

MEMORANDO INTERNO

DE: CARLO BLANCO
Jefe Oficina Asesora Jurídica
PARA: PABLO FERNANDO CRUZ LAYTON
Director de Educación Media y Superior

I-2015-71304

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
Fecha	
No. Referencia	

18 DIC 2015

ASUNTO: Concepto sobre exoneraciones parciales de créditos del FMB de 2007-1 y anteriores
REFERENCIA: Radicado I-2015-62258 del 13/11/2015

De conformidad con su solicitud del asunto, elevada mediante radicado de la referencia, esta oficina procederá a emitir concepto, de acuerdo con lo dispuesto en los literales A y B¹ del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos establecidos en el artículo 28 del CPACA, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

1. Consultas

- 1.1.** ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios que se les negó las solicitudes de exoneración parcial del crédito del FMB con fundamento en el Acuerdo Interno 01 de 2013 y que habían sido presentadas antes de conocerse la sentencia de nulidad del 04/09/2014?
- 1.2.** ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios que habían solicitado exoneración parcial del crédito del FMB desde el 2010 y hasta antes de conocerse la sentencia de nulidad del 04/09/2014, y frente a las cuales la DEMyS ya había dado respuesta de fondo negativa, de acuerdo a la normatividad vigente para la época (Acuerdos Internos 02/09, 02/11 y 01/13), la cual no establecía retroactividad del beneficio de exoneración.
- 1.3.** ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios que habían solicitado exoneración parcial del crédito del FMB desde el 2010 y hasta antes de conocerse la sentencia de nulidad del 04/09/2014, y frente a las cuales la DEMyS ya había dado respuesta de fondo negativa, de acuerdo a la normatividad vigente para la época (Acuerdos Internos 02/09, 02/11 y 01/13), la cual no establecía retroactividad del beneficio de exoneración, pero que con ocasión de la sentencia en comento, volvieron a presentar solicitud de exoneración parcial, frente a la cual la DEMyS dio una respuesta provisional a la espera de la definición del régimen jurídico de exoneración aplicable por parte de la OAJ?
- 1.4.** ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios del periodo 2007-2 y anteriores que presentan solicitud de exoneración por primera vez y que al día de hoy llevan 3 años o más de haber culminado el programa de estudios, y que por ende, tienen vencido el término para presentar la solicitud de exoneración parcial del crédito, de conformidad con el plazo de 3 años establecido en el artículo 38 del Acuerdo Interno 02 de 2007?

¹ Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

- A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.
- B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos.

Recabido
Sandra
21-12-15
9100

2. Tesis jurídicas

Para responder las consultas se analizarán los siguientes temas: **i)** definición de acto administrativo; **ii)** atributos del acto administrativo; **iii)** firmeza de los actos administrativos; **iv)** concepto y características del derecho de petición; **v)** revocatoria directa de los actos administrativos; **vi)** competencia para responder las peticiones de exoneración parcial del crédito del Fondo de Mejores Bachilleres (FMB); **vii)** conclusiones y; finalmente, **viii)** se dará respuesta a las consultas elevadas.

3. Marco jurídico

Constitución Política de Colombia de 1991.

Código Contencioso Administrativo².

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³.

Jurisprudencia constitucional sobre la teoría del acto administrativo.

Jurisprudencia contencioso administrativa sobre la teoría del acto administrativo.

Acuerdos Internos de la Junta Directiva del Fondo de Mejores Bachilleres.

4. Análisis jurídico

4.1. Definición de acto administrativo. En el ordenamiento jurídico colombiano se ha adoptado una definición material respecto del acto administrativo, es decir, no es la formalidad lo que le da su carácter sino su contenido⁴. En ese orden de ideas, a continuación traeremos a colación las definiciones que al respecto ha dado la jurisprudencia y la doctrina.

La Corte Constitucional ha definido el acto administrativo así:

*"El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados."*⁵

El Consejo de Estado por su parte, ha tipificado el acto administrativo de la siguiente manera:

"De suerte que para que un acto jurídico constituya acto administrativo debe consistir en una i) declaración unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquier de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo

² Decreto 01 de 1984.

³ Ley 1437 de 2011.

⁴ En ese sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia 2074 del 25/02/1999 precisó que: "El sistema colombiano no exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas..." (Subrayas no son del texto)

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1436 de 2000.

expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante.”⁶

La definición dada por la doctrina que, por incluir todos los elementos del mismo, consideramos más adecuada, es la de Luis Enrique Berrocal Guerrero:

“... luego se ha de definir el acto administrativo como TODA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD, JUICIO, COGNICIÓN O DESEO QUE SE PROFIERE DE MANERA UNILATERAL, EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, Y PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS DIRECTOS O DEFINITIVOS SOBRE UN ASUNTO DETERMINADO (...)”⁷ (Mayúscula propia del texto original).

En conclusión, para hablar de actos administrativos, en ellos debe contenerse una declaración unilateral de voluntad de la administración y que aquella produzca de manera directa efectos jurídicos, por ende, un acto administrativo puede ser un memorando, oficio, comunicación, concepto, respuesta, resolución, acuerdo, circular⁸, directiva, decreto o incluso, un mensaje de datos o documento electrónico.

Bajo las premisas expuestas anteriormente, resulta fácil concluir que las respuestas emitidas por la Dirección de Educación Media y Superior (en adelante DEMyS) y/o la Junta Directiva del Fondo de Mejores Bachilleres a las peticiones de exoneración parcial del crédito educativo interpuestas por los beneficiarios del Fondo de Mejores Bachilleres (en adelante FMB) son actos administrativos, pues es claro que dichas respuestas son decisiones unilaterales de la administración y producen clarísimos efectos jurídicos en la medida en que aceptan plenamente o parcialmente, o niegan las pretendidas exoneraciones crediticias. Además, como veremos más adelante, en la medida en que esos actos deciden de fondo el asunto en comento, son actos definitivos y por lo tanto, contra ellos proceden los recursos de vía gubernativa establecidos en el artículo 74 del CPACA.

4.2. Atributos del acto administrativo. El ordenamiento jurídico, la jurisprudencia y la doctrina han establecido como atributos del acto administrativo la presunción de legalidad, la ejecutividad, la ejecutoriedad y la impugnabilidad. En ese orden de ideas, a continuación explicaremos brevemente cada uno de esos conceptos:

a. La legalidad: Todo acto administrativo en principio es considerado legal, o lo que es lo mismo, que fue proferido con base en el ordenamiento jurídico cumpliendo para el efecto

⁶ Consejo de Estado, sentencia 11001-03-24-000-1999-02477-01 del 31/03/2005.

⁷ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Editorial Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá 2009, pág. 108.

⁸ Tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado (sentencias 6152 del 07/09/2000 de la Sección Primera, ACU750 del 10/03/2005 de la Sección Quinta y 1502-03 del 19/06/2008 de la Sección Segunda) la Administración utiliza el vocablo “circular” en dos de sus acepciones: como orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos, que también puede cobijar a los particulares, cuando desarrollan actividades sujetas a la inspección y vigilancia del Estado, que es la que corresponde a circular de servicio⁸. Y como cada una de las cartas o avisos iguales dirigidos a un determinado sector o grupo de personas públicas o privadas interesadas en el asunto informado, que es la que se denomina circular informativa.

En la sentencia 369 del 20/03/1992 de la Sección Cuarta, se advirtió que, si bien es cierto, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, es posible la demanda de nulidad contra las “Circulares de servicio”, también lo es, que las mismas son objeto de demanda siempre y cuando sean o contengan actos administrativos, es decir, conductas voluntarias de la administración capaces de producir efectos jurídicos.

con unos requisitos en relación con sus elementos como la competencia, requisitos, trámites, oportunidad y demás. Dicha legalidad se presume hasta que se acredite lo contrario a través del pronunciamiento judicial respectivo.

- b. La ejecutividad:** Se refiere a la aptitud del acto administrativo en firme para legitimar o servir de fundamento de las acciones y actividades coercitivas necesarias para su cumplimiento tanto de los particulares como de las autoridades. Es lo que lo hace **imperativo** para la autoridad y para los afectados, lo cual implica que éste está definiendo una situación jurídica en la que se declara un derecho o se impone una obligación, y al encontrarse en firme, es decir, agotada la actuación administrativa, surge entonces la obligación de cumplir y hacer cumplir lo contenido en el acto, utilizando para ello las acciones pertinentes, constituyéndose por ello en muchos casos un título ejecutivo contentivo de derechos u obligaciones a favor del demandante o demandado.
- c. La ejecutoriedad:** También denominada fuerza ejecutoria. Es cuando la autoridad que profiere el acto administrativo, después de quedar en firme, sin necesidad de requisito o formalidad adicional, puede ejecutar o efectuar de inmediato y directamente las actuaciones necesarias para su cumplimiento.
- d. Impugnabilidad:** Es la posibilidad de controvertir los actos administrativos ante la misma administración, cuando son actos particulares que ponen fin a una actuación administrativa o ante la jurisdicción contencioso administrativo, mediante las acciones pertinentes.

Del acto administrativo en firme se presentan dos características: su carácter ejecutivo y su carácter ejecutorio, que son conceptos distintos. El carácter ejecutivo hace relación a la obligatoriedad y a la idoneidad del acto administrativo en firme como título de ejecución, en tanto que el carácter ejecutorio consiste en la facultad de la administración para ejecutar por sí misma tales actos.⁹

4.3. Firmeza de los actos administrativos. El CCA¹⁰ contemplaba dentro de los recursos que proceden contra los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas: el de reposición (facultativo de acuerdo con el art. 51 ibídem), el de apelación y el de queja.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 68001-23-31-000-2010-00806-01(AC) del 21/07/2011.

¹⁰ **"Artículo 50. Recursos en la vía gubernativa.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla."

Actualmente el CPACA¹¹ dispone que, por regla general, contra los actos administrativos definitivos proceden los recursos de reposición, apelación y queja (facultativo conforme al artículo 74.3 ibídem).

Sobre el recurso de reposición, el profesor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha señalado:

"El de reposición se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control. Se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y el debido proceso. Salvo que el legislador hubiere dispuesto que contra un acto no procede recurso, como es el caso del ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción, debe entenderse siempre la existencia del recurso de reposición."¹²

En adición a lo dicho por Santofimio Gamboa respecto de los actos contra los cuales no procede recurso alguno, podríamos agregar los actos dictados en procedimientos militares o de policía, los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución, salvo excepción legal expresa, conforme lo dispone el artículo 75 del CPACA.

Sin embargo, retomando lo expresado en líneas precedentes, ese no es el caso de las respuestas a las peticiones de los beneficiarios del Fondo de Mejores Bachilleres relativas a la exoneración parcial del crédito educativo otorgado, pues dicha respuesta no es ni puede considerarse como un acto de mero trámite, sino un acto definitivo, en la medida en que a través del mismo se toma una decisión de fondo respecto a la procedencia o no de la pretendida exoneración parcial de la obligación crediticia, por ende, contra el mismo, solo procede solo el recurso de reposición, pues debe tenerse en cuenta que: i) de acuerdo con los artículo 50.2 del CCA y 74.2 del CPACA (citados a pie de pagina), contra las decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial no procede el recurso de apelación, y conforme al artículo 2.1 del Acuerdo 01 de 2007¹³ de la Junta del FMB, el Secretario de Educación del Distrito, o su delegado, es el presidente de la misma y ii) contra los actos expedidos por el delegatario proceden los mismos recursos que contra los actos del delegante, conforme lo dispone el régimen jurídico de los actos del delegatario establecido en el artículo 12¹⁴ de la Ley 489 de 1998.

¹¹ **Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso."

¹² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez, 4ta Edición, Universidad Externado de Colombia, Pág. 288.

¹³ "Por el cual se adopta el reglamento de la Junta del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior de los Mejores Bachilleres de Estratos 1, 2 y 3 Egresados del Sistema Educativo Oficial de Bogotá D.C."

¹⁴ **Ley 489 de 1998. "Artículo 12º.- Régimen de los actos del delegatario.** Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas. (...)"

Para mayor ilustración sobre la diferencia entre actos de trámite y actos definitivos, a continuación traemos a colación la tesis jurisprudencial al respecto:

"La doctrina en materia administrativa¹⁵, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

"En este sentido, los actos de trámite son "actos instrumentales", que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser inválido, v.gr., por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto. Por lo tanto, es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.

"Ahora bien: ciertos actos previos al fallo pueden tomarse definitivos cuando pongan fin a la actuación administrativa o hagan imposible su continuación. En este caso, tales actos serán enjuiciables.

[...]

"[E]s necesario en este caso observar la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de la relación entre los actos preparatorios o de trámite, por un lado, y los actos definitivos, por el otro, en punto a determinar cuándo procede la impugnación judicial respecto de unos y de otros.

"[...] [E]l máximo tribunal de lo contencioso administrativo se ha ocupado de las consecuencias de esta distinción al aplicar e interpretar el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, según el cual 'son actos definitivos, que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla [...]'¹⁶.

"Además, el Consejo de Estado [...], ha reiterado que no procede la demanda de actos de trámite o preparatorios que no pongan fin a la actuación administrativa ni imposibiliten su continuación. En este sentido, se ha sostenido, por ejemplo, que no son susceptibles de impugnación ante los tribunales contencioso administrativos por tratarse de actos de trámite o preparatorios, entre otros: las comunicaciones y oficios¹⁷, los certificados que se expidan con el fin de obtener determinado permiso o autorización por parte de la administración¹⁸, los pliegos de cargos y el auto que ordena la apertura de la

¹⁵ Entre otros: García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de derecho administrativo, Tomo I. Editorial Civitas, Madrid, 1992; González Pérez, Jesús, Manual de derecho procesal administrativo. Editorial Civitas, Madrid, 1992; Gordillo, Agustín, Tratados de derecho administrativo, Tomo III. Editorial Macchi, Buenos Aires, 1979 y en Francia Auby Jean-Marie y Drago Roland. Traité de Contentieux Administratif. L.G.D.J., Paris, 1984, pág. 165.

¹⁶ Ya desde 1972 el punto suscitó un salvamento de voto sobre el grado de precisión con el cual debía identificarse cada acto administrativo (Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro a la Sentencia del 27 de octubre de 1972; C.P. Carlos Portocarrero M. Anales del Consejo de Estado LXXXIII, nos. 435- 436 pág. 429 de 1972. En dicha sentencia, el Consejo de Estado definió las características de los actos administrativos complejos).

¹⁷ En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 3 de marzo de 1980; C.P. Ignacio Reyes Posada (En dicha sentencia, el Consejo de Estado confirmó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que se declara inhbido para pronunciarse sobre una acción de nulidad interpuesta en contra de una comunicación expedida por el Ministerio de Justicia. Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado encuentran que no es la comunicación un acto administrativo, sino el decreto que da lugar a la misma. En este orden de ideas, es contra el mencionado decreto contra el que de debió interponer la acción).

¹⁸ En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 25 de octubre de 1988; C.P. Javier Henao Hidrón. (Citado por: Penagos, Gustavo, El acto administrativo Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, 1996).

investigación¹⁹, el auto que ordena la realización de una inspección tributaria y el acta que se extiende en dicha diligencia²⁰, el auto de mandamiento ejecutivo expedido dentro de un juicio de jurisdicción coactiva²¹, y los actos dentro de los procesos electorales diferentes al declaratorio de elección²².

"[...] Por otra parte, en relación con la impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa de los actos proferidos en los procesos de responsabilidad fiscal que se realizaron bajo la vigencia de la Ley 42 de 1993, el Consejo de Estado ha sostenido que, de acuerdo con los términos del artículo 81 de esa ley, sólo puede ser objeto de cuestionamiento judicial el fallo que declara la responsabilidad fiscal²³.

"Sin embargo, ello no significaba que tales actos (los de trámite) estuvieran exentos de control judicial, pues su legalidad se revisaba junto con la del acto definitivo. Así lo expresó el Consejo de Estado en varios de sus fallos, cuando al resolver demandas contra los actos que habían declarado responsable fiscalmente a los impugnantes estudiaba los posibles defectos de la actuación, de acuerdo con los cargos formulados.²⁴ 25

En el cuadro siguiente se explican con detalle los requisitos y procedimiento para la interposición de los recursos contra los actos administrativos dispuestos en el CPAÇA:

¹⁹ En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Samuel Buitrago Hurtado (En dicho auto, el Consejo de Estado inadmitió la solicitud de la sociedad actora de que se ordenara la suspensión provisional del acto administrativo dictado por la entidad pertinente, en el cual se dispuso abrir investigación de carácter administrativo). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Enrique Low Murtra (En dicho auto, el Consejo de Estado confirmó un auto expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio del cual se denegó la admisión de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de junio de 1999; C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima que deniega la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, por medio del cual se formulan cargos contra la accionante).

²⁰ En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 26 de abril de 1996; C.P. Consuelo Sarria Olcos (En dicho auto, el Consejo de Estado confirmó la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el que se afirma que el acta de inspección tributaria no requiere, más allá de su adecuada motivación, de fórmulas jurídicas extraordinarias por tratarse de un acto que no tiene la característica de definitivo).

²¹ En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 27 de mayo de 1999 M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima en el que se niega la pretensión del actor de declarar la nulidad del juicio de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría Departamental del Tolima, incluido el auto de mandamiento ejecutivo).

²² En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 17 de noviembre de 1995 C.P. Mario Alario Méndez (En dicha sentencia, el Consejo de Estado niega la pretensión del accionante de declarar nulo el acto por medio del cual se hizo la elección del Procurador General de la Nación para el período 1994 - 1998. El Consejo niega la acción por encontrar que la pretensión del actor consiste en que se declare no la nulidad de la elección, el cual es un acto definitivo, sino el acta de escrutinio de uno de los jurados, el cual es un acto preparatorio).

²³ En este sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 26 de noviembre de 1995; C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez (En dicha providencia, el Consejo de Estado niega la demanda interpuesta por la actora contra un fallo en el que se declara la inexistencia de responsabilidad fiscal. La providencia establece que el recurso es pertinente sólo en los casos en los que se declare la responsabilidad fiscal y no en los que se niegue). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 23 de enero de 1997 C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicha providencia, el Consejo de Estado negó la acción instaurada por la parte actora con el fin de que se declarara la nulidad y restablecimiento del derecho frente a un acto administrativo preparatorio de una actuación administrativa adelantada en su contra).

²⁴ En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 17 de abril de 1997. C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicha sentencia, el Consejo de Estado confirmó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en la que se confirma la decisión del Contralor Municipal de Pueblo Nuevo (Córdoba) de imponer una sanción fiscal al actor); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 2 de abril de 1998 C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez (En dicha sentencia, el Consejo de Estado resolvió en segunda instancia la acción interpuesta por el actor en contra de las decisiones adoptadas en su contra dentro de un proceso de responsabilidad fiscal. El Consejo de Estado declaró la nulidad de varios actos por considerar que no se había seguido el debido proceso. En la sentencia se estudian las irregularidades que se cometieron en la notificación de las providencias interlocutorias y en la práctica de algunas pruebas).

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2001.

Recurso	Ante quien se interpone	Procedencia	Requisitos
Reposición	Se interpone ante quien expidió la decisión	Para aclarar, modificar, adicionar o revocar la decisión	Por escrito y en la diligencia de la notificación
Apelación	Se interpone ante el inmediato superior administrativo o funcional de quien expidió la decisión	Para aclarar, modificar, adicionar o revocar la decisión	Por escrito y en la diligencia de la notificación
Queja	Se interpone ante el superior del funcionario que expidió la decisión (facultativo).	Cuando se rechace el recurso de apelación	Por escrito, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto acompañado de copia de la providencia que negó el recurso.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar (L. 1437/2011, art. 76, inc. 2°).

Fuente: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis, 2015. Pág 173.

Ahora bien, entrando en la materia específica de la firmeza de los actos administrativos traeremos a colación las disposiciones normativas del CCA y el CPACA sobre el particular.

En ese orden de ideas, el artículo 62 del CCA²⁶, en relación con la firmeza de los actos administrativos, disponía:

"ARTICULO 62. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos."

El artículo 63 *ídem* señalaba:

"Artículo 63: Agotamiento de la vía gubernativa. El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1º y 2º del artículo anterior, y **cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.**" (negrilla fuera de texto).

Como veremos más adelante, a diferencia del nuevo CPACA, el CCA no determina el momento preciso a partir del cual quedan en firme los actos administrativos para cada uno de los eventos enlistados en el artículo 62 citado, no obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha adoptado la siguiente tesis al respecto, la cual fue acogida después en el CPACA:

La Sala frente a cada una de las hipótesis planteadas, y bajo una interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 50, 62, 63, 64²⁷, 135 y 136 del CCA, acoge la tesis doctrinal del profesor Carlos Betancur Jaramillo, respecto de la ejecutoria de los actos en cada una de las hipótesis y el término de caducidad para cada caso, así:

- 1.- En el evento en que el acto con el que se pone fin a la actuación administrativa sea pasible de los recursos de reposición y de apelación, y éstos hayan sido interpuestos conforme a lo dispuesto en el

²⁶ Norma a la luz del Decreto 01 de 1984. En la Ley 1437 de 2011 el artículo 87 dispone: "Los actos administrativos quedarán en firme: ...3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos."

²⁷ El carácter ejecutorio de los actos está previsto en el artículo 64 del CCA.

CCA., la **ejecutoria** del acto se dará "al día siguiente de la notificación del acto que resuelve tales recursos" y el término de caducidad se contabiliza según el artículo 136.2 del CCA., a partir del día siguiente de la **notificación** del acto administrativo que resuelve los recursos interpuestos, según sea el caso.

2.- En el evento en que la decisión administrativa definitiva carezca de recursos, "la **ejecutoria** se producirá al día siguiente al de la notificación del acto administrativo". Y el término de caducidad se contabiliza a partir del día siguiente al de la **notificación** de ese acto definitivo.

3.- En el tercer evento, esto es, frente a actos administrativos respecto de los cuales sólo sea procedente el recurso –facultativo– de reposición, como lo anota el profesor Betancur Jaramillo, se pueden presentar dos variables que la Sala considera relevante señalar:

"1a.) Se interpone el recurso dentro de los cinco días indicados en la ley (art. 51 inciso 2º. c.c.a) y se resuelve por la administración. Aquí la **ejecutoria** se logra desde el día siguiente al de la notificación del acto que resuelve el mencionado recurso; y 2ª.) El interesado no interpone la reposición. En este evento la **ejecutoria se producirá**, no desde la notificación del acto, sino al día siguiente al del vencimiento de los cinco días que tenía para interponerlo. Se respeta este término porque hasta el último día podía formularlo.²⁸ ²⁹

Por su parte, el artículo 87 del CPACA establece que los actos administrativos cobran firmeza en los siguientes eventos:

"ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo."

El artículo 87 del CPACA es lo suficientemente claro y concreto acerca de los diferentes eventos y su respectivo momento en el que los actos administrativos quedan en firme, de manera que no es necesario extenderlos en una conclusión diferente.

4.4. Revocatoria directa de los actos administrativos.

4.4.1. La jurisprudencia constitucional en torno a la revocatoria directa. En un primer momento, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a partir de la sentencia T-347 de 1994, relativa a la revocatoria directa del ISS de un acto administrativo de reconocimiento de la pensión de vejez por no reunir todos los requisitos para el efecto,

²⁸ BETANCUR JARAMILLO, Carlos, Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. 2009. Señal Editora. Pág 183 y ss.

²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia 11001-03-25-000-2005-00012-00 (IJ) del 11/12/2012.

sostuvo que la administración no puede, en forma unilateral, revocar actos de carácter particular y concreto que reconozcan derechos en favor de los administrados, sin el consentimiento escrito de éstos. Luego de examinar la aplicación de los artículos 73 y 74 del CCA, la Corte concluyó lo siguiente:

"Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo."

Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto "cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente."

En esta primera decisión se adopta una posición semejante a la defendida por el Consejo de Estado en esa época, cuya jurisprudencia respecto al tema también será analizada, en el sentido que sólo eran revocables de manera directa los actos de carácter particular y concreto fruto del silencio administrativo positivo. Esta tesis fue reiterada posteriormente en las sentencias T-456 de 1994, T-355 de 1995 y T-134 de 1996.

No obstante, a partir de la sentencia **T-315 de 1996**, la Corte comenzó a admitir que también podían ser objeto de revocatoria directa los actos administrativos ilegales que no fueran producto del silencio administrativo positivo. En esta providencia la Corte sentó lo siguiente:

"Primero: Los actos ejecutados por la administración, en relación con el reajuste de la mesada pensional en favor del señor Salazar Ramírez, crearon en su favor una situación jurídica particular y concreta.

A pesar del error que la misma administración aduce haber cometido al interpretar una norma, se creó, en cabeza del actor, un derecho que no podía ser modificado con el simple envío de comunicaciones o la expedición de unas resoluciones que, so pretexto de enmendar el yerro cometido, confirmaban actos que de suyo, tal como se explicó en la consideración preliminar, se encontraban en firme.

(...)

Sexto: El Director del Fondo, afirma que la administración está facultada para revocar actos que reconozcan derechos particulares y concretos, cuando el acto ha sido producto del empleo de medios ilegales por parte del particular. Si bien es cierto lo anterior, pues sólo los derechos obtenidos con arreglo a las leyes son objeto de protección, en el presente caso, no es claro,

como tampoco le compete dilucidarlo a la Corte, que el actor hubiese recurrido a conductas de las que se le pueda deducir mala fe e intención de engañar a la administración.

Séptimo: La facultad dada a la administración para revocar actos de carácter particular cuando se ha hecho uso de medios ilegales, ha sido expuesta por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia del 6 de mayo de 1992. Dicha facultad, se ha entendido como una sanción para el particular que ha recurrido a medios ilícitos, con el fin de obtener el reconocimiento de un derecho.

En el presente caso no es claro que el actor se hubiese prevalido de artificios para engañar al Fondo y percibir el beneficio que hoy es objeto de discusión.

(...)

En conclusión, no es en este proceso donde se puede calificar la mala fe con que actuó el actor. Al respecto, es necesario recordar que la propia Constitución, en su artículo 83, consagró la presunción de buena fe en las actuaciones que los particulares ejercen frente a la administración, presunción que debe ser desvirtuada ante la instancia correspondiente."

Nótese cómo esta decisión diferencia entre los dos supuestos de revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto previstos en el artículo 73 del CCA, es decir, distingue entre aquellos actos que son producto del silencio administrativo positivo y los que son el resultado de medios ilegales.

En la misma línea jurisprudencial se encuentran las sentencias T-376, T-639 de 1996 y T-336 de 1997. En la sentencia T-639 de 1996 la Corte examinó la revocatoria directa de unas pensiones de invalidez obtenidas mediante documentación falsa, y sostuvo que cuando se trataba de actos administrativos obtenidos con medios ilegales, procedía la revocatoria directa, así no fueran producto del silencio administrativo positivo. Al respecto se dijo:

"Los actos administrativos de carácter particular y concreto, no pueden ser revocados directamente por la autoridad que los expidió, pues, en este caso, se involucra la discusión sobre un derecho que no puede ser resuelta por la misma entidad que lo reconoció, sino por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, no significa que frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto la Administración quede atada a su propia decisión hasta que ésta sea objeto de un pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues en ciertas circunstancias cuando la Administración encuentre que el acto es producto de maniobras fraudulentas, que la hicieron incurrir en un error, puede revocarlo directamente, oyendo a las partes y sin perjuicio de los derechos adquiridos, pues el propio Constituyente ha previsto que son dignos de protección sólo aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título. (Negritas y subrayados agregados).

Cuando la autoridad que ha proferido un acto administrativo de carácter particular y concreto, encuentra que el mismo se obtuvo con fundamento en actuaciones ilegales o fraudulentas, tiene la facultad de revocarlo, pues en este caso, el interés que prima es aquel que tiene el conglomerado social en que las actuaciones de la Administración no se obtengan por medios que vulneren el ordenamiento jurídico. Ello atenta contra el derecho que tiene la ciudadanía a que las actuaciones del Estado se adelanten en forma equitativa, respetando el derecho que tienen los asociados de acceder a la Administración en igualdad de condiciones, derecho que no puede claudicar en favor de quienes utilizan mecanismos contrarios a la ley para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses."

La anterior tesis fue reiterada igualmente en la sentencia T-336 de 1997, en los siguientes términos:

*"Así, pues, esta Corporación comparte, en principio, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), según la cual "los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo", ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el 73 *Ibidem*, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada. De lo contrario -esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (...)*

Es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así."

Las anteriores posiciones fueron reiteradas en las sentencias T-436 de 1998, T-720 de 1998, T-276 de 2000, T-445 de 2002 y T-450 de 2002. En esta última providencia la Corte discurrió así:

*"Según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, que ha seguido también, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), "los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo", ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el artículo 73 *Ibidem*, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada.*

Contrario sensu, -esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 (...) de 1996. (...) y T-376 (...) de 1996. (...).

De conformidad con lo expresado por la sentencia T- 336 de 1997, no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así."

De la anterior línea jurisprudencial se concluye que la Corte Constitucional desde el año 1996 interpreta el inciso segundo del artículo 73 del CCA, distinguiendo entre los dos supuestos en los cuales resulta legítima la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto cuando: (i) son producto del silencio administrativo positivo, o (ii) se trata de actos expresos que han sido obtenidos por medios ilegales. Respecto de este segundo supuesto a su vez ha determinado que la Administración

puede adelantar investigaciones internas dirigidas a verificar las pretendidas ilegalidades y una vez verificadas, proceder a la revocatoria directa del acto administrativo en cuestión.

La anterior posición de la Corte Constitucional se mantuvo invariable hasta la expedición del CPACA, cuya entrada en vigencia significó ciertos cambios en la institución de la revocatoria directa de los actos administrativos, los cuales estudiaremos más adelante cuando abordemos la línea jurisprudencial del Consejo de Estado al respecto.

4.4.2. La jurisprudencia contencioso administrativa en torno a la revocatoria directa.

4.4.2.1. Revocatoria directa de los actos administrativos en vigencia del CCA.

El ordenamiento jurídico ha previsto unas excepciones al principio general del respecto al acto propio³⁰, contenidas en los artículos 69 y 73 del CCA³¹. El artículo 69 ibídem establecía las causales que daban lugar a la revocatoria directa de los actos administrativos, por parte de los mismos funcionarios que los expidan, por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, únicamente en los eventos en que: i) era manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley; ii) no se encontraban conformes al interés público o social y iii) cuando con ellos se causaba un agravio injustificado a una persona.

Por su parte, el artículo 73 ibídem refería la imposibilidad, en principio, de revocar actos administrativos que habían creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta a favor de un particular, salvo en el evento en que dichos actos resultaban de la aplicación del silencio administrativo positivo, siempre que se daban las causales previstas en el artículo 69 ibídem o, si fueran obtenidos por medios ilegales.

En lo que se refiere a la interpretación y aplicación del inciso segundo del artículo 73³² ibídem, la Sala Plena del Consejo de Estado, en un primer

³⁰ La doctrina de los actos propios apenas viene siendo conocida en el ámbito jurídico colombiano, de lo cual es lógico deducir que el estado de cosas jurisprudenciales no es el más profuso. Las sentencias de la Corte Constitucional que abordan el asunto son las T-475-92, T-336-97, T-334-98, T-295-99, T-827-99, T-947-00, T-214-04, T-545-04 y T-830-04. De la anterior línea jurisprudencial se destaca la sentencia T-295-99, que es la sentencia hito del tema en comento. También es importante resaltar que por lo novedoso de este tema jurídico en nuestro país, solo a partir de 1992 se empiezan a sentar precedentes, como lo demuestra el hecho de que no se conozcan pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia anteriores a 1991, ni del Consejo de Estado anteriores a la sentencia del 13/08/1992.

³¹ Las referidas disposiciones fueron derogadas por el CPACA, Ley 1437 de 2011, en cuyos artículos 93 a 97 regulan el instituto de la revocatoria directa de los actos administrativos.

³² **"ARTICULO 73. REVOCACION DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> 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."

momento, mediante sentencia S-405 del 01/09/1998, 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.

"A diferencia del Decreto 2733 de 1959, el Decreto 01 de 1984 contempló dos excepciones a la prohibición de revocar los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas particulares o reconocedores de derechos de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular:

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

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

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

No obstante, es necesario aclarar que la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos es referida únicamente a los derivados del silencio administrativo positivo, en tales excepciones no se halla comprendida la prohibición contemplada en el inciso 1° 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 de manera uniforme, no solo en distintos pronunciamientos de la Sala Plena de la Corporación, sino también en sus Secciones."

Con posterioridad, la Sala Plena del Consejo de Estado varió su posición, mediante sentencia IJ-029 del 16/07/2002, en la cual 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 era producto del silencio administrativo positivo, y concurría alguna de las causales previstas en el artículo 69 ibídem y ii) cuando era evidente que ocurrió por medios ilegales. Veamos:

"Nótese que en el inciso 2º de dicha norma, el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. No de otra manera podría explicarse la puntuación de su texto. Pero además, como se observa en este mismo inciso 2º y en el 3º, el legislador, dentro de una unidad semántica, utiliza la expresión "actos administrativos", para referirse a todos los actos administrativos, sin distinción alguna.

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.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, 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."

Bajo las consideraciones precedentes, se tiene que la jurisprudencia del Consejo de Estado, en vigencia del CCA, prohibió la tesis de que el inciso segundo del artículo 73 del CCA facultaba a la administración para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto en los casos en que dichos actos hubieran sido producto del silencio administrativo positivo, y concurría una de las causales del artículo 69 ibídem o, habiendo ocurrido por medios ilegales, en todo caso, con observancia de la actuación

administrativa prevista en el artículo 28³³ ibídem, con miras a salvaguardar el debido proceso del particular afectado con dicha medida, además de documentar y probar debidamente la evidente u ostensible ilicitud del acto que se pretende revocar

4.4.2.2. Revocatoria directa de los actos administrativos en vigencia del CPACA. Con ocasión de la entrada en vigencia del CPACA, Ley 1437 de 2011, es 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 CCA, sin embargo, también debe decirse que se introducen importantes modificaciones, las cuales se ponen de presente en los siguientes términos.

a. Causales de revocación del artículo 93³⁴ del CPACA. Sobre este aspecto, en primer lugar, conviene precisar que el artículo 93 del CPACA señala que los actos administrativos deben 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 CCA, 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 del artículo 2³⁵ del CPACA, 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.³⁶

³³ "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."

³⁴ "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."

³⁵ "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."

³⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 0376-07 del 06/08/2015.

Importante modificación introduce el CPACA 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 CCA.

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 vigiladas.³⁷

Finalmente, en punto de las causales de revocatoria de los actos administrativos, el artículo 93 del CPACA conserva en idéntico sentido las previstas en el artículo 69 del CCA, 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.

b. Improcedencia de la revocatoria de actos administrativos del artículo 94³⁸ del CPACA. El artículo 70 del CCA establecía que podía solicitarse, en general, la revocatoria de los actos administrativos siempre que el interesado no hubiera hecho uso de los recursos de la vía gubernativa. No obstante lo anterior, en el artículo 94 del CPACA 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 de la acción judicial correspondiente frente al acto administrativo, sin importar la causal que se invoque para su revocatoria.

Bajo estos supuestos, en vigencia del CPACA 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 adelante³⁹.

³⁷ 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.

³⁸ **"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 petionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial."

³⁹ Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis, Primera Edición 2011. Pág. 141.

c. **Oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos del artículo 95⁴⁰ del CPACA.** En lo que toca con la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, el artículo 95 del CPACA introduce una serie de importantes modificaciones, entre las que se destacan, 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 la jurisdicción contenciosa administrativa, 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 CCA, 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"*. No obstante lo establecido en el artículo 71 del CCA respecto de la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que dicha oportunidad no fenece con la simple expedición del acto sino que es necesaria su notificación a la administración.⁴¹

Así mismo, el artículo 95 del CPACA 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 CCA, en todo caso contados a partir del momento en que se radica la respectiva solicitud de revocatoria directa.

En cuanto al párrafo del artículo 95 del CPACA, 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 cual, 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.

⁴⁰ **"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."

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 0436-2008 del 03/12/2009.

d. Efectos de la revocatoria directa de los actos administrativos del artículo 96⁴² del CPACA. El artículo 96 del CPACA mantuvo la redacción original del artículo 72 del CCA, 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 a través de las acciones judiciales, así como tampoco da lugar a la aplicación del silencio administrativo.

e. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular del artículo 97⁴³ del CPACA. Finalmente, el artículo 97 del CPACA, 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 CCA.

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.

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, para el caso de los actos fictos positivos, o si fuere evidente la ilegalidad en su expedición, la misma desaparece en el CPACA.

En efecto, los dos incisos finales del artículo 97 del CPACA 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 demandarlos ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, 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 del CPACA la administración sólo puede revocar un acto administrativo de carácter particular, en los eventos en que cuente con el

⁴² "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."

⁴³ "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."

consentimiento del administrado. En caso contrario, debe cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través de la respectiva acción judicial, en los términos del artículo 97 ibídem.⁴⁴

4.5. Concepto y características del derecho de petición. El derecho de petición está consagrado en la Constitución Política de 1991 como un derecho fundamental (art. 23), faculta a los ciudadanos para hacer solicitudes concretas a las autoridades públicas y a los particulares que cumplen una función pública o administran dineros públicos, e impone el deber de éstos de dar oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente respuesta a los solicitantes.

Lo anterior no implica de ninguna manera que el peticionario pueda exigir que su solicitud se resuelva favorablemente, pero si conlleva la garantía de obtener pronta solución a su solicitud, ya sea favorable o desfavorable a sus intereses.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁵ ha definido los rasgos distintivos del derecho de petición en los siguientes términos:

- a. Se trata de un fundamental, el cual a su vez es determinante para la efectividad de otros derechos fundamentales tales como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;
- b. Este derecho se ejerce mediante la presentación de solicitudes a las autoridades públicas y a los particulares;
- c. El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el peticionario;
- d. La petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado;
- e. La respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁴⁶;
- f. La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;
- g. Por regla general están vinculadas por este derecho las entidades estatales, y en algunos casos a los particulares⁴⁷;
- h. El silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición⁴⁸ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 0376-07 del 06/08/2015.

⁴⁵ Sentencia T-249 de 2001 reiterada por las sentencias T-1046 de 2004 y T-180A de 2010, entre otras.

⁴⁶ Sentencia T-481 de 1992.

⁴⁷ Sentencia T-695 de 2003.

⁴⁸ Sentencia T-1104 de 2002.

- i. El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa⁴⁹;
- j. La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁵⁰
- k. Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado⁵¹

Tal contenido del derecho de petición encuentra protección efectiva a través de la acción de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 23, 85 y 86 de la Carta política.

Este derecho tiene una especial relevancia, pues instrumentaliza la consecución de otros derechos fundamentales, tales como el de participación, el de información o la libertad de expresión⁵².

En relación con las modalidades del ejercicio del derecho de petición, se pueden clasificar así:

Desde el punto de vista del interés con el cual la persona acude a la Administración, la petición puede ser de interés general, si va dirigida a obtener una consecuencia entorno a personas indeterminadas, o en interés particular, cuando la petición se refiere a personas determinadas.

Desde el punto de vista del objeto, esto es, según lo que busca el sujeto con su solicitud, puede ser de petición de información, de información de consulta, para la presentación de queja, reclamo o denuncia, para solicitar el reconocimiento de un derecho o la resolución de una situación jurídica, o en la interposición de recursos.

4.6. Competencia para responder las peticiones de exoneración parcial del crédito del Fondo de Mejores Bachilleres (FMB). El artículo 41 del Acuerdo 02 de 2007⁵³ de la Junta del FMB dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 41º. DOCUMENTOS REQUERIDOS PARA SOLICITAR LA CONDONACIÓN PARCIAL DE LA DEUDA.- Para la condonación de hasta el 70% del saldo del crédito, el beneficiario deberá presentar dentro de los tres (3) años siguientes a la finalización del periodo financiado carta de postulación dirigida a la Unidad de Educación Superior o quien corresponda en la Secretaría de Educación del Distrito, con los documentos soporte con lo cual certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos. Así, para cada uno deberá adjuntar la documentación requerida:

(...)

⁴⁹ Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

⁵⁰ Sentencia 219 de 2001.

⁵¹ Sentencia T-249 de 2001.

⁵² Al respecto pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional T-1075 de 2003, T-574 de 2007, T-690 de 2007, T-511 de 2010 y T-414 de 2010, entre muchas otras.

⁵³ "Por el cual se adopta el Reglamento de Crédito del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior de los Mejores Bachilleres de estratos 1, 2 y 3 egresados del sistema educativo oficial de Bogotá, D.C."

Toda solicitud una vez sea estudiada por la Unidad competente en la Secretaría de Educación del Distrito se presentará a Junta Directiva del Fondo Distrital en los periodos establecidos para sesionar conforme al Reglamento de Junta Directiva. (Negritas y subrayado fuera de texto)

A su turno, el artículo 5 del Acuerdo 02 de 2011⁵⁴ (derogatorio del Acuerdo 02 de 2007 pero luego declarado nulo por sentencia de segunda instancia del 04/09/2014 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca) rezaba lo siguiente:

“ARTÍCULO 5. DOCUMENTOS REQUERIDOS PARA SOLICITAR LA CONDONACIÓN PARCIAL DE LA DEUDA. Para la condonación de hasta el 70% del crédito, el beneficiario deberá presentar carta de postulación dirigida a la Secretaría de Educación, con los documentos soporte del cumplimiento de los requisitos establecidos:

- * Original del certificado de notas con promedio obtenido.
- * Copia del título o acta de grado correspondiente.
- * Certificación expedida por la entidad distrital beneficiaria en la que conste el objeto de la pasantía, fecha de inicio y de finalización y total de horas prestadas, de conformidad con el convenio que al efecto se suscriba.

Toda solicitud, una vez sea estudiada por la dependencia competente en la Secretaría de Educación, será presentada a la Junta Directiva del Fondo en los periodos establecidos para sesionar de conformidad con su reglamento.” (Negritas y subrayado fuera de texto)

A su vez, el artículo 12 del Acuerdo 01 de 2013⁵⁵ (derogatorio del Acuerdo 02 de 2011 pero luego declarado parcialmente nulo por sentencia de segunda instancia del 04/09/2014 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca) consagraba lo siguiente:

“ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- DOCUMENTOS REQUERIDOS PARA SOLICITAR LA EXONERACIÓN PARCIAL DE LA DEUDA.- Para el estudio de la exoneración de hasta el 70% del crédito, el beneficiario deberá presentar carta de postulación dirigida a la Secretaría de Educación, con los documentos soporte del cumplimiento de los requisitos establecidos:

- Original del certificado de notas con promedio obtenido.
- Copia del título o acta de grado correspondiente.
- Certificación expedida por la entidad beneficiaria en la que conste el objeto de la pasantía, fecha de inicio y de finalización.

PARÁGRAFO.- Toda solicitud, una vez sea estudiada por la dependencia competente en la Secretaría de Educación, será presentada a la Junta Directiva del Fondo en los periodos establecidos para sesionar de conformidad con su reglamento, **para efectos de que analice la solicitud e imparta la autorización de exoneración, en caso de que ello resulte procedente,** en los términos fijados por el Artículo 4º del Acuerdo Distrital 273 de 2007.” (Negritas y subrayado fuera de texto)

Como conclusión de las citas normativas anteriores, podemos afirmar que, desde el año 2007 y hasta el año 2014, independientemente del año específico en que se hubieren presentado las

⁵⁴ “Por el cual se revoca el Capítulo VIII del Acuerdo No. 002 del 27 de julio de 2007, se reglamenta lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo 273 de 2007 y se dictan otras disposiciones.”

⁵⁵ “Por medio del cual se reglamenta lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo Distrital 273 de 2007, se revoca el Acuerdo 02 de 2011 proferido por la Junta del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior de los Mejores Bachilleres de estratos 1, 2 y 3 egresados del sistema educativo oficial de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones.”

peticiones de exoneración parcial de los créditos educativos del FMB por parte de los beneficiarios, todos los acuerdos reglamentarios de dichos créditos vigentes en ese periodo de tiempo establecían uniformemente que: i) las solicitudes de exoneración parcial del crédito educativo del FMB se presentaban ante la Dirección de Educación Media y Superior – DEMyS (antes Unidad de Educación Superior); ii) el estudio de dichas peticiones junto con sus documentos soporte también debía realizarlo la DEMyS; iii) una vez realizado el estudio anterior, la DEMyS debía presentar las solicitudes ante la Junta Directiva del FMB y iv) el análisis y la eventual autorización de exoneración parcial del crédito debía ser realizado por la Junta Directiva del FMB.

4.7. Conclusiones.

- a. Para hablar de actos administrativos, en ellos debe contenerse una declaración unilateral de voluntad de la administración y que aquélla produzca de manera directa efectos jurídicos, por ende, un acto administrativo puede ser un memorando, oficio, comunicación, concepto, respuesta, resolución, acuerdo, circular, directiva, decreto o incluso, un mensaje de datos o documento electrónico.
- b. Bajo el contexto anterior, se puede concluir que las respuestas emitidas por la Dirección de Educación Media y Superior y/o la Junta Directiva del Fondo de Mejores Bachilleres a las peticiones de exoneración parcial del crédito educativo interpuestas por los beneficiarios del Fondo de Mejores Bachilleres, son actos administrativos, pues es claro que dichas respuestas son decisiones unilaterales de la administración y producen clarísimos efectos jurídicos en la medida en que aceptan totalmente o parcialmente, o niegan las pretendidas exoneraciones crediticias.
- c. Contra las respuestas a las peticiones de los beneficiarios del Fondo de Mejores Bachilleres relativas a la exoneración parcial del crédito educativo otorgado solo procede solo el recurso de reposición, pues debe tenerse en cuenta que: **i)** de acuerdo con los artículo 50.2 del CCA y 74.2 del CPACA, contra las decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial no procede el recurso de apelación, y conforme al artículo 2.1 del Acuerdo 01 de 2007 de la Junta del FMB, el Secretario de Educación del Distrito, o su delegado, es el presidente de la misma; y **ii)** contra los actos expedidos por el delegatario, en este caso, el Jefe de la Oficina Asesora jurídica, pues debe recordarse que el Secretario delegó sus funciones dentro de la Junta en aquel, proceden los mismos recursos que contra los actos del delegante, conforme lo dispone el régimen jurídico de los actos del delegatorio establecido en el artículo 12 de la Ley 489 de 1998.
- d. El ordenamiento jurídico, la jurisprudencia y la doctrina han establecido como atributos del acto administrativo: **i)** la presunción de legalidad, es decir, que se presumen ajustados al ordenamiento jurídico mientras no sean suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción; **ii)** la ejecutividad, definida como la aptitud del acto administrativo en firme para legitimar o servir de fundamento de las acciones y actividades coercitivas necesarias para su cumplimiento tanto de los particulares como de las autoridades; **iii)** la ejecutoriedad, traducida como la posibilidad de que la autoridad que profiere el acto administrativo, después

de quedar en firme, sin necesidad de requisito o formalidad adicional, pueda ejecutar o efectuar de inmediato y directamente las actuaciones necesarias para su cumplimiento; y **iv)** la impugnabilidad, definida como la posibilidad de controvertir los actos administrativos ante la misma administración, cuando son actos particulares que ponen fin a una actuación administrativa o ante la jurisdicción contencioso administrativo, mediante las acciones pertinentes.

- e. Los actos administrativos quedan en firme: **i)** cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso; **ii)** desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos; **iii)** desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos; **iv)** desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos o **v)** desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.
- f. La Corte Constitucional desde el año 1996 interpreta el inciso segundo del artículo 73 del CCA, distinguiendo entre los dos supuestos en los cuales resulta legítima la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto cuando: (i) son producto del silencio administrativo positivo, o (ii) se trata de actos expresos que han sido obtenidos por medios ilegales. Respecto de este segundo supuesto a su vez ha determinado que la Administración puede adelantar investigaciones internas dirigidas a verificar las pretendidas ilegalidades y una vez verificadas, proceder a la revocatoria directa del acto administrativo en cuestión. Esta posición de la Corte Constitucional se mantuvo invariable hasta la expedición del CPACA, cuya entrada en vigencia significó ciertos cambios en la institución de la revocatoria directa de los actos administrativos.
- g. La jurisprudencia del Consejo de Estado, en vigencia del CCA, prohió la tesis de que el inciso segundo del artículo 73 del CCA facultaba a la administración para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto en los casos en que dichos actos hubieran sido producto del silencio administrativo positivo, y concurren una de las causales del artículo 69 ibídem o, habiendo ocurrido por medios ilegales, en todo caso, con observancia de la actuación administrativa prevista en el artículo 28 ibídem, con miras a salvaguardar el debido proceso del particular afectado con dicha medida, además de documentar y probar debidamente la evidente u ostensible ilicitud del acto que se pretende revocar.
- h. En vigencia del CPACA la administración sólo puede revocar un acto administrativo de carácter particular, en los eventos en que cuente con el consentimiento del administrado. En caso contrario, debe cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través de la respectiva acción judicial, en los términos del artículo 97 ibídem.
- i. El derecho de petición está consagrado en la Constitución Política de 1991 como un derecho fundamental (art. 23), faculta a los ciudadanos para pedir información; consultar; presentar quejas, reclamos o denuncias; solicitar el reconocimiento de un derecho o la resolución de una situación jurídica; o interponer recursos de vía gubernativa; ante las autoridades públicas o los particulares que cumplen una función pública o administran dineros públicos, e impone

el deber de éstos de dar oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente respuesta a los solicitantes. Lo anterior no implica de ninguna manera que el peticionario pueda exigir que su solicitud se resuelva favorablemente, pero si conlleva la garantía de obtener pronta solución a su solicitud, ya sea favorable o desfavorable a sus intereses:

- j. Desde el año 2007 y hasta el año 2014, independientemente del año específico en que se hubieren presentado las peticiones de exoneración parcial de los créditos educativos del FMB por parte de los beneficiarios, todos los acuerdos reglamentarios de dichos créditos vigentes en ese periodo de tiempo establecían uniformemente que: i) las solicitudes de exoneración parcial del crédito educativo del FMB se presentaban ante la Dirección de Educación Media y Superior – DEMyS (antes Unidad de Educación Superior); ii) el estudio de dichas peticiones junto con sus documentos soporte también debía realizarlo la DEMyS; iii) una vez realizado el estudio anterior, la DEMyS debía presentar las solicitudes ante la Junta Directiva del FMB y iv) el análisis y la eventual autorización de exoneración parcial del crédito debía ser realizado por la Junta Directiva del FMB.

5. Respuesta a las consultas.

5.1. ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios que se les negó las solicitudes de exoneración parcial del crédito del FMB con fundamento en el Acuerdo Interno 01 de 2013 y que habían sido presentadas antes de conocerse la sentencia de nulidad del 04/09/2014?

Respuesta. De conformidad con el atributo de presunción de legalidad del acto administrativo, los actos administrativos mediante los cuales en su debido momento se otorgó respuesta de fondo a las solicitudes de exoneración parcial de los créditos educativos del FMB presentadas por sus beneficiarios, a la luz de los fundamentos de hecho acaecidos y de derecho vigentes para la época, se presumen ajustados al ordenamiento jurídico mientras no sean suspendidos o anulados por la jurisdicción contencioso administrativa.

No obstante lo anterior, los beneficiarios podrían solicitar la revocatoria directa de los actos administrativos en comento o incluso, la misma Junta Directiva del FMB podría estudiar la posibilidad de revocatoria directa, de conformidad con el desarrollo realizado en este escrito, pues de acuerdo con la misma, 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: i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley (v. gr., falta de competencia para expedir el acto) ; ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él o iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En los eventos anteriores, la Junta Directiva del FMB también debería definir si las solicitudes de revocatoria de parte que posiblemente presenten los beneficiarios o de oficio que eventualmente se consideren, se conceden con efectos inter partes, es decir, entre las partes de la actuación o procedimiento administrativo específico; o inter comunis, es decir, respecto de todos los beneficiarios del FMB susceptibles de serle aplicada.

5.2. ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios que habían solicitado exoneración parcial del crédito del FMB desde el 2010 y hasta antes de conocerse la sentencia de nulidad del 04/09/2014, y frente a las cuales la DEMyS ya había dado respuesta de fondo negativa, de acuerdo a la normatividad vigente para la época (Acuerdos Internos 02/09, 02/11 y 01/13), la cual no establecía retroactividad del beneficio de exoneración.

Respuesta. Iguales consideraciones a las expuestas en la respuesta a la pregunta anterior se hacen extensivas a la respuesta a esta pregunta.

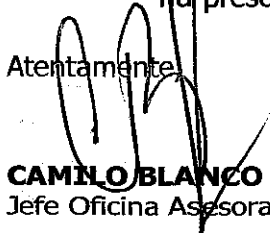
5.3. ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios que habían solicitado exoneración parcial del crédito del FMB desde el 2010 y hasta antes de conocerse la sentencia de nulidad del 04/09/2014, y frente a las cuales la DEMyS ya había dado respuesta de fondo negativa, de acuerdo a la normatividad vigente para la época (Acuerdos Internos 02/09, 02/11 y 01/13), la cual no establecía retroactividad del beneficio de exoneración, pero que con ocasión de la sentencia en comento, volvieron a presentar solicitud de exoneración parcial, frente a la cual la DEMyS dio una respuesta provisional a la espera de la definición del régimen jurídico de exoneración aplicable por parte de la OAJ?

Respuesta. Iguales consideraciones a las expuestas en la respuesta a la pregunta anterior se hacen extensivas a la respuesta a esta pregunta.

5.4. ¿Qué pasa con los casos de aquellos beneficiarios del periodo 2007-2 y anteriores que presentan solicitud de exoneración por primera vez y que al día de hoy llevan 3 años o más de haber culminado el programa de estudios, y que por ende, tienen vencido el término para presentar la solicitud de exoneración parcial del crédito, de conformidad con el plazo de 3 años establecido en el artículo 38 del Acuerdo Interno 02 de 2007?

Respuesta. Los artículos 38, 40 y 41 del Acuerdo Interno 02 de 2007 son claros en establecer el plazo de tres (3) años siguientes a la culminación del programa académico financiado, según la duración establecida en el mismo o a la finalización del periodo financiado, para que los beneficiarios presenten a la SED la carta de postulación y los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos de: i) rendimiento académico alto, superior o muy superior; ii) obtención del título y iii) prestación de la pasantía social por un año; para optar por la exoneración parcial del crédito educativo del FMB, por ende, todos aquellos que hayan excedido dicho plazo, les ha prescrito su derecho de solicitar la mentada exoneración.

Atentamente


CAMILO BLANCO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Javier Bolaños Zambrano
Abogado contratista Oficina Asesora Jurídica