revocaron los actos administrativos mediante los cuales se había ascendido a la señora Amelia Guio Vergara a los grados 8, 9, 10, 11 y 12 del Escalafón Nacional Docente.

Se manifestó que, con fundamento en lo anterior el Secretario de Educación Distrital de Bogotá mediante las Resoluciones Nos. 998 de 11 de marzo de 2005 y 3140 de 29 de julio de 2005 le ordenó a la demandante efectuar el reintegro de \$ 54.731.798 de pesos *"Por concepto de los mayores valores pagados (...) entre las categorías 4 a 12 del Escalafón Nacional Docente, durante el período comprendido entre el 10 de marzo de 1995 al 28 de febrero de 2005."*

#### NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 25 y 29.

Del Código Contencioso Administrativo, los artículos 38 y 84.

El Decreto 101 de 2004.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que los actos acusados vulneran uno de los fines esenciales del Estado, esto es, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, entre ellos el derecho fundamental al trabajo, a la dignidad humana y a la prevalencia del interés general.

Se argumentó que, la administración no podía ordenarle a la demandante el reintegro del supuesto mayor valor pagado por concepto de salarios y prestaciones, toda vez que la señora Amelia Guio Vergara si laboró el período de tiempo comprendido entre el 10 de marzo de 1995 y el 28 de febrero de 2005, tal como lo precisó el fallo disciplinario de 10 de marzo de 2005.

Manifestó que, la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá incurrió en una contradicción, dado que mientras el proceso disciplinario adelantado en contra de la demandante concluyó con su archivo definitivo, con posterioridad, y mediante acto administrativo, se le ordenó la devolución de las sumas de dinero pagadas con el argumento de que las mismas constituían un incremento patrimonial injustificado.

Finalmente, manifestó que los actos demandados adolecen del vicio de desviación de poder dado que el Secretario de Educación Distrital de Bogotá se arrogó una facultad que no le confiere la ley, así como tampoco el Decreto distrital 101 de 2004, esto en cuanto ordenó el reintegro del supuesto mayor valor pagado a la demandante por concepto de salarios y prestaciones, con ocasión de sus ascensos en el Escalafón Nacional Docente.

#### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Secretaría de Educación Distrital de Bogotá contestó la demanda con los siguientes argumentos (fls. 61 a 70, cuaderno No. 1):

Se refiere en primer lugar, a que los actos administrativos demandados se encuentran motivados conforme a la normatividad vigente para el momento de su expedición, esto es, de acuerdo a lo dispuesto en el estatuto docente, Decreto 2277 de 1979, modificado por la Ley 715 de 2001 y reglamentado por los Decretos 259 de 1981, 709 de 1996 y 1095 de 2005.

Preciso que, de acuerdo con el principio de sostenibilidad del sistema general de participaciones, previsto en el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, en ningún caso podía registrarse un ascenso en el Escalafón Nacional Docente, a partir del grado 7, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados y sin homologarse los estudios de pregrado y postgrado, desde el grado 10 del referido escalafón.

Se argumentó que, las anteriores previsiones no vulneran los principios de la carrera docente dado que el legislador, en ejercicio de su amplia libertad de configuración legislativa, podía fijar los requisitos para el ingreso y el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, en relación con cada uno de sus niveles, con fundamento en el mérito de los educadores y con el único propósito de garantizar la idoneidad ética y pedagógica de los mismos.

Así mismo manifestó que, la demandante no contaba con la legitimidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a demandar los actos mediante los cuales se le ordenó el reintegro de las sumas de dinero pagadas por concepto de salarios y prestaciones toda vez que, estaba claro que no cumplía con los requisitos exigidos por el estatuto docente para ascender en el escalafón y, en consecuencia, devengar esas sumas de dinero.

#### LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (fls. 120 a 127, cuaderno No.1):

Indicó que, los actos acusados que le ordenaron a la demandante el reintegro de las sumas de dinero pagadas por concepto de salarios y prestaciones sociales, tienen su fundamento en una actuación administrativa a la cual se le vinculó en debida forma, y en el curso de la cual no pudo demostrar la veracidad y autenticidad de las certificaciones laborales que utilizó para obtener una serie de ascensos ilegales en el Escalafón Nacional Docente.

Se sostuvo que, los actos que ordenan el reintegro del mayor valor pagado a la demandante no constituían una sanción sino que, por el contrario, tenían el carácter de una medida administrativa que perseguía velar y proteger la correcta utilización de los dineros públicos, dentro de una obligación legal que le asistía sin que fuera necesario contar con el consentimiento de la señora Amelia Guio Vergara.

Se precisó que, ni la Constitución Política ni la ley le prohíben a la administración la posibilidad de adoptar este tipo de medidas, tendientes a proteger el patrimonio público. Por el contrario, puntualizó el *A quo* que, la función pública se encuentra instituida precisamente para proteger los bienes, valores y recursos del Estado en los casos en que éstos han sido apropiados por medios ilegales.

En este sentido, se indicó que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo autoriza a la administración a revocar directamente los actos administrativos obtenidos por medios ilegales, sin necesidad del consentimiento escrito del particular respecto del cual se crea o modifica una situación jurídica concreta.

Así las cosas, concluyó el Tribunal que la administración en el caso concreto en ningún momento vulneró el derecho al debido proceso de la demandante, razón por la cual debían negarse las pretensiones de la demanda.

#### EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído (fl.139 a 145, cuaderno No.1):

Se argumenta en el recurso de apelación que, tal como lo estimó la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, la señora Amelia Guio Vergara prestó efectivamente sus servicios como docente durante el período comprendido entre el 10 de marzo de 1995 y el 28 de febrero de 2005 por lo que resultaba incorrecto hablar de enriquecimiento injustificado frente al pago de los salarios y prestaciones sociales por una actividad debidamente ejecutada.

Reiteró la demandante el argumento según el cual, no podían existir decisiones contradictorias frente a su caso particular, las cuales para el caso concreto estaban dadas por un lado en el archivo definitivo de la investigación disciplinaria adelantada en su contra y, por el otro, en las resoluciones que ordenaron la devolución del supuesto mayor valor pagado por concepto de salarios y prestaciones, producto del ascenso en el escalafón docente.

Se sostuvo que, teniendo en cuenta que la demandante fue exonerada de responsabilidad disciplinaria y fiscal, no resultaba procedente que la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá con fundamento en hechos que ya fueron objeto de debate jurídico ordenara la devolución de las sumas de dinero que erradamente considera mayor valor pagado a la señora Amelia Guio Vergara, por la prestación del servicio docente.

Finalmente, sostuvo la parte apelante que el Secretario de Educación Distrital de Bogotá no tenía competencia para revocar los actos administrativos mediante los cuales se dispuso el ascenso en el Escalafón Nacional Docente de la señora Amelia Guio Vergara y, mucho menos, ordenar el reintegro de los valores pagados con ocasión de dichos ascensos, dado que ni en el Decreto distrital 101 de 2004, ni en la ley está prevista dicha facultad favor de la administración.

## CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

Problema jurídico por resolver

Corresponde a la Sala precisar si, con ocasión de la revocatoria directa de los actos administrativos mediante los cuales la demandante obtuvo, *en forma ilegal*, varios ascensos en el escalafón nacional docente, la administración podía, *motu proprio*, solicitarle a ésta el reintegro del mayor valor pagado por concepto de salarios y prestaciones sociales correspondientes a los ascensos en los grados 8, 9, 10, 11 y 12 del referido escalafón.

Los actos acusados

Resolución No. 998 de 11 de marzo de 2005, mediante la cual el Secretario del Distrito de Bogotá le ordenó a la demandante el reintegro de \$ 54.731.798 de pesos, por concepto de *"los mayores valores pagados a la referida docente entre las categorías cuatro (4) al doce (12) del Escalafón Nacional Docente, durante el período comprendido entre el 10 de marzo de 1995 al 28 de febrero de 2005"*. (fls. 2 a 3, cuaderno No. 1).

Resolución No. 3140 de 29 de julio de 2005, por la cual el Secretario de Educación del Distrito de Bogotá confirmó en todas sus partes la Resolución No. 998 de 2005 al resolver un recurso de reposición formulado en su contra (fls. 8 a 16, cuaderno No. 1).

Para efectos del desarrollo de esta providencia la Sala adopta el siguiente esquema metodológico:

I. De la revocatoria directa de los actos administrativos, en vigencia del Decreto 01 de 1984.

II. De la revocatoria directa de los actos administrativos, en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

III. De los efectos de la revocatoria directa de los actos administrativos.

IV. Consideraciones de la Sala.

a. De la actuación administrativa seguida en contra de la demandante

b. Del caso concreto

I. De la revocatoria directa de los actos administrativos, en vigencia del Decreto 01 de 1984.

Estima la Sala, sobre este particular, que el artículo 29 de la Constitución Política establece como derecho fundamental el debido proceso el cual, entre otros aspectos, conlleva a que la administración, en el marco de un Estado de Derecho, esté sometida a procesos reglados y al respeto por sus propios actos, esto como, límite al ejercicio del poder público y garantía a favor de los administrados.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que: *"(...) Esto conlleva a que la Administración se encuentre sometida a sus propios actos y deba ser leal ante ellos. Todo lo anterior, como una garantía de la población en general frente a posibles desmanes del poder constituido. En este sentido, es conocido que frente a los actos administrativos particulares y concretos, en razón a la protección a la buena fe<sup>1</sup> y a la seguridad jurídica, por regla general, se requiere la autorización expresa y escrita de los particulares para su revocatoria. Lo anterior, está ligado entonces al respeto al acto propio, al igual que a la inmutabilidad del acto administrativo. Por lo demás, suponer que la Administración puede revocar unilateralmente sus actuaciones, cuando quiera que ellas han reconocido un derecho particular y concreto, sería convalidar un pernicioso factor de inseguridad, al igual que un quebranto a los principios de la buena fe y de la confianza legítima de haber adquirido derechos con el justo título del acto proferido por la Administración<sup>2,3</sup>"*.

Se entiende, bajo estas consideraciones, que el imperativo de la buena fe se traduce en la obligación que tiene el Estado de mantener sus decisiones hacia el futuro con el fin de garantizar la credibilidad en sus actuaciones, el efecto vinculante de las mismas de cara a los particulares, y la seriedad del procedimiento administrativo en un sentido estricto.

No obstante lo anterior el ordenamiento jurídico ha previsto unas excepciones, al principio general del respecto al acto propio, contenidas en los artículos 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984. En efecto, advierte la Sala, en primer lugar, que el referido artículo 69 establece las causales que dan lugar a la revocatoria directa de los actos administrativos, por parte de los mismos funcionarios que los expiden, por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, únicamente en los eventos en que: i) sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley; ii) no se encuentren conformes al interés público o social y iii) cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

Para mayor ilustración se transcribe el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984:

"ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACION. 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:

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."

Por su parte, el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo refiere la imposibilidad, en principio, de revocar actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta a favor de un particular, salvo en el evento en que dichos actos resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, siempre que se den las causales previstas en el artículo 69 *ibídem*, o si fuere obtenidos por medios ilegales.

Así se establece en el artículo 73 de la referida codificación:

"ARTICULO 73. REVOCACION DE ACTOS DE CARACTER 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 esos 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 parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión."

En este punto, la Sala considera pertinente señalar que, en lo que se refiere a la interpretación y aplicación del inciso segundo del artículo 73 *ibídem*, la Sala Plena de esta Corporación, en un primer momento, mediante sentencia de 1 de septiembre de 1998. Rad. S-405 M.P. Javier Díaz Bueno sostuvo que, la administración contaba con la posibilidad de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto, sin el consentimiento de su titular, únicamente cuando estos tuvieran origen en el silencio administrativo positivo.

Así se expresó por parte de la Sala Plena en esa ocasión:

"(...) No obstante, es necesario aclarar que la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos es referida únicamente a los derivados del silencio administrativo positivo, en tales excepciones no se halla comprendida la disposición contemplada en el inciso 1º del artículo 73. Se agrega que a la luz del artículo 41 *ibídem*, solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Hechas las anteriores precisiones, se puede afirmar que es verdad incontrovertible que si se reúnen los presupuestos legales para la revocación del acto, la administración debe solicitar a su respectivo titular el consentimiento expreso y escrito; si no lo obtiene, no estando autorizada para revocarlo, debe demandar su anulación ante la autoridad judicial competente. Es la filosofía que orienta el artículo 73 del C.C.A. , una de las normas garantes de la seguridad jurídica, del respeto y vigencia de los derechos de los asociados dentro del Estado Social de Derecho. Este criterio se ha mantenido uniforme, no solo en distintos pronunciamientos de la Sala Plena de la Corporación, sino también en sus Secciones."

Con posterioridad, la Sala Plena varió su posición y mediante sentencia de 16 de julio de 2002. Rad. IJ 029. M.P. Ana Margarita Olaya Forero, precisó, que el inciso segundo del artículo 73 *ibídem* contenía dos supuestos distintos en los cuales la administración podía revocar actos administrativos de contenido particular y concreto, a saber: i) cuando el acto sea producto del silencio administrativo positivo, y concurra alguna de las causales previstas en el artículo 69 *ibídem* y ii) cuando sea evidente que ocurrió por medios ilegales.

Para mayor ilustración se transcriben los apartes pertinentes de la citada providencia:

"Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código 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.

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

De acuerdo con las consideraciones que anteceden, se tiene que la jurisprudencia de esta Corporación, bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, prohíba la tesis de que el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo faculta a la administración para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto en los casos en que dichos actos hayan sido producto del silencio administrativo positivo, y concurra una de las causales del artículo 69 *ibídem* o, en el evento, de que hayan ocurrido por medios ilegales, en todo

caso, con observancia de la actuación administrativa prevista en el artículo 28<sup>4</sup> ibídem, esto, con el fin de salvaguardar el debido proceso del particular afectado con dicha medida.

En efecto, a la luz de esas normas, la administración contaba con la posibilidad de revocar actos administrativos de contenido particular en el evento en que su ilicitud sea evidente u ostensible. Así las cosas, como lo sostuvo la sentencia en cita, no se trata de que la autoridad pública intuya o sospeche sobre la ilegalidad de los medios utilizados para obtener el acto, tal circunstancia, a juicio de la Sala, debe estar debidamente documentada y probada dentro de la actuación administrativa que, en todo caso, precede la expedición del acto que contenga la decisión de la revocatoria, tal como lo ordena el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo.

Sobre este particular la Corte Constitucional, en la sentencia en cita, sostuvo que: "*Con todo, aún ante la excepción que permite a la Administración revocar su propio acto por la existencia de una actuación ilícita, la misma debe desplegar un procedimiento que respete los derechos fundamentales de la persona afectada. Sobre este particular, en la sentencia T-105 de 2007, esta Corporación señaló que "El acto administrativo que así lo declare [- la revocatoria -] deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio". Así mismo, deberá, conforme a los artículos 28 y 74 del CCA, comunicar el inicio de la actuación a los particulares que puedan resultar afectados y adelantar las pesquisas necesarias, al igual que la práctica de pruebas de oficio o a petición de parte.*".

## II. De la revocatoria directa de los actos administrativos, en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Con ocasión de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, la Sala se pertinente señalar que, en la nueva codificación, el instituto de la revocatoria directa de los actos administrativos, conserva varios de los aspectos ya previstos en el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, también, debe decirse que se introducen importantes modificaciones, las cuales se ponen de presente en los siguientes términos.

### 1. De las causales de revocación, artículo 93<sup>5</sup> de la Ley 1437 de 2011.

Sobre este aspecto, en primer lugar, conviene precisar que el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 señala que los actos administrativos deberán ser revocados por "*las mismas autoridades que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales*" lo que en principio supone un modificación respecto al artículo 69 del Decreto 01 de 1984, el cual le atribuía dicha competencia a "*los mismos funcionarios que los hubieran expedido o por sus inmediatos superiores*".

Empero, tal variación en lo que se refiere a la expresión "*las mismas autoridades*" conduce a armonizar la referida norma con el inciso primero artículo 2<sup>6</sup> de la Ley 1437 de 2011, en la que mediante el concepto genérico de "*autoridades*" se hace alusión a la totalidad de organismos y entidades que conforman las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes y a los particulares que ejerzan funciones administrativas.

Importante modificación introduce el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto permite que el superior funcional, pueda revocar actos administrativos proferidos por sus inferiores, superando la noción de "*inmediato superior*" jerárquico que consagraba el Decreto 01 de 1984.

En efecto, la nueva codificación se refiere a que la revocatoria de un acto administrativo puede darse por la misma autoridad que lo expida o por sus "*inmediatos superiores jerárquicos o funcionales*" dando lugar a la posibilidad de que ya no sólo el superior jerárquico, que debía pertenecer a la misma entidad, pueda revocar un acto sino también el superior funcional, en los eventos en que la autoridad, en estricto sentido, no contaba con superior jerárquico pero si funcional en atención a la actividad especial que cumplía, tal es el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios respecto de las empresas por ésta vigilada<sup>7</sup>.

Finalmente, en punto de las causales de revocatoria de los actos administrativos el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 conserva en idéntico sentido las previstas en el artículo 69 de Decreto 01 de 1984, a saber: i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y iii) cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

### 2. Imprudencia de la revocatoria de actos administrativos, artículo 94<sup>8</sup> de la Ley 1437 de 2011.

El artículo 70 del derogado Decreto 01 de 1984 establecía que no podía solicitarse, en general, la revocatoria de los actos administrativos siempre que el interesado hubiera hecho uso de los recursos de la vía gubernativa. No obstante lo anterior, en el nuevo código, artículo 94, tal prohibición se conserva únicamente respecto de la primera causal de revocatoria, a saber, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley y, en términos generales, se erige la prohibición de solicitar la revocatoria cuando haya operado el fenómeno de la caducidad frente al acto administrativo, sin importar la causal que se invoque para su revocatoria.

Bajo estos supuestos, en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el interesado en obtener la revocatoria de un acto administrativo podrá solicitarla entre su ejecutoria y la oportunidad para hacer uso del medio de control correspondiente, o hasta la eventual notificación del auto admisorio como se verá más adelante<sup>9</sup>.

### 3. De la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, artículo 95<sup>10</sup> de la Ley 1437 de 2011.

En lo que toca con la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 introduce una serie de importantes modificaciones entre las que se observan, en primer lugar, la posibilidad con que cuenta el administrado de solicitar la revocatoria de un acto administrativo aún en el evento de haber acudido ante esta jurisdicción, siempre que no se le hubiera notificado el auto admisorio de la demanda, caso en el cual la autoridad pierde competencia para su revocación directa.

Lo anterior difiere de la regla prevista en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, en cuanto establecía que se podía solicitar la revocatoria de un acto administrativo incluso si el interesado había acudido al control judicial, "*siempre que en este último caso no se hubiera dictado auto admisorio de la demanda*"<sup>11</sup>.

Así mismo, el artículo 95 ibídem reduce el término con que cuenta la administración para resolver la solicitud de revocatoria, a dos meses, respecto del previsto en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, en todo caso contados a partir del momento en que se radica la respectiva solicitud de revocatoria directa.

En cuanto al párrafo del citado artículo 95, debe decirse que éste introduce la figura de "*la oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados*" según la cual, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público las autoridades demandadas podrán formular una oferta tendiente a revocar los actos administrativos, impugnados en sede judicial la que, previa revisión del juez Contencioso Administrativo, será puesta en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta, evento en el cual el proceso se dará por terminado.

4. De los efectos de la revocatoria directa de los actos administrativos, artículo 96<sup>12</sup> de la Ley 1437 de 2011.

Sobre este particular se observa que el referido artículo 96 de la Ley 1437 de 2011 mantuvo la redacción original del artículo 72 del Decreto 01 de 1984 en el entendido de que la petición de revocatoria, así como la decisión a dicha solicitud, no cuenta con la entidad suficiente para revivir los términos legales para acudir ante esta jurisdicción mediante los medios de control, así como tampoco da lugar a la aplicación del silencio administrativo.

5. De la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, artículo 97<sup>13</sup> de la Ley 1437 de 2001.

Finalmente, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, en punto de la revocatoria de un acto administrativo particular aclara, en primer lugar, que la denominación acto administrativo comprende no sólo los actos expresos sino también a los fictos, categoría esta última que no se advertía de manera expresa en el artículo 73 del Decreto 01 de 1984.

En este mismo sentido, se mantiene la prohibición de revocar actos administrativos que: "*hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría*" salvo que de manera previa, expresa y escrita medie el consentimiento del titular del respectivo derecho.

Advierte la Sala que, en lo que respecta a la posibilidad con que contaba la administración para revocar actos administrativos de carácter particular, en los eventos en los que concurría alguna de las causales de revocatoria ya citadas, para el caso de los actos fictos positivos, o si fuere evidente la ilegalidad en su expedición, la misma desaparece del nuevo estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, los dos incisos finales del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 preceptúan que en los casos en que la administración considere la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto administrativo, o que su expedición tuvo lugar por medios ilegales o fraudulentos, deberá acudir ante ésta jurisdicción, para demandarlos, siempre que no cuente con el consentimiento, previo, expreso y escrito del titular de los derechos reconocidos en el respectivo acto administrativo.

Así las cosas, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 la administración sólo podrá revocar un acto administrativo de carácter particular, en los eventos en que cuente con el consentimiento del administrado. En caso contrario, deberá cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través del respectivo medio de control, en los términos del artículo 97 ibídem.

### III. De los efectos de la revocatoria directa de los actos administrativos.

Advierte la sala que, en punto de los efectos que trae consigo la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular, por ilegalidad, la doctrina y la jurisprudencia, nacional y extranjera, han sido escenario de diversos debates en los que se ha manifestado, de un lado, el hecho de que la revocatoria directa como expresión del principio de autotutela no trae consigo los efectos propios de la declaratoria de nulidad por ilegalidad o inconstitucionalidad, dado que la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida rigen únicamente hacia el futuro, esto es, ex nunc.

De otra parte, se ha sostenido aunque minoritariamente la posibilidad de que los efectos de la revocatoria de un acto administrativo no sólo se proyecten hacia el futuro sino que los mismos se hagan retroactivos, esto es, desde el mismo momento en que éste fue expedido de tal forma que dichos efectos se asimilen a la declaratoria de ilegalidad, propia del control jurisdiccional.

El referido problema fue planteado de forma precisa en la obra Principios Generales del Derecho Administrativo de Gastón Jéze<sup>14</sup>, en cuanto se pregunta: "*¿Ante todo, cuál es el resultado que pretende obtener el que revoca el acto? Propónese siempre suprimir para el porvenir, en todo o en parte, los efectos jurídicos producidos por este acto. Pero a veces propónese también en cuanto al pasado borrar sus efectos, de tal suerte, que los casos queden como si el acto no se hubiere realizado. Por ejemplo, al derogarse una ley o un reglamento se quiere siempre, necesariamente, hacer cesar para el porvenir los efectos de la norma jurídica inscrita en esta ley o en este reglamento; pero se puede querer*



*también borrar los efectos jurídicos que ya se hubiesen producido por aquéllos. Así mismo, al revocarse un acto creador de situación jurídica individual, se quiere necesariamente hacer cesar esta situación para el porvenir; pero se puede también querer que las cosas queden como si la situación no hubiese sido creada. Del mismo modo, al revocarse un acto condición – por ejemplo, un acto que ha investido a un individuo de una situación jurídica general (nombramiento, destitución, matrimonio) preténdese necesariamente que en el provenir esta situación general deje de aplicarse a dicho individuo; pero se puede también pretender que todo quede como si nada hubiese ocurrido, es decir, como si al individuo no se le hubiese conferido jamás la situación jurídica general (...).*"

En respuesta al anterior planteamiento, Gastón Jéze, en la obra en cita, sostiene categóricamente que en relación con las situaciones jurídicas individuales, que se concretan mediante actos administrativos, resulta "muy difícil" que sus efectos desaparezcan hacia el futuro, salvo que mediante nuevos actos se creen condiciones distintas a las que se pretendían hacer desaparecer del ordenamiento jurídico. Así mismo precisa que, en cuanto al pasado, sus efectos son "intangibles" frente a lo cual el único camino para efectos de su modificación o extinción sería "crear por actos jurídicos nuevas situaciones jurídicas individuales, susceptibles de restablecer, para el porvenir, el estado primitivo de las cosas"<sup>15</sup>.

Por su parte, Manuel María Díez en su obra el Acto Administrativo<sup>16</sup>, sostuvo en relación con la revocatoria de los actos administrativos y sus efectos, lo siguiente:

"(...) La revocación de un acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad de la administración pública por la que se lo retira del campo jurídico. El acto de revocación es también un acto administrativo, por cuanto concurren los elementos esenciales que lo caracterizan. (...)

Ahora bien, si del acto han nacido derechos subjetivos a favor de particulares y no existiera una disposición legislativa que autorice el retiro del mismo por la misma administración habrá que acudir a la vía jurisdiccional, al órgano judicial, para retirar el acto del mundo jurídico. La solución contraria implicaría hacer a la administración juez en una contienda donde es una de las partes. (...)

Efectos de la Revocación: Como que, de acuerdo con lo que señalamos más arriba, habrá de revocarse únicamente actos que han nacido válidos, los efectos, sea que la revocatoria se produzca por razones de legitimidad o de oportunidad, serán ex nunc. Por ello puede decirse que el acto de revocación es irretroactivo, ya que operado sobre un acto que naciera válido, no puede destruirlo o eliminarlo durante el tiempo en que lo fuera. Quiere decir, en consecuencia, que el acto de revocación elimina la capacidad de producir cualquier efecto para el futuro, pero no afecta los que ya hubieran producido. Se eliminarán entonces los derechos subjetivos e intereses legítimos que derivan directa o indirectamente del acto revocado, como también la posibilidad de adquirir nuevos derechos en base al acto eliminado, pero se respetaran los derechos ya adquiridos. (...).

En este mismo sentido, Jaime Orlando Santofimio al referirse concretamente a los efectos de la revocatoria directa, en su obra Tratado de Derecho Administrativo<sup>17</sup>, afirmó que: "(...) La doctrina se ha debatido en diferentes sentidos. Al respecto conviene, en razón de las especiales características del régimen jurídico aplicable a la institución, hacer varias precisiones: en primer lugar, que la institución no tiene una naturaleza definida en el CCA; en segundo lugar, que la pretensión invocada o las causas motoras de la administración, según el caso, pueden estar dirigidas a dejar sin efectos total o parcialmente un acto administrativo; en tercer lugar que al producir la revocatoria un nuevo acto administrativo modificador del ordenamiento administrativo, creando situación jurídica, se debe reconocer que el revocado durante su vigencia pudo producir efectos jurídicos creadores a su vez de nuevas situaciones jurídicas. Por estas razones, se le atribuye al acto revocatorio, naturaleza constitutiva de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen exclusivamente a partir de su existencia y hacia el futuro, esto es ex nunc. En derecho colombiano, consideramos que esta debe ser la interpretación coherente con el principio de legalidad y la seguridad jurídica. (...).

A las anteriores expresiones de la doctrina nacional y extranjera se suman diversos pronunciamientos jurisprudenciales en torno a la institución de la revocatoria directa de los actos administrativos.

Es así como, la Corte Constitucional en sentencia T-338 de 11 de mayo de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez, precisó que:

"(...) 1.2 El debido proceso administrativo, la inmutabilidad de los actos administrativos y la revocatoria directa. Reiteración de jurisprudencia.

1.2.1 La Constitución contempla, en su artículo 29, la sujeción de todo tipo de actuación judicial o administrativa al debido proceso. Este derecho fundamental es parte esencial del Estado de Derecho, pues conlleva el sometimiento de la Administración a procesos reglados, que a través de diferentes pasos permiten alcanzar determinados fines establecidos en la Carta Política Fundamental o en la Ley.

Esto conlleva a que la Administración se encuentre sometida a sus propios actos y deba ser leal ante ellos. Todo lo anterior, como una garantía de la población en general frente a posibles desmanes del poder constituido. En este sentido, es conocido que frente a los actos administrativos particulares y concretos, en razón a la protección a la buena fe (art. 83 CN) y a la seguridad jurídica, por regla general, se requiere la autorización expresa y escrita de los particulares para su revocatoria. Lo anterior, está ligado entonces al respeto al acto propio, al igual que a la inmutabilidad del acto administrativo. Por lo demás, suponer que la Administración puede revocar unilateralmente sus actuaciones, cuando quiera que ellas han reconocido un derecho particular y concreto, sería convalidar un pernicioso factor de inseguridad, al igual que un quebranto a los principios de la buena fe y de la confianza legítima de haber adquirido derechos con el justo título del acto proferido por la Administración (art. 58 Constitución Política).

1.2.2 Empero, existen excepciones frente a la regla general esbozada anteriormente. Por una parte, el silencio administrativo positivo permite revocar directamente el acto y, por la otra, cuando quiera que el mismo haya sido obtenido a través de actos ilegales o inconstitucionales, la Administración se encuentra facultada para revocarlo. En tal sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia T-339 de 1997, donde

apuntó que si "en el origen de la situación jurídica individual que se reclama existe un vicio, que si es conocido por la Administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si éste se hubiese adquirido al amparo de la ley. En realidad, la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos".

Por consiguiente, si es ostensible el quebranto al ordenamiento jurídico por parte del beneficiario del acto administrativo que le reconoce derechos particulares y concretos, el sistema jurídico no puede brindarle protección, pues sólo se la da a los derechos que provengan de un justo título, para las situaciones en las que se ha obrado conforme al principio de buena fe. Así, ante una abrupta, incontrovertible y abierta actuación ilícita, la revocatoria debe desplegarse a favor del interés colectivo - materializado en la protección del orden jurídico-, que prima sobre el interés particular.(...).".

Así mismo, la Corte Constitucional en lo que se refiere a posibilidad de solicitar el reconocimiento de indemnizaciones por perjuicios ocasionados con ocasión de la revocatoria de un acto administrativo, indicó que:

"(...) Adicionalmente, vale la pena aclarar que como la revocatoria directa se manifiesta por un acto administrativo, será susceptible de control jurisdiccional. En este sentido, frente al acto de revocatoria existe siempre la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir el acto y reclamar no sólo su anulación sino el restablecimiento de los derechos vulnerados, pretensión dentro de la cual es dable incluir la indemnización de perjuicios y cualquier otra medida reparatoria a que hubiere lugar.(...).".

Por su parte esta Corporación, en su Sección Segunda, mediante sentencia de 3 de agosto de 1988. Rad. 1609. M.P. Álvaro Lecompte Luna, sostuvo en relación con la revocatoria del acto administrativo y sus efectos, lo siguiente:

"(...) La figura de la revocación del acto por la propia administración es, por su naturaleza, una satisfacción extraprocesal de la pretensión, en todo o en parte; tiene lugar cuando de modo unilateral, hace desaparecer los motivos o las causas que llevaron a la actora a incoar la demanda, por lo que desaparece, en todo o en parte también, uno de los supuestos de la materia litigiosa, el objeto de la demanda. Pero, salvo que el acto revocatorio lo diga, no puede equipararse el mismo a una sentencia de anulación, pues el revocado, en virtud de su presunción de legalidad, produjo consecuencias con repercusiones jurídicas para el administrado.

IV. Satisfacer extrajudicialmente las pretensiones del administrado, aun cuando esté en curso proceso jurisdiccional, es, sin duda, una actividad propia de la administración plenamente legítima, pues, hacia el futuro, extingue los efectos que produjo el acto que el demandante tuvo como lesivos a sus derechos subjetivos. Sin embargo, resulta inadmisibles que ese acto antiacto tenga la virtualidad de borrar hacia atrás los efectos que en el tiempo produjo el revocado, pues, como éste gozó de la presunción de legalidad, validez o legitimidad y, por ende, fue ejecutorio, el administrado estuvo en el deber de obedecerlo, de acatarlo, de cumplirlo, no obstante que, en su concepto, fuera contra sus intereses particulares, por lo menos en principio.

V. En virtud de la presunción de legalidad, hay una especie de igualación provisional de los actos legítimos o anulables, salvo, obviamente, que su defecto o vicio sean protuberantemente groseros. Si no fuera así, la ejecutoriedad, la obediencia, el cumplimiento y el acatamiento del acto se verían sometidos al capricho o a la subjetiva creencia del administrado que impediría su realización y su operatividad ejecutoria. (...).".

Así mismo, la Sección Primera de esta corporación, en sentencia de 13 de abril de 2000, expediente 5363, precisó que la revocatoria directa:

"(...) Es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior.

Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones, y que los motivos por los cuales la administración pueda revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídicas respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados."

Sobre este particular, la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 13 de mayo de 2009. M.P. Myriam Guerrero de Escobar, sostuvo que:

"(...)En efecto, cuando la revocatoria directa se produce por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, al amparo de lo dispuesto por el artículo 69 del C.C.A., la administración ejerce el poder de autotutela o auto control que le otorga la ley para eliminar del universo jurídico sus propios actos de oficio o a solicitud del administrado, sin embargo, tal expresión de poder no implica una declaración formal de ilegalidad o inconstitucionalidad respecto del acto revocado, implica un juicio de valor intrínseco que trasciende en la exclusión de los efectos del mismo y, como se dijo, en la desaparición del acto de manera definitiva con efectos ex nunc,(Sic) es decir, hacia el futuro.

Por su parte, cuando el juez de lo contencioso administrativo declara la nulidad del acto administrativo, constata los vicios que lo afectan desde su nacimiento, por la presencia de alguna de las causales señaladas en el artículo 84 del C.C.A., de mayor espectro que las contenidas en el artículo 69 del C.C.A., siendo esta la razón por la cual el pronunciamiento del juez es de orden declarativo con efectos ex-tunc, es decir, hacia el pasado, pudiendo derivarse eventualmente consecuencias patrimoniales por los perjuicios causados mientras estuvo vigente. (...).".

Y, finalmente, la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de 16 de julio de 2002. IJ. 029. M.P. Ana Margarita Olaya Forero, citada en precedencia manifestó, en relación con los efectos y mecanismos para obtener la reparación del daño con ocasión de la revocatoria de un acto

administrativo, lo siguiente:

"(...) Se declarará la nulidad del artículo tercero en lo pertinente a la orden de reembolso de las sumas canceladas por concepto de la pensión de jubilación, pues en este evento tales sumas sólo serán pasibles de ser recuperadas por la administración a través del ejercicio de las acciones contenciosas pertinentes, como lo es en este caso la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, o en el caso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando la administración demanda su propio acto ilícito.

Lo anterior, por cuanto el acto de revocación es una decisión administrativa que rige hacia el futuro. En esa medida, la recuperación de los dineros indebidamente pagados sólo es posible lograrlo por conducto del juez, que es el competente para definir bien el restablecimiento del derecho y/o la reparación del daño o éste solamente, según se trate de la acción contenciosa que sea precisa instaurar. (...)."

De acuerdo a las consideraciones que anteceden, se puede concluir que la revocatoria de actos administrativos por parte de la administración constituye un claro ejemplo del ejercicio del principio de la autotutela o auto control que le otorga la ley para excluir del ordenamiento jurídico sus propios actos, de oficio o a solicitud de parte, de acuerdo a las causales y eventos legalmente previstos.

No obstante lo anterior, debe precisarse que tal expresión del principio de la autotutela no trae consigo los efectos de la clásica declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad, a saber, del control judicial, sino que constituye un "*juicio de valor intrínseco*<sup>18</sup>" que se traduce, como quedó visto, en la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida únicamente hacia el futuro, esto es, *ex nunc*.

Lo expuesto difiere sustancialmente del control jurisdiccional propiamente dicho, a través del cual el juez contencioso administrativo declara la nulidad del acto administrativo al constatar la presencia de alguna de las causales de ilegalidad previstas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, a saber, falta de competencia, expedición irregular, falsa motivación, desviación de poder, entre otros, con efectos definitivos, incluso, vale la pena precisar, hacia el pasado, esto es, *ex tunc*.

Lo anterior, esto es en relación con los efectos de la revocatoria de un acto administrativo, no puede ser entendido de otra manera, toda vez que el acto administrativo revocado ha producido sus efectos durante el tiempo en que se encontró vigente, en virtud al principio de legalidad y a la ejecutividad y ejecutoriedad, estas últimas características intrínsecas al acto administrativo. Así las cosas, resulta innegable entonces la obligación a la que se enfrenta la administración y el administrado de cumplir lo dispuesto en un acto administrativo, en tanto conserve la presunción de legalidad, la cual únicamente desaparece con ocasión de su revocatoria directa o en virtud de una decisión judicial.

Tal como lo sostiene, en forma mayoritaria, la doctrina y la jurisprudencia, la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, *ex tunc*, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, esto es, hacia el futuro y, en segundo lugar, porque en virtud del principio de legalidad no hay duda de que el acto administrativo ha cumplido sus efectos, a lo que se suma su ejecutividad y ejecutoriedad, entendidas éstas como la eficacia que el acto comporta de cara a su cumplimiento, así como la capacidad que tiene la administración para hacerlo cumplir sin necesidad de la intervención de autoridad distinta.

Atribuirle a la revocatoria directa de un acto administrativo particular efectos, *ex tunc*, esto es, en forma retroactiva no sólo haría desaparecer del mundo jurídico, bajo una ficción, los efectos que éste ha producido desde el momento mismo en que nació a la vida jurídica sino que, como consecuencia de ello, daría lugar, en sede administrativa, a un eventual reconocimiento de los perjuicios irrogados a la parte que vio afectados sus derechos durante la vigencia del acto.

Lo anterior, en abierto desconocimiento del principio clásico de la separación de poderes, supondría que en el evento en que un particular reclame los referidos perjuicios, la administración asumiría el rol de juez y parte, en tanto entraría a tasar perjuicios sin dejar de lado su condición de autoridad administrativa, con fundamento en la cual dio lugar a la expedición del acto administrativo revocado.

Empero, lo expuesto en manera alguna deja desprovisto al interesado de los mecanismos para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados durante la vigencia de un acto revocado. En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación<sup>19</sup> ha manifestado que la vía procesal más idónea para reclamar los perjuicios ocasionados durante la vigencia de un acto administrativo revocado es la acción de reparación directa, en los siguientes términos:

"(...) 2. Procedencia de la acción de reparación directa frente a la revocatoria directa del acto administrativo.

La Sala tiene determinado que la acción de reparación directa es la vía procesal adecuada e idónea para reclamar los eventuales perjuicios derivados de la revocatoria directa de un acto administrativo. A juicio de la Sala:

"En este orden de ideas y como quiera que el acto administrativo de adjudicación desapareció de la vida jurídica por virtud de su revocatoria es imposible dentro de una lógica elemental sugerir al demandante que ha debido impugnar aquel acto mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras razones, porque la propia administración reconociendo la falta de fundamento de la resolución de adjudicación procedió a revocarla y en esa medida imposible le resultaba al demandante haber optado por la acción de nulidad, que supondría cuanto lo primero la existencia del acto administrativo -vigencia- y lo segundo, la ilegalidad del mismo, presupuestos ambos indispensables para la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

"Téngase presente que, al margen de la existencia del acto administrativo, bien pudieron haberse ocasionado perjuicios, cuyo resarcimiento no desaparece, por la circunstancia de la revocatoria del acto administrativo, que habiendo tenido una vida efímera fue revocado posteriormente y

ello comporta precisamente lo contrario a lo sostenido por el Tribunal, esto es, la desaparición del acto administrativo como consecuencia de la prosperidad de la revocatoria directa, impide al afectado por aquel acto administrativo, solicitar el reconocimiento de eventuales perjuicios por la cuerda propia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ausencia de acto.

"Desde luego que, en un caso como el presente, la vía procesal con que cuenta el administrado para hacer valer su derecho sustancial es indudablemente la acción de reparación directa. Y no se diga que como el eventual perjuicio sufrido por el demandante encuentra su origen en un acto administrativo la única vía procesal para el reconocimiento de los perjuicios derivados del acto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues ello vulneraría el derecho del justiciable a utilizar la figura de la revocatoria directa en sede administrativa y ello en manera alguna puede sostenerse."

Nótese que el criterio expuesto por la Sala alude a la hipótesis derivada de la revocación directa de los actos administrativos (Título V del C.C.A. arts. 69 y ss.), y se funda en que justamente en este evento el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que por lógica no es posible que el demandante acuda a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que supone, obviamente, la existencia del acto.

Se trata, pues, de una típica interpretación conforme a la Constitución, en la medida en que es la única salida hermenéutica que garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, cuando quiera que ha solicitado el desaparecimiento de un acto administrativo ilegal en sede administrativa o mediante la revocatoria directa (art. 229 Superior y art. 2 de la ley 270 de 1996). (...)."

Bajo estos supuestos, es claro que si lo que se persigue es la reparación del daño causado por el acto administrativo revocado el mecanismo procesal idóneo no es otro que la acción de reparación directa, en tanto lo que se persigue no es un típico juicio de legalidad sino de responsabilidad patrimonial.

#### IV. Consideraciones de la Sala

##### a. De la actuación administrativa seguida en contra de la demandante

Sostiene la parte demandante, en el recurso de apelación, que los actos demandados resultan ilegales, toda vez que la administración no tenía competencia para ordenar el reintegro de una suma de dinero, que en su momento devengó con ocasión de la prestación efectiva de sus servicios como docente oficial, bajo la vigencia de un acto administrativo que se presumía legal.

Sobre el particular advierte la sala que, mediante Oficio de 13 de enero de 2003 el Gerente de la Unidad de Escalafón Docente (E) le informó a la demandante que verificados los documentos que soportaron sus solicitudes tendientes a obtener el ascenso en el escalafón docente no se "ajustan a la realidad". Así se observa en el citado oficio (fl. 67, cuaderno No. 3):

"Verificados los documentos que soportan los diferentes actos administrativos de los grados otorgados en el Escalafón Docente, se encontró que el título de LICENCIADO EN EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA, otorgado por el Instituto Universitario de Cundinamarca, según acta de grado No. 0988 de fecha 13 de diciembre de 1991, suscrito por el Rector, el Decano de la Facultad y el Secretario General de dicha Universidad, aportado como requisito para obtener ascenso del grado 4 al grado 8, no se ajusta a la realidad, conforme a la información suministrada por el señor Juan Manuel Cruz Banoy, Profesional Universitario I de la Universidad de Cundinamarca, mediante oficio CEAR 035 -009 de 21 de febrero de 2002.

Por lo antes expuesto y conforme lo disponen los artículos 28 y 74 del Código Contencioso Administrativo, me permito comunicarle que se iniciará actuación administrativa de oficio tendiente a la revocatoria de las Resoluciones Nos. 00197 del 5 de febrero de 1996, No. 005806 del 2 de septiembre de 1997, No. 11229 de 30 de diciembre de 1997, No. 00186 del 14 de enero de 2000 y No. 3073 de 4 de mayo de 2001, por las cuales ascendió del grado 4 al grado 8, del grado 8 al grado 9, del grado 9 al grado 10, del grado 10 al grado 11 y del grado 11 al grado 12, del Escalafón Nacional Docente.

En aras de garantizar el derecho de defensa y conforme lo advierte el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, se le solicita exprese sus opiniones dentro del un término de 8 días contados a partir del envío de la presente comunicación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la señora Amelia Guio Vergara mediante oficio de 3 de febrero de 2003 le confirió poder al señor Rodrigo Molina Cardozo a efectos de que la representara en la actuación administrativa iniciada por el Distrito Capital en su contra tendiente a la revocatoria de los actos administrativos mediante los cuales se le confirieron ascensos en el Escalafón Nacional Docente (fl. 69, cuaderno No. 3).

En este mismo sentido, se advierte a folio 68 del cuaderno No. 3 del expediente oficio suscrito por el señor Rodrigo Molina Cardozo, en su condición de apoderado de la señora Amelia Guio Vergara solicitando copia del informe "*reportado por el profesional universitario I de la Universidad de Cundinamarca, doctor Juan Manuel Banoy, consignado en el oficio CEAR 035-009 del 21 de febrero de 2002 y de las Resoluciones número 00197 de febrero 5 de 1996; No. 0055806 del 2 de septiembre de 1997; No. 11229 de diciembre 30 de 1997; No. 00186 de enero 14 de 2000 y la No. 3073 de mayo 4 de 2001.*"

El 12 de febrero de 2003 la Gerente de la Unidad de Escalafón Docente (E) le informó al apoderado de la parte actora que las copias solicitadas se encontraban a su disposición, previa cancelación de su valor ante la Tesorería Distrital (fl. 71, cuaderno No. 3).

Con posterioridad, advierte la Sala que la Secretaría de Educación de Bogotá mediante Resolución No. 1162 de 20 de octubre de 2004 dispuso la revocatoria directa, por ilegalidad, de las resoluciones mediante las cuales se ascendió a la señora Amelia Guio Vergara, en su condición de docente oficial, del grado 8 al grado 11 del Escalafón Nacional Docente.

Para mayor ilustración se transcriben los apartes de la citada Resolución:

"(...) Que posteriormente al verificarse el Acta de Grado No. F.E. 0988 de 1991 del título de LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN CON ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA" que aparece expedida por el instituto Universitario de Cundinamarca, sede Fusagasugá, relacionada en el folio No. 1328 del libro No. 5 de Actas de Grado de dicho instituto, se encontró que no se ajusta a la realidad, según la información suministrada por el Dr. Juan Manuel Cruz Banoy, Profesional Universitario I de la Universidad de Cundinamarca, Sede Fusagasugá, (antes instituto universitario de Cundinamarca); quien mediante oficio CEAR 035-009 del 21 de febrero de 2002, informó que: "En respuesta a los oficios Nos. ... comedidamente me permito informarle, que los docentes relacionados por usted... No se encontraron como graduadas en el programa de Licenciatura en educación Básica Primaria, las siguientes personas:... GUIO VERGARA AMELIA. (...)

Que de conformidad con los señalado en los artículos 28 y 74 del CCA., mediante oficio No. 423-S 004778 del 27 de enero de 2003, se le comunicó a la docente sobre la referida situación y la actuación administrativa a adelantar. (...)

Que así las cosas y como se encuentra comprobado en el expediente, la docente no se encuentra como graduada en el programa de licenciatura en Educación Básica Primaria en la Universidad de Cundinamarca, motivo por el cual, el Acta de Grado No. FE 0988 de 13 de diciembre de 1991 del título "Licenciada en Ciencias de la Educación con especialidad en Educación Básica Primaria", no constituye justo título para que lo hubiera aportado como requisito para ascender en el Escalafón Nacional Docente".

(fls. 81 a 89, cuaderno No. 3).

Contra la anterior Resolución la señora Amelia Guio Vergara formuló recurso de reposición el cual la confirmó en todas sus partes, tal como se advierte en la Resolución No. 0036 de 17 de enero de 2005, suscrita por el Subsecretario Administrativo de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. (Fls. 99 a 95, cuaderno No.1).

Con fundamento en la anterior decisión, el Secretario de Educación de Bogotá D.C. a través de la Resolución No. 998 de 11 de marzo de 2005, ordenó a la demandante a que reintegrar el mayor valor pagado en salarios y prestaciones sociales, por concepto de los ascensos en el Escalafón Nacional Docente a los cuales no tenía derecho.

Así se observa en la citada Resolución:

"Que mediante Resolución No. 1162 de 20 de octubre de 2004, fueron revocadas las Resoluciones Nos.00197 de febrero 5 de 1996; No. 0055806 del 2 de septiembre de 1997; No. 11229 de diciembre 30 de 1997; No. 00186 de enero 14 de 2000 y la No. 3073 de mayo 4 de 200, mediante las cuales se ascendió a la docente AMELIA GUIO VERGARA (...) a los grados ocho, nueve, diez, once y doce del Escalafón Nacional Docente.

Que la Resolución No. 1162 del 20 de octubre de 2004 quedó ejecutoriada el 7 de febrero de 2005, de acuerdo a la constancia expedida por la Gerente de la Unidad de Escalafón Docente.

Que la Resolución revocada produjo efectos sobre el valor de la asignación básica, los factores salariales y las prestaciones sociales pagadas por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., a la docente GUIO VERGARA, entre el 10 de marzo de 1995 al 28 de febrero de 2005.

Que la Subdirección de Nómina de la Secretaría de educación Distrital realizó la liquidación por los mayores valores pagados a la referida docente entre las categorías 4 al 12 del Escalafón Nacional docente, por el período comprendido entre el 10 de marzo de 1995 al 28 de febrero de 2005.

Que de acuerdo con la liquidación realizada por la subdirección de Nómina, remitida a la Unidad de escalafón Docente mediante Oficio No. I-008501 del 4 de marzo de 2005, la cual hace parte integral del presente acto administrativo, la suma que debe reintegrar la docente por concepto de mayores valores pagados entre las categorías 4 al 12 del Escalafón Nacional Docente, es de \$ 54.731.798.". (fls. 2 a 3, cuaderno No. 1).

La anterior Resolución fue impugnada por la parte demandante, mediante el recurso de reposición, el cual fue resuelto por el Secretario de Educación Distrital a través de la Resolución No.3140 de 29 de julio de 2005, confirmándola en todas sus partes (fls. 8 a 16, cuaderno No.1).

b. Del caso concreto

Descendiendo al caso concreto, advierte la Sala que el Secretario de Educación Distrital de Bogotá en ejercicio de la facultad prevista en el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, revocó las resoluciones mediante las cuales se había ascendió a la señora Amelia Guio Vergara del grado 4 al grado 12 del Escalafón Nacional Docente, tratándose de actos administrativos provocados por medios ilegales, esto al acreditar para ello un título académico que no había obtenido, al haberse demostrado que la señora Amelia Guio Vergara no había cursado la Licenciatura en Ciencias de la Educación con Especialidad en Educación Básica Primaria, en la Universidad de Cundinamarca, como quedó debidamente probado de acuerdo al material probatorio allegado al expediente y analizado en precedencia.

Así mismo, se observa que la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., conforme al artículo 74 del Código Contencioso Administrativo adelantó una actuación administrativa tendiente a probar en debida forma, y con garantía del debido proceso, el hecho de que la demandante hubiera acreditado un título académico apócrifo ante la Junta Seccional de Escalafón de Bogotá D.C., con el fin de obtener sus ascenso en el escalafón Nacional Docente. Lo anterior, a juicio de la Sala, se evidencia mediante los oficios de 13 de enero de 2003 suscrito por el Gerente de la Unidad de Escalafón Docente (E) a través del cual se le informa sobre la apertura de un procedimiento administrativo en su contra y de 12 de febrero de

2003, por el cual se ponen a su disposición las actuaciones que se había adelantado dentro de la citado trámite administrativo.

Sin embargo, estima la Sala que si bien como quedó visto la administración distrital estaba facultada para revocar los actos administrativos mediante los cuales se le confrieron distintos ascensos en el escalafón docente a la demandante, dada su evidente y ostensible ilegalidad, por haber sido obtenido por medios ilícitos, no podía con fundamento en ello pretender el reintegro de las sumas de dinero pagadas a la señora Amelia Guio Vergara por concepto de salarios y prestaciones sociales a título de resarcimiento del daño, que para el caso concreto, y a su juicio, se erigen en el pago indebido que se efectuó a favor de la demandante, sin que le asistiera el derecho.

En este punto reitera la Sala que, tal y como quedó ampliamente expuesto en los acápites anteriores, la revocatoria de un acto administrativo no trae implícito restablecimiento alguno de los daños o perjuicios que el acto objeto de dicha decisión pudo generar durante el tiempo que se encontró vigente en el ordenamiento jurídico puesto que la decisión de la administración, en este sentido, no implica en estricto sentido un juicio de legalidad, conforme a las causales previstas en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, con efectos *ex tunc*, esto es, retrotrayendo las cosas a su estado inicial.

En efecto, a juicio de la Sala resulta indispensable aclarar que el instituto de la revocatoria directa de un acto administrativo, obtenido por medios ilegales, constituye un valioso instrumento para la administración en cuanto le permite excluir del mundo jurídico los efectos de una decisión que nació a la vida jurídica a través de medios contrarios al ordenamiento jurídico. Lo anterior, vale decir únicamente hacia el futuro, esto es, *ex nunc*, siendo evidente, entonces, que la revocatoria de actos administrativos *per se* no trae consigo, como lo sugiere la demandada, un resarcimiento de perjuicios a favor de quien se ha visto afectado en un derecho durante el tiempo que el acto permanencia vigente.

Bajo este entendido, resulta incuestionable en vigencia del Decreto 01 de 1984, la posibilidad con que contaba la administración para revocar actos administrativos que, como en el caso concreto, fueron obtenidos por medios ilegales. Sin embargo, en punto de los efectos de la revocatoria está claro que ellos no pueden asimilarse a los del control jurisdiccional, toda vez que como quedó visto, en primer lugar, el acto que revoca tiene el carácter de constitutivo de nuevas situaciones jurídicas cuyos efectos se proyectan sin duda alguna hacia el futuro y, en segundo lugar, porque bajo la presunción de legalidad el acto revocado, cumplió sus efectos durante su vigencia, a lo que se suman su ejecutividad y ejecutoriedad, como características intrínsecas a todo acto administrativo.

No obstante lo anterior, la Sala no pasa por alto que la intención de la administración, al expedir en el caso concreto los actos demandados, bien pudo haber sido la de proteger el patrimonio público. Sin embargo, como quedó ampliamente expuesto, ésta no era la vía adecuada para obtener el reembolso de lo pagado a la señora Amelia Guio Vergara con ocasión de su ascenso ilegal en el escalafón docente, toda vez que el Distrito Capital, Secretaría de Educación Distrital, no podía convertirse en juez y parte al ordenar, al mismo tiempo, la revocatoria directa de un acto y, en consecuencia, tasar a su favor las sumas de dinero que debían reintegrarse por concepto del pago de lo no debido.

Al respecto, debe decirse que en casos como el presente la parte afectada no queda desprovista de medios o instrumentos judiciales que le permitan obtener el referido resarcimiento. En efecto, como se anunció en precedencia, se requiere de un pronunciamiento judicial para que proceda el reconocimiento de los daños y perjuicios que pudo ocasionar un acto administrativo revocado, durante su vigencia, que en el caso concreto, para la administración distrital de Bogotá, estuvo dado en la acción de reparación directa, teniendo en cuenta para ello el término de caducidad previsto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

En este punto estima la Sala que, contrario a lo afirmado por la demandante, el hecho de que en su contra se hubiera adelantado una actuación disciplinaria la cual culminó con su archivo definitivo no resulta óbice para que la administración, en sede judicial, solicite el reconocimiento de los perjuicios ocasionados durante la vigencia de los actos administrativos obtenidos por medios ilegales dado que, esta Corporación ha sostenido de manera consistente y reiterada el carácter autónomo de que goza la acción disciplinaria en el ordenamiento jurídico colombiano.

No obstante lo anterior, se observa que en el caso concreto la administración no hizo uso de la acción de reparación directa y, por el contrario, decidió equívocamente y de manera directa solicitar el reembolso de las sumas de dinero pagadas a la demandante sin que estuviera facultada para ellos, dejando de este modo fenecer el término de caducidad previsto en el artículo 136 *ibídem*, para hacer uso de la referida acción contencioso administrativa.

Empero, lo expuesto no conduce a que la Sala hoy prohíja un enriquecimiento sin causa a favor de la demandante y un detrimento patrimonial del Estado, razón por la cual dirá que la administración cuenta con las acciones judiciales que, en materia ordinaria, el ordenamiento jurídico pone a su disposición, para efectos de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados durante la vigencia de los actos revocados, teniendo en cuenta para ello los presupuestos procesales previstos para cada caso en concreto.

Bajo las consideraciones que anteceden, la Sala revocará la sentencia apelada y en su lugar accederá a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de las Resoluciones Nos. 998 de 11 de marzo de 2005 y 3140 de 29 de julio de 2005, en el entendido de que, como quedó visto, la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá no estaba legalmente facultada para ordenar el reembolso de los dineros pagados a la señora Amelia Guio Vergara con ocasión de los diferentes ascensos en el Escalafón Nacional Docente obtenidos por medios ilegales.

En cuanto a la solicitud de condena en costas, debe precisar la Sala que no hay lugar a la misma, toda vez que en el caso concreto no se observó por parte de la entidad demandada una conducta dilatoria o temeraria que la haga acreedora a tal sanción.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

REVÓCASE la sentencia de 2 de agosto de 2007 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda promovida por AMELIA GUIO VERGARA contra Bogotá Distrito Capital - Secretaría de Educación Distrital. En su lugar.

DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones Nos. 998 de 11 de marzo de 2005 y 3140 de 29 de julio de 2005, mediante las cuales el Secretario de Educación de Bogotá D.C., ordenó a la señora Amelia Guio Vergara el reintegro del mayor valor pagado respecto de sus ascensos en el Escalafón Nacional Docente entre el 10 de marzo de 1995 y el 28 de febrero de 2005.

NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta (Sic) providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE  
NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

1 Artículo 83 de la Constitución Política.

2 Artículo 58 de la Constitución Política.

3 Sentencia T-338 de 11 de mayo de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez.

4 "ARTÍCULO 28. DEBER DE COMUNICAR. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35."

5 "ARTÍCULO 93. 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."

6 "ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código. "

7 Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis, Primera Edición 2011. Págs. 117, 138 y 139.

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

9 Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis, Primera Edición 2011. Pág. 141

10 "ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a

petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria. "

11 La Sala no pasa por alto que ya por vía jurisprudencial esta Corporación había sostenido que una interpretación, del artículo 71 del Decreto 01 de 1984, bajo los postulados del derecho fundamental al debido proceso permitía considerar que: "(...) *El dispositivo jurídico allí contenido [artículo 71 del Decreto 01 de 1984] relativo al límite de la competencia de la Administración para revocar sus actos administrativos, no se hace efectivo con la simple expedición del auto admisorio de la demanda sino con la notificación de dicha providencia a la Administración a fin de que está sea debida y oportunamente enterada del momento a partir del cual cesa su facultad de revocatoria.*". sentencia de 3 de diciembre de 2009. Rad. 0436-2008. M.P. Gustavo Gómez Aranguren.

12 "ARTÍCULO 96. EFECTOS. *Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.*".

13 "ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa."

14 Jéze Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo. Axel Editores 2010. Pág.84.

15 Op. Cit. Pág. 104.

16 Díez, Manuel María. El Acto Administrativo. Tipografía Editora Argentina S.A. Tercera edición 2009. Págs. 298, 318 y 322.

17 Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta edición. Universidad Externado de Colombia. Págs. 302 y 303.

18 Ver sentencia de 13 de mayo de 2009. Rad. 15652. MP. Myriam Guerrero de Escobar. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

19 Sentencia de 5 de julio de 2006. Rad. 21051. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-04 21:25:15