

Bogotá, D. C., 12 MAR 2014

MEMORANDO

PARA: NUBÍA OROZCO ACOSTA
Directora General ANLA.

MAURICIO MALDONADO CHAYA
Subdirector de Evaluación y Seguimiento – ANLA-

ANDREA CORTÉS SALAZAR
Subdirectora Instrumentos, Permisos y Trámites -ANLA-

SANTIAGO JESUS ROLON DOMINGUEZ
Coordinador Grupo Infraestructura –ANLA-

DE: ROBERTH LESMES ORJUELA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Solicitud de Apoyo Jurídico – Revocatoria Directa de los Actos Administrativos

En atención a la solicitud de apoyo jurídico solicitado desde la Coordinación de Infraestructura de esta Autoridad, en el sentido de definir el alcance procesal de la solicitud por los titulares de la licencia de la revocatoria directa de los actos administrativos que en los diferentes proyectos se profieren, procede esta oficina a presentar el requerido apoyo, bajo las siguientes premisas:

PROBLEMA JURÍDICO

Determinar si el titular de un proyecto, obra o actividad, puede invocar la revocatoria directa de sus propios actos administrativos después de ocurrida la caducidad de la acción como medio de control de legalidad.

FUNDAMENTOS DE LA RESPUESTA

Del Cumplimiento del deber constitucional y legal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

El artículo 1º de la Ley 99 de 1993, estableció los principios generales ambientales que deben ser aplicados para proteger los recursos naturales e impedir la degradación del medio ambiente la cual es su función principal, garantizando el Desarrollo Sostenible.

El artículo 73 de la citada normativa, consagró la posibilidad de impetrar la Acción de Nulidad contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente.

El artículo 107 ibídem, dispuso en su inciso 2º, que *"Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares"*.

De la Revocación Directa de los Actos Administrativos

Las causales, el procedimiento, improcedencia, oportunidad y efectos para la solicitud de revocatoria directa **de los Actos Administrativos** se hallan reglados en la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 93 a 97, que particularmente respecto de esta figura al tenor literal expresan:

"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.

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.

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 el 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.

A su vez, los artículos 96 y 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala:

“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.*

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”.*

Hechas las anteriores precisiones se observa que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla la posibilidad jurídica de la revocatoria de los actos administrativos.

A diferencia de la anulación de los actos administrativos por parte de los Jueces Contenciosos, la revocatoria tiene como propósito retirar el acto administrativo por motivos de oportunidad y conveniencia administrativa, esto es, el acto administrativo es considerado legal bajo presunción de legalidad, pero la administración decide dejarlo sin efectos jurídicos. Lo anterior por cuanto la administración debe siempre mantener en sus decisiones el máximo de coherencia e integridad jurídica con el interés público que administra.

Del mismo modo la revocatoria de los actos administrativos se puede dar cuando se demuestre por cualquier persona que la decisión adoptada es inadecuada al fin constitucional o legal para el que fue dictado, sea porque fueron mal estimadas en ese momento las circunstancias y las necesidades generales, o porque, posteriormente, tales circunstancias y necesidades sufrieron una modificación que hace que el acto administrativo resulte contrario al interés público.

No obstante, toda revocatoria encuentra un límite respecto de los derechos adquiridos, para no afectar éstos; la potestad revocatoria sólo se admite en los términos que el mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA indica, pues de por medio está la incidencia económica, perjudicial o gravosa que por esta se pueda causar.

En general, pareciera que la revocatoria no encuentra, en principio, impedimento alguno; y podrían ser revocados cuando esa revocación es conveniente al interés general; a los fines públicos de la administración.

Sin embargo, el término preclusivo de cuatro meses para que, a petición de parte, proceda el trámite formal de revocatoria por la causal 1° del Código, exige también que el ejercicio de control de legalidad no haya caducado. Así lo señala el artículo 94 del nuevo Código que indica que la revocatoria directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal 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.” Esta causal de revocatoria indica que procede “cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley”.

A primera vista, de una lectura textual del artículo 94 ibidem, pareciera que sólo frente a esta causal existe temporalidad e improcedencia de la petición de revocatoria directa para el mismo destinatario del acto administrativo. No obstante, si revisamos las otras dos causales existentes, bajo una interpretación sistemática-finalista de la norma, encuentra también la temporalidad e improcedencia de la revocatoria para el destinatario del acto administrativo frente a las otras dos causales aparentemente no contempladas para los actos de particulares, esto es para las causales: 2) cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él y 3) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Para entender este motivo se empieza por revisar que las actuaciones de la administración parten del principio rogado, *iura novit curia*, según el cual la administración le otorga lo que el usuario pide; sino lo pide no lo dan. Esto en derecho quiere significar que si pidió, se le otorgó, o por el contrario si le fue negado, el particular solicitante tiene a su disposición, en primera instancia, los recursos de reposición, o de apelación cuando proceda, para que la administración corrija su error. Y si persiste la administración en su error, existen las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que en el término de ley debe presentar ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esto quiere significar que el mismo peticionario y destinatario del acto administrativo no podrá acudir a la revocatoria directa de sus propios actos administrativos alegando una de las tres causales cuando, agotado el debido proceso administrativo y habiendo tenido la oportunidad procesal para ejercer el control de legalidad de las actuaciones de la administración, no hizo uso de ellas, pues qué sentido jurídico tiene que la administración, después de varios años, revise los actos administrativos del propio destinatario cuando éste tuvo todas las oportunidades procesales para que la misma administración o el juez contencioso corrigiera el error o falencia fáctica- jurídica.

Los actos administrativos de contenido particular a los que se hace referencia son aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto; su eficacia depende de que hayan sido debidamente notificados -excepcionalmente comunicados- y se encuentren en firme; contra ellos, por regla general, proceden recursos y control de

legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Estos actos administrativos se clasifican en actos favorables y actos de gravamen. Entre los actos administrativos favorables estarían aquellos que amplían la esfera o el patrimonio jurídico del destinatario, esto es, crean o reconocen un derecho o una ventaja jurídica, como nombramientos, licencias, autorizaciones o permisos y, en general, los actos mediante los cuales la Administración responde de manera positiva a una solicitud formulada en ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición como puede ser el caso de una solicitud de licencia ambiental. Por otro lado, los actos gravamen, incluyen aquellos que inciden negativamente en la esfera jurídica del destinatario, es decir “tienen un efecto desventajoso o perjudicial” para él, como la imposición de obligaciones, de sanciones y, en general, las respuestas negativas a sus pretensiones.

Lo anterior quiere significar que el destinatario del acto administrativo sólo puede presentar la revocatoria directa de los actos administrativos para la causal 1 del artículo 93 del CPACA, pues respecto de las causales 2 y 3, el particular destinatario del acto administrativo no puede acudir por la vía de la revocatoria a que se corrija un error del cual él tuvo la oportunidad procesal para controvertirlos o controlarlos. Baste mirar las normas procesales administrativas que indican que, para los actos administrativos de contenido particular, el procedimiento está contemplado en el artículo 97 del CPACA el cual expresamente señala que “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”.

Se tiene entonces que, la primera causal es improcedente cuando: (i) el destinatario haya presentado los recursos que contra el acto administrativo procedía y (ii) no haya caducado la acción de control de legalidad; la causal segunda y tercera, no procede la revocatoria directa frente que invoque el destinatario de los mismos actos administrativos. De proceder la revocatoria directa de los actos particulares invocada por sus mismos destinatarios, no existiría seguridad jurídica de las decisiones de la administración. Estas causales procede por cualquier persona que con interés o sin él, que no haya formado parte del proceso en el cual surgió el acto administrativo, tenga interés en que la administración revoque sus actos administrativos. Y en este evento, cuando se trate de actos administrativos de contenido particular, deberá darse aplicación al artículo 97 señalado.

La excepcionalidad no hace la regla general; y lo que para aquéllos sujetos procesales existe como posibilidades jurídicas de control y manejo de la legalidad de las decisiones que los

afecten por ser partes procesales de la solicitud o petición de licencia ambiental, no le es dable por otra vía excepcional corregir su propio descuido procesal.

En consecuencia de lo ya expuesto, se concluye frente a la revocatoria directa de los Actos Administrativo que:

1. En relación a la 1° causal contemplada en el artículo 93 del CPACA es improcedente cuando el destinatario haya presentado los recursos que contra la decisión administrativa procedía y así mismo, haya caducado la acción de control de legalidad.
2. Respecto a la causales 2° y 3° del citado artículo, es improcedente la revocatoria directa cuando ésta la pida el mismo titular o destinatario del acto administrativo, e incluye a los terceros intervinientes reconocidos antes de la decisión, cuando éstos hayan presentado recurso de reposición y hubiese operado la caducidad de control de legalidad del acto administrativo cuestionado, es decir, para estos sujetos se cumplen los mismos presupuestos del artículo 94 ibídem; del mismo modo, frente al destinatario del Acto Administrativo debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el artículo 97 del CPACA.

Se advierte que el apoyo jurídico emitido por esta oficina no constituye una fuente formal de derecho, sino que constituye un criterio auxiliar de interpretación para la entidad.

Cordialmente,


ROBERTH LESMES ORJUELA

Jefe Oficina Asesora Jurídica -ANLA

Elabora: Roberth Lesmes Orjuela –Jefe Oficina Asesora Jurídica -ANLA
Liliana Andrea Rodríguez Mesa – Abogada OAJ – ANLA