

REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Noción. Efectos / REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Causales

La revocatoria directa de los actos administrativos, es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior. Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones, y que los motivos por los cuales la administración pueda revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídicas respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados. Causales que hacen procedente la revocatoria directa del acto administrativo: (a) Cuando sea manifiesta la oposición del acto administrativo con la Constitución o la ley. Es lógico que, como consecuencia del principio de legalidad que rige la actividad de la administración en el Estado de derecho, cuando un acto administrativo vulnere una norma superior que ha debido respetar deba ser revocado. (b) Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o atente contra él. El principio de interés público o interés general ha de ser el objetivo que anime siempre la actividad de la administración; por lo tanto los actos que lo lesionen o simplemente no armonicen con él, deben ser revocados. (c) Cuando el acto cause agravio injustificado a una persona, es decir, un perjuicio o una ofensa, una lesión a su patrimonio moral o económico. La revocación es una de las formas de extinción de los actos administrativos, que puede ser resumida diciendo que es la extinción de un acto de esa naturaleza dispuesta por la misma administración pública, fundándose para ello tanto en razones de oportunidad e interés público, como en razones de ilegitimidad. De manera que, constituye un remedio jurídico contra la ilegalidad de los actos administrativos y un medio para que la administración se ajuste a los cambios que se producen ya que, de esta manera siempre su actividad será la adecuada al interés general, que es lo que siempre se espera del actuar de la administración. Es una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos, pues encontrándose éstos en firme y, por ende, presumiéndose su legalidad y ostentando caracteres de ejecutividad y de ejecutoriedad, no obsta la actuación de la administración para revocarlos en cualquier momento, ya que no se encuentra consagrado término de caducidad para solicitarla por los interesados, o para decidirla de oficio por la administración, pues ésta sólo pierde competencia para tal decisión cuando se ha proferido auto admisorio de demanda respecto del o de los actos cuya revocatoria se solicita o se pretende de manera oficiosa.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la revocatoria directa de los actos administrativos, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 13 de abril de 2000, rad. 5363.

REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Perjuicios. Acción de Reparación Directa / REVOCATORIA DE ACTOS - Perjuicios. Acción de Reparación Directa. Antecedente jurisprudencial

En sentencia proferida el 24 de agosto de 1998, expediente 13685, se expresó que la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa. En auto proferido el 19 de abril de 2001, expediente 19.517, se resolvió admitir una demanda que se presentó en ejercicio de la acción

de reparación directa, con el objeto de obtener la indemnización de los perjuicios causados con un acto administrativo que fue posteriormente revocado por la misma entidad al resolver el recurso de apelación interpuesto por el afectado. En esta oportunidad se revocó la decisión de rechazo de la demanda por indebida escogencia de la acción proferida por el Tribunal y se advirtió que es cuando se adelante el proceso y se alleguen todas las pruebas, que se habrán de resolver estos problemas jurídicos. La Sala no consideró improcedente, ab initio, el ejercicio de la acción de reparación directa, en la expectativa de constatar los hechos probados para definir si la fuente del daño alegado lo fue un acto administrativo, o acciones, abstenciones, hechos u operaciones de la entidad pública demandada. Evento en el que sí resultaría viable la acción incoada. Nótese además que en la precitada providencia se analiza la circunstancia derivada de la revocatoria del acto administrativo en desarrollo de la vía gubernativa, esto es, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el interesado.

NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Perjuicios. Acción de reparación directa. Antecedente jurisprudencial / ANULACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Perjuicios. Acción de reparación directa

En auto proferido el 15 de mayo de 2003, expediente 23205 (Sección Tercera) se expresó que la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal cuando tal ilegalidad ha sido declarada judicialmente, pues tal declaración deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública. Por ello, la demanda no podía ser rechazada. En sentencia del 5 de julio de 2006, expediente 21051 (Sección Tercera), se manifestó que la acción de reparación directa procede frente a actos administrativos de carácter general que hayan sido declarados nulos por el juez administrativo, siempre que entre el daño antijurídico alegado y dicho acto no medien actos administrativos particulares, en tanto que de haberlos, aquel no puede estimarse como causa directa del daño alegado, y que como certeramente apunta la jurisprudencia, la nulidad del acto general no tiene vocación de restablecer automáticamente derechos de particulares por cuanto cada determinación de alcance particular que haya adoptado la Administración mantiene su presunción de legalidad, la cual sólo puede ser desvirtuada por sentencia judicial y a través de las acciones creadas al efecto. Y según tesis contenida en auto del 27 de enero de 2005, expediente 28559 (Sección Tercera) la acción de reparación directa no es procedente cuando existen actos administrativos que se consideran ilegales y decidieron en sede administrativa la situación que se discute ante la jurisdicción, por cuanto la declaración de voluntad de la administración esta amparada por la presunción de legalidad, cuyos fundamentos jurídicos, en tanto estén vigentes, no permiten estimar que existe un daño antijurídico indemnizable, so pena de desconocer el principio de contradicción. Es obligatorio entonces que se adelante el juicio de legalidad de los actos de la administración para que, como consecuencia de la declaración de nulidad de los mismos, proceda el restablecimiento del derecho.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el tema, además, Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 24 de octubre de 1996, rad. 12349.

REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Perjuicios. Acción de Reparación Directa. Improcedencia / INCORA - Revocatoria de actos / ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS - Reguladas legalmente. No quedan a capricho del demandante / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Acto revocado. Ineptitud de la demanda / INDEMNIZACION DE PERJUICIOS -

Revocatoria del acto. Acción procedente

No resulta aceptable invocar la prevalencia del derecho sustancial para justificar el incumplimiento de los principios y normas que rigen el ejercicio del derecho de acción. La prevalencia del derecho sustancial no sirve para cambiar a voluntad, el objeto y la naturaleza de las acciones contencioso administrativas que presentan condiciones legales que determinan su procedencia. Así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la pertinente para demandar la reparación de los perjuicios que tuvieron por causa un acto administrativo que se considera ilegal; por ende tiene por objeto la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho que con el mismo se conculcó. La acción de reparación directa, en cambio, resulta procedente contra el Estado cuando el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa. Su objeto es la declaratoria de responsabilidad extracontractual y la consecuente reparación del daño causado. La circunstancia de que los actos administrativos fuente del daño hayan sido revocados posteriormente, no muta la acción originalmente prevista por la ley para obtener la reparación de los perjuicios derivados del mismo. Máxime si la revocatoria directa se produce cuando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ha caducado. En el caso concreto es verdad que ante la revocatoria de los actos determinantes del daño, no cabe una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pero no sólo por su inexistencia sobrevenida sino, especialmente, porque ya se había producido la caducidad de la acción que era pertinente. La acción de reparación directa no es la procedente por la sólo inconducencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto por medio del cual se revocó directamente el que causaba el perjuicio. Pues, de conformidad con lo expuesto, la misma no procede frente a daños causados con un acto administrativo que bien pudo demandarse por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La circunstancia de que la revocatoria directa de un acto administrativo no produzca el restablecimiento del daño causado con el mismo, no conduce a entender como procedente la acción de reparación directa. El derecho de acción, como es sabido, se rige por normas de orden público, que son imperativas y desarrollan el principio del debido proceso que apareja el derecho de defensa. Riñe por tanto con la naturaleza de la acción, el dejar a los particulares el manejo de las normas que definen el término de caducidad de las acciones, en particular de la acción de reparación directa cuyo ejercicio se dilataría en el tiempo, al considerarla procedente para obtener la reparación de los perjuicios que el acto revocado directamente, pudiese causar. Por disposición del legislador, se insiste, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la única vía con la que se cuenta para obtener la reparación de los perjuicios causados con un acto administrativo que se reputa ilegal. Es por todo lo anterior que la Sala, en esta oportunidad, revisa la posición adoptada en la precitada sentencia de 1998 y advierte que la acción de reparación directa no es procedente para obtener la reparación de los perjuicios que causó un acto administrativo, que fue posteriormente revocado por quien lo profirió, cuando la acción que le resultaba pertinente, esto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, ya había caducado. La Sala al igual que el Tribunal a quo encuentra que la acción ejercitada en el caso concreto es improcedente. En efecto, el daño por cuya reparación se adelantó la presente acción, se derivó de dos actos administrativos proferidos por el INCORA, que bien pudieron impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Los actos revocados posteriormente por la entidad, fueron objeto de publicidad, al ser inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo 756 del Código Civil, en el decreto 1250 de 1970 y en las normas que regulan los procedimientos de adjudicación de baldíos, ya citadas.

Uno de los fines más importantes del registro, es servir de publicidad, en tanto da a conocer a los terceros no sólo quién es el propietario del bien y, por tanto, quién puede disponer de él, sino qué otros derechos, gravámenes, limitaciones y cargas pesan sobre el mismo, es decir que sirve de medio para determinar en cualquier momento, cuál es la situación jurídica del respectivo inmueble. Por esta razón, estas resoluciones se reputan conocidas por la ahora demandante, quien pudo impugnarlas mediante el ejercicio de la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, el actor dejó vencer el término de caducidad con el que contaba para el ejercicio de la correspondiente acción y casi 4 años después del registro de las resoluciones, solicitó la revocatoria directa de los referidos actos agrarios. Se resalta así que, como a la fecha en que se produjo la revocatoria directa de las citadas resoluciones 583 y 735, la acción que resultaba procedente para obtener la reparación de los daños que habían podido causarse ya estaba caducada, resulta abiertamente irregular el ejercicio de la acción de reparación, con el propósito de salvar los efectos de la señalada caducidad. No resulta de recibo tampoco imputar al Estado unos perjuicios acrecentados por el transcurso del tiempo que transcurrió desde que la vigencia del acto particular que los causó hasta la fecha en que una entidad, ante una tardía solicitud del afectado, lo revoque directamente. En síntesis, la reparación de los perjuicios que invoca el demandante y que, según expone, se derivan de la privación del derecho de dominio por el período que duró la vigencia de los actos revocados directamente por la entidad, debió solicitarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos determinantes del daño alegado, puesto que esa es la vía que contempla la ley y a ella debe someterse el interesado.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el criterio concordante con lo expuesto en esta sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20 de febrero de 2003, rad. 8107. El tema definido en esta sentencia es sustancialmente diferente al analizado en sentencia de la Sección Tercera de fecha 3 de diciembre de 2008, rad. 16054, MP: Ramiro Saavedra Becerra. Sobre el criterio que la revocatoria directa no revive los términos de caducidad, Sección Primera, sentencia del 13 de abril de 2000, rad. 5363.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01286-01(27422)

Actor: AGROPECUARIA EL ESTERO LTDA

Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y OTRO

Referencia: APELACION SENTENCIA REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 4 de marzo de 2004, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión decidió:

“1. Declárase probada la excepción de falta de legitimación por pasiva en relación con la demandada Ministerio de Agricultura.

2. Declárase la ineptitud sustantiva de la demanda por inadecuada escogencia de la acción.

3. Declárase la inhibición para fallar de fondo las pretensiones de la demanda.

Sin condena en costas” (fol. 131 c. ppal.).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

La demanda fue presentada el 20 de abril de 1998 por la Sociedad Agropecuaria El Estero Ltda., mediante apoderado y en ejercicio de la acción de reparación directa, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Que se declare que LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA, son administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a la sociedad AGROPECUARIA EL ESTERO LTDA, por fallas en el servicio, al haber adjudicado con la calidad de baldíos parte de los terrenos que siendo de su propiedad conformaban el inmueble denominado ‘LAS DELICIAS’; ubicado en el municipio de San Martín en el departamento del Meta, impidiendo con ello el ejercicio de los atributos de la propiedad sobre el bien.

2. Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a que LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA a título de reparación de los daños ocasionados, a pagar a la demandante los perjuicios materiales y morales objetivados y subjetivados en la cantidad de DOSCIENTOS DIEZ MILLONES

DE PESOS (\$210.000.000) o la cantidad que resulte probada dentro del proceso.

3. Que de conformidad con el artículo 178 CCA, la condena respectiva sea actualizada y en tal virtud se reconozcan los intereses legales desde la fecha de la ocurrencia de los hechos y hasta cuando se verifique la solución efectiva del pago de acuerdo con la sentencia que ponga fin al proceso. Que las condenas deberán ser indexadas y que se condene en costas incluidas las agencias en derecho.

4. Que los demandados deberán dar cumplimiento a la sentencia en la forma y términos señalados en los artículos 176 y 177 del CCA” (fols. 9 ss).

2. Hechos

Las pretensiones se fundamentan en los hechos que la Sala sintetiza así:

- La sociedad *Agropecuaria El Estero Ltda.* adquirió el inmueble “*Las Delicias*” que hacía parte de otro de mayor extensión conformado por las antiguas haciendas “*Palomas*” y “*Bellavista*”, hoy conocidas como “*Hato El Estero*”, ubicada en el municipio de San Martín, departamento del Meta, con una extensión total de 2.500 hectáreas, por compra que hizo al señor Félix Salazar Balén mediante la escritura pública No. 1467 del 31 de mayo de 1984, de la Notaría Décima del Circuito de Bogotá, inscrita bajo el folio de matrícula inmobiliaria Número 236-0013274, el 8 de junio del mismo año.

- Dicho inmueble había salido del patrimonio del Estado por adjudicación que le hiciera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el predio de mayor extensión a los señores Ofelia Enciso de Tamayo y Álvaro Enciso Hernández, con una cavidad superficial de 10.000 hectáreas y de acuerdo con las resoluciones 459 y 462 del 21 de agosto de 1956, según folio de matrícula inmobiliaria No. 236-0013274. Estos vendieron al señor Félix Salazar Balen por medio de escritura pública No. 1271 del 15 de mayo de 1984 de la Notaría Décima de Bogotá, registrada en mayo del mismo año bajo el numero de matrícula 236-0013158.

- La propiedad privada del inmueble reseñado debió ser garantizada por el Estado, pues se hallaba demostrado que había salido del patrimonio nacional en legal forma, como oportunamente hubiese sido posible establecerlo por parte del INCORA en los respectivos registros que deben llevarse para establecer las adjudicaciones efectuadas, igualmente ante la obligación de los peticionarios de señalar si el terreno solicitado tiene o no la calidad de baldío.

- A pesar de lo anterior, el INCORA mediante las resoluciones No. 0583 de mayo 20 de 1992 y 0735 del 23 de Junio de 1992, adjudicó con el carácter de baldíos, los terrenos denominados "*Las Delicias*" y "*San Camilo*", en forma individual a los señores Jorge Arturo Díaz Criollo y Aura Lilia Pabón de Torres, en extensiones de 489-6.873 y 6726500 hectáreas respectivamente, con lo cual lesionó el derecho de dominio respecto del inmueble que detenta la sociedad demandante.

- Con fundamento en que los precitados actos eran arbitrariamente ilegales, el 6 de mayo de 1996 la sociedad afectada, por conducto de mandatario, interpuso ante el INCORA la acción de revocación directa contra los mismo con fundamento en lo previsto en la Ley 135 de 1961 modificada por la Ley 160 de 1994 y en el decreto 2275 de 1998.

- El INCORA, mediante resolución No. 0946 del 21 de abril de 1997, notificada el 23 de abril de 1997, revocó las resoluciones de adjudicación No. 0583 y 0735 del 20 de mayo y 23 de junio de 1992 que afectaban la propiedad del inmueble reseñado.

Precisa el actor que, como quiera que está ejecutoriada la providencia que dispuso la revocatoria directa de los precitados actos, se agotó la vía gubernativa y, por lo tanto, es procedente ejercitar la acción de reparación directa.

3. Actuación procesal en primera instancia.

3.1. La demanda fue admitida mediante auto de fecha 29 de Junio de 1999 que le fue notificado a la Nación, Ministerio de Agricultura el 12 de abril de 2000 (fols. 21 y 23 c. 1).

El auto admisorio de la demanda fue notificado el 1 de octubre de 2001 a la señora Aura Lilia Pabón y el 27 de agosto del 2002 al señor Jorge Arturo Díaz Criollo, en calidad de litis consortes necesarios. A la primera en forma directa y al segundo a través de curador ad litem. (fols. 60 y 80 c.1)

3.2 El INCORA contestó la demanda en la correspondiente oportunidad procesal, mediante escrito en el que se opuso a las pretensiones formuladas y alegó la excepción de inepta demanda.

Precisó que en su condición de Administrador de las tierras baldías, se limitó a cumplir con sus funciones al atender las peticiones formuladas por los señores Jorge Arturo Díaz Criollo y Aura Lilia Pabón de Torres, a cuyo efecto adelantó el procedimiento normal de adjudicación de los predios Las Delicias y San Camilo, que culminó sin oposición alguna, mediante la expedición de las resoluciones 0583 del 20 de mayo de 1992 y 0735 del 23 de junio de 1992.

Explicó que, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 del Código Fiscal, el INCORA no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, pues procede con la certeza de que el peticionario manifestó bajo la gravedad del juramento que los terrenos que explota son efectivamente baldíos. Agregó que de acuerdo con lo expuesto, es claro que no incurrió en una falla del servicio.

El Instituto también propuso la excepción de inepta demanda con sustento en que la acción de reparación directa no era la procedente toda vez que, como lo ha reiterado la jurisprudencia, las partes no pueden a su voluntad, escoger la acción sino que esta viene definida por los supuestos de hecho y de derecho que informan las pretensiones que la determinan. Explicó que la reparación invocada debió demandarla a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, intentada contra las resoluciones que le pudieron causar los alegados perjuicios. (fol. 82 a 88 c.1)

3.3 La Nación, Ministerio de Agricultura contestó la demanda, mediante escrito en el que solicitó negar las pretensiones y declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de ella.

Adujo que son ciertos los hechos acreditados mediante documentos aportados en legal forma al proceso, esto es, escrituras públicas, certificados de

libertad y tradición expedidos por la Superintendencia de Notariado y Registro, como también las resoluciones administrativas.

Y agregó que fue demandada equivocadamente *“al no probarse relación de causa-efecto en responsabilidad al organismo..., no obra la identidad del demandado con aquel a quien se le puede exigir la obligación correlativa que se deriva del legitimado en la causa por activa”* (fols. 33 a 35 c.1).

3.4 La señora AURA LILIA PABÓN a quien se le notificó el auto admisorio en calidad de litisconsorte necesario no contestó la demanda.

3.5 El señor JORGE ARTURO DIAZ CRIOLLO, vinculado como litisconsorte necesario, se le notificó el auto admisorio de la demanda través de curador ad litem que contestó la demanda de forma extemporánea (fol. 125 c.1).

4. Sentencia de Primera Instancia.

El Tribunal consideró, respecto de las excepciones propuestas, lo siguiente:

. Está configurada la falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que no se le imputa ningún tipo de responsabilidad a la Nación, Ministerio de Agricultura, en todo el contexto de la demanda, salvo la expedición de las resoluciones iniciales números 459 y 462 del 21 de agosto de 1956. Los actos administrativos mediante los cuales se adjudicaron como baldíos los terrenos que después resultaron de propiedad del demandante, fueron proferidos por el INCORA, establecimiento público del orden nacional, descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, capacidad jurídica para comparecer en juicio y, por ende, sujeto de derechos y obligaciones.

. Están demostrados los supuestos de la excepción inepta demanda propuesta por el INCORA. Afirmó que, de la lectura de las pretensiones, resulta claro que la actora alega perjuicios causados con las resoluciones números 0583 y 0735 del 20 de mayo y el 23 de junio de 1992, proferidas por el INCORA. Agregó que si la parte actora pretendía derivar perjuicios de la ilegalidad de dichos actos de adjudicación, resultaba indispensable demandarlos mediante la acción de

nulidad y restablecimiento del derecho, sin que fuera procedente acudir a la acción de reparación directa como en efecto lo hizo. Precisó:

“..observa la Sala que la actora, al dejar expirar el término de caducidad para demandar, por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho, los actos administrativos de adjudicación de baldíos que afectaban su propiedad, sobre los predios objeto de adjudicación, optó por la solicitud de revocatoria directa de dichos actos con fecha 6 de mayo de 1996, ante la entidad demandada quien se pronunció accediendo a revocar los mencionados actos mediante la resolución N° 0946 del 21 de abril de 1997.

Debe aclararse que la acción de revocatoria directa por su naturaleza y sus efectos, no tiene vocación de agotamiento de la vía gubernativa, como equivocadamente lo afirma el actor, ni revive los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas.”

Concluyó que, como el actor no escogió correctamente la acción que procedía contra los actos administrativos, se da la ineptitud sustantiva de demanda, que impide un pronunciamiento respecto del fondo de las pretensiones.

Finalmente negó la condena en costas con sustento en que no se configuraron los presupuestos previstos en el Art. 171 del CCA, reformado por el Art. 55 de la Ley 446 de 1998 (fols. 121 a 131 c. ppal.).

5. Recurso de Apelación

Dentro de la oportunidad debida, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia con el objeto de que se revoque y, en su lugar, se concedan las súplicas de la demanda.

Afirmó en síntesis lo siguiente:

. De acuerdo con la jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado, no es de recibo que el Tribunal de instancia declare inepta la demanda por inadecuada o equivocada escogencia de la acción, pues si bien el Código Contencioso Administrativo contempla una diversidad de acciones que responden a supuestos

de hecho diferentes se debe considerar que, en un caso como el presente, el hecho de que se hayan proferido y revocado posteriormente actos administrativos, hace que sea la de reparación directa, la vía procesal idónea.

. La acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su anulación en la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa. Así lo precisó el Consejo de Estado mediante sentencia proferida el 24 de agosto de 1998 con ponencia del Dr. Daniel Suárez Hernández.

Dijo el apelante:

“La pertinencia e importancia de este sentencia es incuestionable, toda vez que también en ese caso, la parte demandante solicitaba del Ministerio de Agricultura y del Incora el reconocimiento de los perjuicios materiales y morales por haber adjudicado un inmueble de su propiedad a un tercero mediante un acto administrativo que igualmente fue revocado.”

. La responsabilidad extracontractual no sólo puede provenir de hechos, omisiones, operaciones administrativas materiales, ocupación permanente y temporal por trabajos públicos, sino que también puede tener origen en la declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, revocatoria o nulidad, respectivamente, pues dichas declaratorias reconocen la anomalía administrativa (fols. 140 a 145; 148 a 153 c. ppal.).

6. Actuación en segunda instancia

6.1 El recurso de apelación fue admitido mediante providencia de 6 de agosto de 2004 y por auto del 24 de septiembre de 2004 se dispuso traslado a las partes y al Ministerio Público para que aportaran sus escritos finales (fols. 154 y 156 c. ppal.)

6.2 En la oportunidad para alegar de conclusión la parte demandante reiteró lo dicho en anteriores etapas procesales y además solicitó decretar pruebas de oficio para que se tuvieran en cuenta las escrituras públicas números 1543 del 13 de marzo de 1995 y 1069 del 10 de marzo de 2000 de la Notaría Primera del

Círculo de Villavicencio, que aportó en copia auténtica.

Adujo que en el proceso quedaron claramente demostrados los perjuicios materiales derivados de la privación injusta del bien; dijo:

“6) En virtud de los actos ilegales del INCORA, que este revocó, la sociedad actora estuvo impedida para ejercer sus derechos de propiedad y posesión a partir de 1992 en que se adjudicaron como baldíos los terrenos mencionados, hasta cuando pudo recuperarlos a raíz de la revocatoria de los mismos actos mediante la resolución 0946 de 1997 y el pago de las mejoras a que se vio obligada, la cual se acredita también el en punto B del dictamen pericial de este proceso.

7) En efecto, el arrendatario EVANGELISTA ISAIRIAS GIL solicitó para dar cumplimiento a la resolución revocatoria de declarar Las Delicias como terreno baldío y entregarlo a sus verdaderos dueños, que se le reconocieran las mejoras. Para cancelar tales mejoras al arrendatario y obtener así la restitución del predio, la sociedad Agropecuaria El Estero Ltda. le vendió 575 hectáreas de un terreno que denominaron La Sonora por un valor de \$6'600.000 según consta en la escritura 1069 de marzo 10 de 2000.”

Agregó que en el dictamen rendido legalmente en el proceso, los expertos estimaron los perjuicios causados en \$192'233.732, de los que corresponden a lucro cesante: \$154'209.732 y a daño emergente: \$38'024.000; que dicho valor debe reajustarse mediante la aplicación de los índices de precios al consumidor y que deben reconocerse intereses de mora liquidados de la forma prevista en la ley 80 de 1993 y su decreto reglamentarios 679 de 1994.

Finalmente el actor reiteró su solicitud de aplicar al caso concreto, las tesis planteadas por la Sala en las sentencias del 24 de agosto de 1998, expediente 13.685 y del 19 de abril de 2001, expediente 19.517. (fols. 152 a 171 c. ppal.).

6.3 La Nación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pidió confirmar la sentencia apelada. Afirmó al efecto que el INCORA, hoy en liquidación, es una entidad pública descentralizada del orden nacional, con total autonomía administrativa, que en ejercicio de sus funciones legales y reglamentarias, adoptó y realizó los procedimientos administrativos de la adjudicación de baldíos y luego

accedió a la revocatoria directa de los actos administrativos proferidos, para resolver la solicitud dirigida por los interesados ante esa entidad.

Reiteró que las Resoluciones No. 0583 de 1992, 0735 de 1993 92 y la 0946 del 27 de abril de 1997 fueron expedidas por el Incora y no por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo que permite establecer con claridad que el actor demandó equivocadamente a ese Ministerio.

6.4 El INCORA y el Ministerio Público guardaron silencio (fol. 175 c. ppal.).

6.5 Por medio de providencia del 26 de febrero de 2007, se negaron las pruebas solicitadas por la parte demandante con fundamento en que no se cumplieron los supuestos exigidos por el numeral 4 del artículo 214 del CCA para la práctica de pruebas en segunda instancia (fols. 188 a 189 c. ppal.).

6.6 Por auto del 3 de diciembre de 2008 la Sala decidió tramitar con prelación este proceso en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 1105 de 2006 que modificó la ley 254 de 2000, que prevé el trámite prevalente de juicios adelantados contra entidades en liquidación (fols. 207 a 208 c. ppal.).

CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandante, con el objeto de que revoque la sentencia por medio de la cual el Tribunal *a quo* se inhibió para resolver el fondo del asunto, con fundamento en la indebida escogencia de la acción.

La parte actora apelante insiste en que la acción de reparación directa es la procedente para demandar la indemnización de los perjuicios que, afirma, se derivan de la privación del derecho de dominio de que fue objeto, durante el período de tiempo en el que estuvieron vigentes los actos administrativos proferidos por el Incora, que posteriormente fueron revocados por la misma entidad.

El problema jurídico planteado conduce a definir si la reparación de los perjuicios causados con un acto administrativo, que es posteriormente revocado por quien lo profirió, puede reclamarse por la vía de la acción de reparación directa

o la misma resulta improcedente.

A efecto de resolver la cuestión planteada, la Sala analizará lo expuesto en providencias anteriores que fueron invocadas por el recurrente y definirá los hechos probados en el caso concreto.

1. Antecedentes jurisprudenciales

1.1 Respecto de la acción de reparación directa frente a la revocatoria directa de actos administrativos

1.1.1 Sentencia proferida el 24 de agosto de 1998, expediente 13685¹

Tesis: .."la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa."

Subtesis:

.- El derecho sustancial prima respecto del derecho procesal.

"el criterio sostenido por el Tribunal de instancia para considerar inepta la demanda por equivocada escogencia de la acción por parte del actor, no es de recibo, frente a la filosofía consagrada constitucionalmente en materia de prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental, pues si bien es cierto que, cada una de las acciones, más técnicamente pretensiones, contenidas y disciplinadas en el Código Contencioso Administrativo, responden a un supuesto de hecho debidamente delimitado en dicho código de procedimiento, diferenciándose claramente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la acción de reparación directa, fundamentalmente por la circunstancia de que la primera es procedente cuando al restablecimiento del derecho se ha de llegar previa declaratoria de ilegalidad del acto cuya nulidad se demanda en

¹ CP: Dr. Daniel Suárez Hernández.

tanto que la órbita de acción de la de reparación directa, no reclama declaratoria de ilegalidad de acto administrativo alguno como condición para su prosperidad... no lo es menos que, en un caso como el presente, la circunstancia de que se hayan proferido actos administrativos y posteriormente se hayan revocado, ha de ser necesariamente considerada, en orden a la determinación de la vía procesal idónea y adecuada para el reconocimiento de los perjuicios que se demandan.”

.- Cuando un acto administrativo desaparece porque es revocado directamente, no es dable exigir el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra él:

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

.- La revocatoria directa de un acto administrativo no produce la reparación de los perjuicios que con el mismo se pudieron causar.

“al margen de la existencia del acto administrativo, bien pudieron haberse ocasionado perjuicios, cuyo resarcimiento no desaparece, por la circunstancia de la revocatoria del acto administrativo, que habiendo tenido una vida efímera fue revocado posteriormente y ello comporta precisamente lo contrario a lo sostenido por el Tribunal, esto es, la desaparición del acto administrativo como consecuencia de la prosperidad de la revocatoria directa, impide al afectado por aquel acto administrativo, solicitar el reconocimiento de eventuales perjuicios por la cuerda propia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ausencia de acto.

(...)

la interpretación que ahora se sostiene, no significa en manera alguna que el administrado pueda ‘convertir por voluntad’ la acción de nulidad en acción de reparación directa, pues lo que ocurre es que, cuando un acto administrativo ilegal desaparece del mundo jurídico por virtud de la revocatoria directa o bien como consecuencia de la prosperidad de los recursos interpuestos en su contra, deja de existir como objeto de acción jurisdiccional de nulidad y los eventuales perjuicios que encuentren su origen mediato o inmediato en dicho acto, debidamente acreditados en cuanto a su ocurrencia y cuantía, habilitan al perjudicado para demandarlos por la cuerda propia de la acción de reparación directa, sin que pueda sostenerse, como principio general, que la revocatoria del acto en sede administrativa tiene la virtud de hacer desaparecer la existencia de eventuales perjuicios causados por el acto administrativo, por aplicación de la presunción de legalidad del mismo.”

.- La acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es la única vía con la que se cuenta para obtener la reparación de los perjuicios causados con un acto administrativo, pues ello excluiría la utilización de la revocatoria directa en sede administrativa.

“Y no se diga que como el eventual perjuicio sufrido por el demandante encuentra su origen en un acto administrativo la única vía procesal para el reconocimiento de los perjuicios derivados del acto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues ello vulneraría el derecho del justiciable a utilizar la figura de la revocatoria directa en sede administrativa y ello en manera alguna puede sostenerse.”

1.1.2- Auto proferido el 19 de abril de 2001, expediente 19.517²

Por medio de esa providencia se resolvió admitir una demanda que se presentó en ejercicio de la acción de reparación directa, con el objeto de obtener la indemnización de los perjuicios causados con un acto administrativo que fue posteriormente revocado por la misma entidad al resolver el recurso de apelación interpuesto por el afectado.

² CP: Dra. María Elena Giraldo Gómez

En esta oportunidad se revocó la decisión de rechazo de la demanda por indebida escogencia de la acción proferida por el Tribunal y se advirtió que es cuando se adelante el proceso y se alleguen todas las pruebas, que se habrán de resolver estos problemas jurídicos. Se afirmó:

“El planteamiento de los hechos procesales debe someterse a probanza, pues no existe claridad sobre la totalidad de su ocurrencia. Por lo tanto, debe averiguarse, en el proceso, si hay lugar o no a lo que pide la demanda y verificar también, desde otro punto de vista, si era necesario que en estos diferentes hechos el demandante, con relación a los actos administrativos de fijación de tarifas - por el demandado - para los años de 1996 y 1997, debieron ser objeto o:

- de acción de impugnación ante esta jurisdicción, después de que quedó agotada la vía gubernativa y antes de que ocurriera la caducidad; o*
- si la sola declaración de la Administración, con posterioridad a ese agotamiento, de reconocer la ilegalidad de esas decisiones puede originar responsabilidad extracontractual, a pesar de que el afectado por aquellas no haya demandado su legalidad.*

Igualmente tendrá que esperarse el desarrollo probatorio procesal para concluir si también en el año de 1998 y como consecuencia del análisis del recurso gubernativo de apelación como la Administración concluyó que desde 1996 incurrió en error en la fijación de las tarifas para el colegio en mención, tal error incidió en el daño que el demandante afirma sufrir, pues si la Administración se equivocó en la fijación de las tarifas desde el citado año de 1996, correspondería averiguar si se dio un efecto de hecho o material sobre las tarifas a que realmente hubiera tenido derecho el colegio del demandado, a partir de los años lectivos a que alude la demanda o si se circunscribe sólo a uno de ellos.

Todos esos interrogantes y dudas, sobre los antecedentes fácticos, no permiten concluir, como lo hizo el Tribunal, la evidencia cierta del ejercicio indebido de la acción.”

Se tiene así que, en la precedente providencia, la Sala no consideró improcedente, *ab initio*, el ejercicio de la acción de reparación directa, en la expectativa de constatar los hechos probados para definir si la fuente del daño alegado lo fue un acto administrativo, o acciones, abstenciones, hechos u

operaciones de la entidad pública demandada. Evento en el que sí resultaría viable la acción incoada. Nótese además que en la precitada providencia se analiza la circunstancia derivada de la revocatoria del acto administrativo en desarrollo de la vía gubernativa, esto es, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el interesado.

1.2 Respecto de la acción de reparación directa y la nulidad del acto administrativo en sede jurisdiccional

1.2.1 Auto proferido el 15 de mayo de 2003, expediente 23205³

TESIS: *“...la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal cuando tal ilegalidad ha sido declarada judicialmente, pues tal declaración deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública. Por ello, la demanda no podía ser rechazada.”*

Subtesis:

“La causa del daño, tal como lo plantea la demandante, es el acto administrativo declarado ilegal, sacado de la vida jurídica por el juez contencioso administrativo, no susceptible de ser demandado otra vez. Sin duda, los perjuicios aducidos por el actor, podrán ser reparados en caso de que se encuentren acreditados debidamente. Obviamente, el haber desvirtuado la presunción de legalidad del acto del que el demandante dice se derivaron tales efectos, no obliga al reconocimiento de lo pedido por él, pues para ello debe haber certeza sobre todos los elementos de la responsabilidad.”

1.2.2. Sentencia del 5 de julio de 2006, expediente 21051

TESIS 1

La acción de reparación directa procede frente a actos administrativos de carácter general que hayan sido declarados nulos por el juez administrativo,

³Actor: Sociedad Cigarrería Playa Ltda. C.P. Alier Hernández Enríquez.

siempre que entre el daño antijurídico alegado y dicho acto no medien actos administrativos particulares, en tanto que de haberlos, aquel no puede estimarse como causa directa del daño alegado:

“La Sala ha precisado que la responsabilidad extracontractual del Estado puede provenir de un acto administrativo que ha sido declarado ilegal, en la medida en que dicha declaratoria reconoce la anomalía administrativa presentada.⁴ Procedencia de la acción, que sólo tiene lugar cuando quiera que entre el daño antijurídico causado y el acto administrativo general no media acto administrativo particular que pueda ser atacado en sede jurisdiccional.” (Subraya ahora la Sala)

TESIS 2

“... como certeramente apunta la jurisprudencia, la nulidad del acto general no tiene vocación de restablecer automáticamente derechos de particulares por cuanto cada determinación de alcance particular que haya adoptado la Administración mantiene su presunción de legalidad, la cual sólo puede ser desvirtuada por sentencia judicial y a través de las acciones creadas al efecto.”

Subtesis:

1. *“Tal y como quedó expuesto, en el apartado anterior, el hecho de que la declaratoria de nulidad de un acto tenga efectos ex tunc o retroactivos, en modo alguno significa que dicha decisión judicial incida automáticamente en la validez de los actos administrativos particulares dictados con apoyo en aquel que configure situaciones consolidadas, esto es, que no hayan sido oportunamente discutidas administrativa o judicialmente dentro de los plazos y en la forma indicada por el ordenamiento jurídico.*

2. Obligada inferencia de lo que se viene considerando es que si se afirma la ilegalidad del acto administrativo particular, es menester su impugnación jurisdiccional mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 del C.C.A) *“porque la ley no condiciona el ejercicio de*

⁴Sección Tercera, Auto de 19 de abril de 2001, Rad. 19517, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

esta acción al ejercicio anterior de la acción simple nulidad contra el acto general en que aquellos actos particulares se fundamentaron, ni tampoco la ley fija como consecuencia de la nulidad de un acto general la de nulidad de los actos particulares que se expidieron con su fundamento”⁵. (Se subraya ahora)

1.2.3 Auto del 27 de enero de 2005; expediente 28559⁶

TESIS

“..la acción de reparación directa no es procedente cuando existen actos administrativos que se consideran ilegales y decidieron en sede administrativa la situación que se discute ante la jurisdicción, por cuanto la declaración de voluntad de la administración esta amparada por la presunción de legalidad, cuyos fundamentos jurídicos, en tanto estén vigentes, no permiten estimar que existe un daño antijurídico indemnizable, so pena de desconocer el principio de contradicción.”⁷

Es obligatorio entonces que se adelante el juicio de legalidad de los actos de la administración para que, como consecuencia de la declaración de nulidad de los mismos, proceda el restablecimiento del derecho.” (Subraya ahora la Sala)

De lo expuesto en las providencias pretranscritas la Sala infiere:

. La acción de reparación directa, es excepcionalmente, procedente cuando la jurisdicción anula el acto general determinante del daño, pues esta decisión no restablece automáticamente el derecho conculcado.

. La acción de reparación directa no procede cuando, entre el acto general - *anulado en sede judicial* - y el daño, se produjo un acto particular que se fundamentó en el primero, que pudo ser demandado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, abril 1 de 2002, Rad. 26903.

⁶ CP: Dra. Ruth Stella Correa Palacio

2. La improcedencia de la acción de reparación directa para demandar la indemnización de los perjuicios causados con un acto administrativo que es revocado directamente.

La Sala fijará su posición actual respecto de la posibilidad de ejercer la acción de reparación directa para obtener la reparación de los perjuicios derivados de un acto administrativo que es posteriormente revocado por la administración.

Al efecto, se pronunciará sobre las precitadas tesis y subtesis contenidas en la sentencia 13685, que la parte actora invoca en reiteradas oportunidades procesales.

2. 1. Si bien es cierto que nuestro ordenamiento consagra la primacía del derecho sustancial respecto del derecho procesal, también lo es que la Constitución Política consagra el debido proceso y el derecho de defensa, que contienen el sometimiento a las normas que orientan el acceso a la justicia mediante el ejercicio oportuno y adecuado de las acciones judiciales.

Por tanto no resulta aceptable invocar la prevalencia del derecho sustancial para justificar el incumplimiento de los principios y normas que rigen el ejercicio del derecho de acción. La alegada prevalencia procede frente a situaciones en la que el derecho subjetivo se excluye o está en peligro por la aplicación de ritualidades y formalismos impertinentes.

La prevalencia del derecho sustancial no sirve para cambiar a voluntad, el objeto y la naturaleza de las acciones contencioso administrativas que presentan condiciones legales que determinan su procedencia. Así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la pertinente para demandar la reparación de los perjuicios que tuvieron por causa un acto administrativo que se considera ilegal; por ende tiene por objeto la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho que con el mismo se conculcó.

La acción de reparación directa, en cambio, resulta procedente contra el

⁷ Sección tercera, auto del 24 de octubre de 1996, Exp. 12349.

Estado⁸ cuando el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa. Su objeto es la declaratoria de responsabilidad extracontractual y la consecuente reparación del daño causado

2.2. La circunstancia de que los actos administrativos fuente del Daño hayan sido revocados posteriormente, no muta la acción originalmente prevista por la ley para obtener la reparación de los perjuicios derivados del mismo. Máxime si la revocatoria directa se produce cuando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ha caducado. En el caso concreto es verdad que ante la revocatoria de los actos determinantes del daño, no cabe una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pero no sólo por su inexistencia sobrevenida sino, especialmente, porque ya se había producido la caducidad de la acción que era pertinente.

2.3. La acción de reparación directa no es la procedente por la sólo inconducencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto por medio del cual se revocó directamente el que causaba el perjuicio. Pues, de conformidad con lo expuesto, la misma no procede frente a daños causados con un acto administrativo que bien pudo demandarse por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.4. La circunstancia de que la revocatoria directa de un acto administrativo no produzca el restablecimiento del daño causado con el mismo, no conduce a entender como procedente la acción de reparación directa pues, se reitera, la pertinente al efecto era la de nulidad y restablecimiento del derecho ejercitada dentro del tiempo previsto en la ley.

La revocatoria directa de los actos administrativos, como lo ha señalado en abundantes providencias esta Corporación:

“es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior.

⁸ Téngase en cuenta que la misma acción también la puede ejercitar el Estado contra los

Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones, y que los motivos por los cuales la administración pueda revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídicas respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados.”⁹

Y se explican en la misma providencia, las causales que hacen procedente la revocatoria directa del acto administrativo, así:

a) Cuando sea manifiesta la oposición del acto administrativo con la Constitución o la ley. Es lógico que, como consecuencia del principio de legalidad que rige la actividad de la administración en el Estado de derecho, cuando un acto administrativo vulnere una norma superior que ha debido respetar deba ser revocado.

b) Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o atente contra él. El principio de interés público o interés general ha de ser el objetivo que anime siempre la actividad de la administración; por lo tanto los actos que lo lesionen o simplemente no armonicen con él, deben ser revocados

c) Cuando el acto cause agravio injustificado a una persona, es decir, un perjuicio o una ofensa, una lesión a su patrimonio moral o económico.¹⁰

(...)

*La revocación es una de las formas de extinción de los actos administrativos, que puede ser resumida diciendo que es la extinción de un acto de esa naturaleza dispuesta por la misma administración pública, fundándose para **ello tanto en razones de oportunidad e interés público, como en razones de ilegitimidad.***

(...)

particulares que le causen daño.

⁹ Sentencia proferida por la Sección Primera el 13 de abril de 2000, expediente 5363.

¹⁰ Younes Moreno, Diego. Curso Elemental de Derecho Administrativo. Editorial Temis, Bogotá, 1984, págs. 94 y 95.

De manera que, constituye un remedio jurídico contra la ilegalidad de los actos administrativos y un medio para que la administración se ajuste a los cambios que se producen ya que, de esta manera siempre su actividad será la adecuada al interés general, que es lo que siempre se espera del actuar de la administración.

Es una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos, pues encontrándose éstos en firme y, por ende, presumiéndose su legalidad y ostentando caracteres de ejecutividad y de ejecutoriedad, no obsta la actuación de la administración para revocarlos en cualquier momento, ya que no se encuentra consagrado término de caducidad para solicitarla por los interesados, o para decidirla de oficio por la administración, pues ésta sólo pierde competencia para tal decisión cuando se ha proferido auto admisorio de demanda respecto del o de los actos cuya revocatoria se solicita o se pretende de manera oficiosa.” (Subraya la Sala)

La revocatoria de los actos administrativos expedidos por el Incora está reglamentada en la ley 135 de 1961 y en el decreto 2275 de 1988¹¹, como también en la ley 160 de 1994¹² y en el capítulo IX¹³ del decreto 2664 del mismo año.

Las precitadas disposiciones¹⁴ regulan la facultad del INCORA para revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de terrenos baldíos que se expidan en contra de lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre esa materia. Así también el decreto 2664¹⁵ prevé esta competencia del INCORA respecto de las resoluciones de adjudicación expedidas en vigencia de la ley 30 de 1988 y de la ley 160 de 1994¹⁶.

¹¹ Vigentes a la fecha en que se profirieron los actos que fueron objeto de dicha medida.

¹² Disposiciones vigentes a la fecha en que se solicitó la revocatoria directa.

¹³ Artículos 41 y ss.

¹⁴ Artículo 72, inciso 6 de la ley 160 de 1994.

¹⁵ Artículo 39.

¹⁶ El artículo 41 del citado decreto, regula el trámite así:

“Para ejercer la facultad prevista en la ley y el presente decreto, el Incora adelantará el siguiente procedimiento:

Con base en el expediente de adjudicación, la solicitud de revocación directa y las pruebas allegadas, se conformará un informativo y se dictará una providencia motivada, que dispondrá iniciar el trámite y en la que se indique, en forma clara y concreta, cuales son las posibles violaciones a la Constitución, la ley o los reglamentos que rigen la materia.

La providencia anterior se notificará de manera personal al Procurador Agrario, al titular del derecho de dominio y al peticionario de la revocación, a fin de que puedan hacer valer sus derechos.

En el evento de no ser posible la notificación personal, se dejará constancia de ello y se procederá a emplazar a los interesados mediante edicto, el cual se fijará por el término de 5 días en lugar público de la oficina del Instituto donde se adelante la actuación.

2.5. El derecho de acción, como es sabido, se rige por normas de orden público, que son imperativas y desarrollan el principio del debido proceso que apareja el derecho de defensa. Riñe por tanto con la naturaleza de la acción, el dejar a los particulares el manejo de las normas que definen el término de caducidad de las acciones, en particular de la acción de reparación directa cuyo ejercicio se dilataría en el tiempo, al considerarla procedente para obtener la reparación de los perjuicios que el acto revocado directamente, pudiese causar.

Por disposición del legislador, se insiste, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la única vía con la que se cuenta para obtener la reparación de los perjuicios causados con un acto administrativo que se reputa ilegal.

2.6 La exclusión de la revocatoria directa por el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, está concebida por el legislador:

i) al definir como improcedente la revocatoria directa cuando se haya agotado la vía gubernativa¹⁷ y a la vez exigir dicho agotamiento para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁸; y

ii) cuando limita la revocatoria del acto administrativo si el interesado acude a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se ha dictado auto admisorio de la demanda¹⁹.

La postura que ahora plantea la Sala es concordante con la expuesta por la Sección Primera de esta Corporación, que al referirse a la falta de legitimación para demandar la ilegalidad de las resoluciones por medio de las cuales se revocó directamente un acto anterior, explicó:

“..no hay legitimación para demandarlas porque de los actos demandados no surge perjuicio alguno para la accionante, faltando uno de los presupuestos que exige el artículo 85 del C.C.A. para la acción de nulidad y

Si dentro del término indicado no comparecieron los emplazados, se les designará curador ad litem, al que se le notificará la providencia y con quien se adelantará el procedimiento.”

¹⁷ Art. 70° No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.”

¹⁸ Artículo 135 CCA.

restablecimiento del derecho, ya que el perjuicio se derivaba precisamente de la Resolución 255 de 1997 que fue revocada en virtud de los actos demandados los cuales protegieron el ordenamiento jurídico. Se debió, por lo tanto, demandar en su oportunidad la Resolución 255 de 1997 que rigió por casi dos años y contra la cual no se interpusieron los recursos de la vía gubernativa. Ahora se demandan los actos que la revocaron, cuando en el fondo se configura caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de la Resolución 255 de octubre de 1997 que había ocasionado los perjuicios a la demandante. Los argumentos se dirigen contra un acto administrativo que ya no se encuentra en vigencia puesto que fue revocado por los que se atacan en el presente proceso, pero ello no posibilita entender que se demandó la decisión de la cual se desprenden los perjuicios, la 255 de 1997.”²⁰ (Subrayas por fuera del texto original)

Es por todo lo anterior que la Sala, en esta oportunidad, revisa la posición adoptada en la precitada sentencia de 1998 y advierte que la acción de reparación directa no es procedente para obtener la reparación de los perjuicios que causó un acto administrativo, que fue posteriormente revocado por quien lo profirió, cuando la acción que le resultaba pertinente, esto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, **ya había caducado**.

Finalmente la Sala precisa que las consideraciones aquí expuestas se predicán de un caso sustancialmente diferente al que se analizó en la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2008²¹. En esta última oportunidad la Sala encontró procedente la acción de reparación directa para obtener la indemnización de los perjuicios derivados de un acto de extinción de dominio que fue revocado por la entidad al resolver el recurso de reposición que el afectado interpuso.

En esa oportunidad la Sala advirtió que si el afectado con el acto administrativo revocado a instancias suyas y como consecuencia del recurso interpuesto, pretende la indemnización de los perjuicios que sufrió con su ejecución, debe acudir a la acción de reparación directa, puesto que ya no existe acto administrativo que impugnar, toda vez que el que subsiste, es el favorable a

¹⁹ Parte final del inciso 1, artículo 71 CCA.

²⁰ Sentencia proferida el 20 de febrero de 2003; expediente 8107; actor: LIDIA INES OLIVELLA DE COHEN.

²¹ Expediente 16054. Actor: JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ. CP: Ramiro Saavedra Becerra.

sus intereses, es decir, el que revocó la decisión que lo afectaba y por lo tanto, no le asiste interés alguno para demandarlo.

Se analizó una pretensión indemnizatoria que no está ligada a la declaratoria de nulidad de acto administrativo alguno, razón por la cual, la acción que se consideró procedente fue la de reparación directa. Dijo entonces la Sala:

*“Eso es precisamente lo que sucedió en el **sub-lite**, puesto que el INCORA finalmente revocó la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio del señor HERNANDEZ, como consecuencia del recurso oportunamente interpuesto por éste en contra de la referida decisión; es decir que ya no hay decisión adversa vigente y produciendo efectos, contra la cual se hubiera podido intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que el único acto vigente, es precisamente el de revocatoria, que sacó del tráfico jurídico al acto administrativo ilegal.”*

3. Lo probado en el caso concreto

3.1. El del **21 de agosto de 1956** el Ministerio de Agricultura, mediante las resoluciones 459 y 462 adjudicó a los señores Ofelia Enciso de Tamayo y Álvaro Enciso Hernández, un inmueble de mayor extensión denominado LAS DELICIAS,, conforme consta en el folio de matrícula inmobiliaria N° 236-0013274 de la oficina de registro de San Martín, Meta.

3.2. El **15 de mayo de 1984** los citados adjudicatarios vendieron dicho inmueble al señor Félix Salazar Balén, por medio de la escritura pública N° 1271 suscrita en la Notaría Décima de Bogotá, que fue registrada en mayo del mismo año, bajo el número de matrícula inmobiliaria 236-0013258 (folios 10 a 15 c. pruebas).

3.3. El **31 de mayo de 1984** la sociedad *Agropecuaria El Estero Ltda.* adquirió el inmueble “*Las Delicias*” que hacía parte de otro de mayor extensión conformado por las antiguas haciendas “*Palomas*” y “*Bellavista*”, hoy conocidas como “*Hato El Estero*”, ubicada en el municipio de San Martín, departamento del Meta, con una extensión total de 2.500 hectáreas, por compra que hizo al señor Félix Salazar Balén mediante la escritura pública No. 1467 suscrita en la Notaría

Décima de Bogotá, inscrita bajo el folio de matrícula inmobiliaria Número 236-0013274, el 8 de junio del mismo año (Fol. 8 c. 2).

3.4. Los días 20 de **mayo y 23 de junio de 1992** el INCORA, Regional Meta, mediante las resoluciones números 0583 y 0735, adjudicó con el carácter de baldíos, los terrenos denominados Las Delicias y San Camilo a los señores Jorge Arturo Díaz Criollo y Aura Lilia Pabón de Torres en extensiones de 489 - 6.873 hectáreas y 672 - 6500 hectáreas, respectivamente, afectando el inmueble de propiedad de la sociedad demandante, en una extensión total de 1.162 - 3373 hectáreas;

3.5. El **6 de mayo de 1996** la Sociedad Agropecuaria El Estero Ltda. formuló ante el INCORA una solicitud de revocatoria directa de los actos de adjudicación anteriormente aludidos, con fundamento en lo previsto en la ley 135 de 1961, modificada por la ley 160 de 1994 y en el Decreto 2264 de 1994.

3.6. El **21 de abril de 1997** el INCORA mediante resolución N° 0946 decidió:

“ARTICULO PRIMERO: Revocar en todas sus partes las resoluciones números 0583 de mayo 20 y 0735 de Junio 23 de 1992, expedidas por la gerencia regional de Meta, mediante las cuales fueron adjudicados como baldíos a favor de JORGE ARTURO DIAZ CRIOLLO y de AURA LILIA PABON DE TORRES, los predios denominados LAS DELICIAS Y SAN CAMILO, respectivamente, ubicados en las inspección de policía de EL PORORIO, jurisdicción del municipio de PUERTO CONCORDIA, departamento del META.

ARTICULO SEGUNDO: Notificar esta providencia al procurador agrario y a los particulares interesados, en la forma prevista en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, advirtiendo que contra la misma no procede recurso alguno, conforme lo establece el Art. 43, inciso 2° del Decreto N°2664 de 1994.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar la cancelación de las inscripciones correspondientes a los actos administrativos revocados, en los folios de

Matricula Inmobiliaria N° 236-0029526 y 236-0029653 de la Oficina de Instrumentos Públicos Seccional de San Martín (META).

ARTICULO CUARTO: Cumplido todo lo dispuesto en la presente resolución, archívese el expediente N° 69322.” (fols. 1 a 5 c 2)

Para fundamentar la anterior decisión, el INCORA consideró procedente la revocatoria de dichos actos por haberse configurado una violación de la ley al adjudicarse como baldíos terrenos que eran de propiedad particular:

“En el presente caso y de acuerdo con los antecedentes de tradición del predio de mayor extensión denominado LAS DELICIAS, dentro de cuyos linderos se encontrarían los predios adjudicados como baldíos a favor de Jorge Arturo Díaz Criollo y Aura Lilia Pabón de Torres, hizo parte a la vez dentro de mayor extensión conformado por las Haciendas denominadas PALOMAS y BELLAVISTA, conocidas como Hato EL ESTERO, los cuales habían sido adjudicados como baldíos por el Ministerio de Agricultura en el año de 1956, según las resoluciones Nos. 459 y 462, ambas de agosto 21 del citado año (véase folio de matrícula inmobiliaria N° 236 - 0013274 del Círculo de Registro de San Martín - Meta). Es decir, que está acreditado el dominio particular sobre estos inmuebles con base en títulos expedidos por el Estado desde el año 1956.” (fol. 4 c. 2)

4. La improcedencia de la acción de reparación directa en el caso concreto.

La Sala al igual que el Tribunal *a quo* encuentra que la acción ejercitada en el caso concreto es improcedente.

En efecto, el daño por cuya reparación se adelantó la presente acción, se derivó de dos actos administrativos proferidos por el INCORA, que bien pudieron impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Los actos²²revocados posteriormente por la entidad, fueron objeto de publicidad²³, al ser inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo 756 del Código Civil, en el decreto 1250 de 1970²⁴ y en las normas que regulan los procedimientos de adjudicación de baldíos, ya citadas.

Uno de los fines más importantes del registro, es servir de *publicidad*,²⁵ en tanto da a conocer a los terceros no sólo quién es el propietario del bien y, por tanto, quién puede disponer de él, sino qué otros derechos, gravámenes, limitaciones y cargas pesan sobre el mismo, es decir que sirve de medio para determinar en cualquier momento, cuál es la situación jurídica del respectivo inmueble.

En el caso concreto la resolución 583 del 20 de mayo de 1992 por medio de la cual se adjudicó el inmueble a Díaz Criollo Jorge Arturo, fue registrada el 8 de junio de 1992 en el folio de matrícula 236-0029256, en tanto que la resolución 0735 del 23 de junio de 1992, por medio de la cual se adjudicó a Aura Lilia Pabón de Torres fue registrada el 26 de junio siguiente en el folio 236-0029653 (fols. 7 y 9 c. 2). Por esta razón, estas resoluciones se reputan conocidas por la ahora demandante, quien pudo impugnarlas mediante el ejercicio de la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, el actor dejó vencer el término de caducidad con el que contaba para el ejercicio de la correspondiente acción y casi 4 años después del registro de las resoluciones, solicitó la revocatoria directa de los referidos actos agrarios.

Se resalta así que, como a la fecha en que se produjo la revocatoria directa de las citadas resoluciones 583 y 735, la acción que resultaba procedente para obtener la reparación de los daños que habían podido causarse ya estaba caducada, resulta abiertamente irregular el ejercicio de la acción de reparación, con el propósito de salvar los efectos de la señalada caducidad.

²² Resoluciones 0583 y 735 de 1992.

²³ Ley 135 de 1.961, aplicable a la fecha en que se inició el procedimiento administrativo que culminó con la adjudicación de los bienes, prevé la publicidad de los actos que se profieran durante el mismo.

²⁴ Diario Oficial No. 33139 de 4 de septiembre de 1970.

²⁵ VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo; Bienes, Ed. Temis, Bogotá, Novena edición, 2004, p. 309.

No resulta de recibo tampoco imputar al Estado unos perjuicios acrecentados por el transcurso del tiempo que transcurrió desde que la vigencia del acto particular que los causó hasta la fecha en que una entidad, ante una tardía solicitud del afectado, lo revoque directamente. El derecho de daños indica, que los perjuicios deben ser reparados por quien los causa y en este caso, los mismos habrían podido cesar, si el afectado ejerce la acción pertinente, en la oportunidad legal correspondiente.

En síntesis, la reparación de los perjuicios que invoca el demandante y que, según expone, *se derivan de la privación del derecho de dominio por el período que duró la vigencia de los actos revocados directamente por la entidad*, debió solicitarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos determinantes del daño alegado, puesto que esa es la vía que contempla la ley y a ella debe someterse el interesado.

Así el Código Contencioso Administrativo establece que, mediante el ejercicio de la **acción de reparación directa**, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa (art. 86) y que mediante el ejercicio de la **acción de nulidad y restablecimiento del derecho**, toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, se le restablezca en su derecho y se le repare el daño

La Sección Primera así lo ha precisado al explicar que la petición de revocatoria directa no revive los términos de caducidad de las acciones²⁶:

“Obviamente no puede pretenderse revivir los términos de caducidad de las acciones contenciosas mediante una solicitud de revocatoria directa para demandar tanto el acto inicial como el que resuelve tal solicitud bajo una pretendida ‘individualización correcta del acto administrativo’, pues como se verá la decisión sobre la solicitud de Revocatoria Directa es un acto

²⁶ Recuérdese además que el artículo 72 CCA prevé:

*administrativo autónomo cuestionable de manera independiente de aquel a que se refiere y, por ende, acusable bajo causales de nulidad independientes de las que hubieran podido plantearse con respecto de aquel otro.*²⁷

5. Decisión

La indebida escogencia de la acción se traduce en la ausencia de uno de sus presupuestos legales, lo cual impide la constitución de una relación procesal válida y hace improcedente un pronunciamiento respecto del fondo de la litis. Por esta razón se habrá de confirmar la sentencia apelada.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia apelada, esto es, la proferida el 4 de marzo de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de descongestión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CUMPLASE Y DEVUÉLVASE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Presidente

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

“Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.”

²⁷ Sentencia proferida el 13 de abril de 2000, expediente, 5363

SALVAMENTO DE VOTO DE LA DRA. RUTH STELLA CORREA PALACIO**REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Perjuicios. Acción de Reparación Directa. Procedencia**

Señaló la Sala que los actos a través de los cuales se hizo la adjudicación y que fueron posteriormente revocados, debieron ser impugnados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término establecido en la ley, contado a partir de la inscripción de tales actos en la oficina de registros de instrumentos públicos. Concluyo, al contrario de la mayoría, que la acción de reparación directa si era la idónea para obtener la reparación de perjuicios solicitada, como quiera que los actos que causaron los daños por los cuales se pretende indemnización, fueron revocados directamente por la administración, dada su ilegalidad. No puedo deducir que la acción idónea para demandar la reparación del daño, sea la de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto para cuando se presentó la demanda (20 de abril de 1998), los “actos generadores del perjuicio”, habían desaparecido del mundo jurídico por decisión de la administración demandada, que ante la ilegalidad de los mismos los revocó mediante la resolución 0946 de 21 de abril de 1997, notificada el 23 del mismo mes y año. Frente a la demanda para la reparación del daño causado con actos administrativos particulares que son revocados directamente por la administración dada su ilegalidad, la prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental han fundamentado las decisiones de esta Sección, en el sentido de admitir como idónea la acción de reparación directa para el efecto. Si bien la revocatoria directa solo produce efectos hacia el futuro, la decisión de la administración de revocar su propio acto por ilegal, pone en evidencia el reconocimiento de tal ilegalidad, y no cualquiera, sino aquella que en la que la oposición a la constitución y a la ley sea manifiesta. Y esa decisión de la administración trae como consecuencia la falta de respaldo jurídico para lo actuado con fundamento en el acto administrativo revocado, y por tanto la procedencia de la acción de reparación directa para reclamar el perjuicio causado mientras éste existió. La ausencia de acto administrativo, debido a la revocatoria que del mismo hace la administración, impide de hecho el enjuiciamiento de su legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que tiene como pretensión principal su anulación, porque si bien teóricamente debe reclamarse la nulidad del acto administrativo mientras estuvo vigente, con el propósito de obtener la reparación de perjuicios que produjo mientras existió, esto es antes de que fuera revocado, en la práctica no es posible acudir a tal acción dado el término breve de que se dispone para intentarla. En efecto, para cuando la administración revoca el acto, lo cual puede hacer en cualquier época, normalmente habrá vencido el plazo que para formular la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, dando al traste con las pretensiones reparatorias que pudiera tener el afectado con el acto administrativo revestido de

una aparente presunción de legalidad. No puede aplicarse la misma regla de derecho a situaciones fácticas diferentes, no es lo mismo exigir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuando el acto administrativo no es revocado por la administración, que cuando sí lo es por razones de ilegalidad, la cual no es de cualquier talante, sino que debe corresponder a la ilegalidad manifiesta, según lo exige el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo. Las razones que anteceden me llevan a seguir la tesis expuesta por la Sala desde hace más de diez años, dado su garantismo y el respeto a las normas procesales y por tanto a concluir que en el sub exámine, como quiera que la demanda fue presentada dentro de los dos años siguientes a la revocatoria directa de las resoluciones causantes del daño, la sentencia debió abordar el estudio de la responsabilidad demandada y de las indemnizaciones reclamadas.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de agosto de 1998, rad. 13685, MP. Daniel Suárez Hernández.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01286-01(27422)

Actor: AGROPECUARIA EL ESTERO LTDA

Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y OTRO

Referencia: APELACION SENTENCIA REPARACION DIRECTA

SALVAMENTO DE VOTO

Con todo comedimiento me permito expresar las razones de mi disentimiento con la decisión mayoritaria de la Sala, adoptada en sentencia de 13 de mayo de 2.009, mediante la cual se confirmó aquella proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 4 de marzo de 2.004, que declaró la ineptitud sustantiva de la demanda por inadecuada escogencia de la acción.

La demanda fue formulada con la pretensión de que declarara la responsabilidad de la demandada, por haber adjudicado, en calidad de baldíos, parte de los terrenos de propiedad de la demandante. La Sala, concluyó la improcedencia de la acción de reparación directa porque el daño por el cual se demanda indemnización provino de dos actos administrativos proferidos por el INCORA, y posteriormente revocados por la misma entidad.

Se cambió de ese modo la jurisprudencia que venía aplicándose desde el auto de 24 de agosto de 1998, que entendía que “la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de los perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa.”

De acuerdo con los hechos relatados en la sentencia, mediante las resoluciones 0583 y 0735 de 20 de mayo y 23 de junio de 1992, el INCORA adjudicó con el carácter de baldíos, parte de los terrenos denominados Las Delicias y San Camilo, que según la demanda, pertenecen a la sociedad demandante. Esas resoluciones fueron revocadas íntegramente el 21 de abril de 1997, en respuesta a solicitud de revocatoria directa que fue formulada por la demandante el 6 de mayo de 1996.

Señaló la Sala que los actos a través de los cuales se hizo la adjudicación y que fueron posteriormente revocados, debieron ser impugnados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término establecido en la ley, contado a partir de la inscripción de tales actos en la oficina de registros de instrumentos públicos.

Concluyo, al contrario de la mayoría, que la acción de reparación directa si era la idónea para obtener la reparación de perjuicios solicitada, como quiera que los actos que causaron los daños por los cuales se pretende indemnización, fueron revocados directamente por la administración, dada su ilegalidad.

No puedo deducir que la acción idónea para demandar la reparación del daño, sea la de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto para cuando se presentó la demanda (20 de abril de 1998), los “actos generadores del perjuicio”, habían desaparecido del mundo jurídico por decisión de la administración demandada, que ante la ilegalidad de los mismos los revocó mediante la resolución 0946 de 21 de abril de 1997, notificada el 23 del mismo mes y año.

Frente a la demanda para la reparación del daño causado con actos administrativos particulares que son revocados directamente por la administración dada su ilegalidad, la prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental han fundamentado las decisiones de esta Sección, en el sentido de admitir como idónea la acción de reparación directa para el efecto.

En sentencia de 24 de agosto de 1998²⁸ se señaló, en tesis que ha sido frecuentemente reiterada, y a la que acudo en apoyo de mi disidencia, que la circunstancia de que se hayan proferido actos administrativos y posteriormente se hayan revocado, debe ser necesariamente considerada, en orden a la determinación de la vía procesal idónea y adecuada para el reconocimiento de los perjuicios que se demandan, concluyéndose que para hacer valer el derecho sustancial, lo era la acción de reparación directa, a pesar de que el daño sufrido encontraba su origen en un acto administrativo, que ya había desaparecido del mundo jurídico para cuando se formuló la demanda.

Puntualmente ha establecido la jurisprudencia reiterada en la última década que “la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa.”²⁹

El reconocimiento de la ilegalidad del acto por la propia administración ha servido de sustento a este tesis, por cuanto la acción de reparación directa es la idónea para cuando se demanda la reparación del daño antijurídico y aquél que tiene como causa el acto administrativo, sólo se torna en antijurídico cuando éste desaparece del mundo jurídico, bien sea por su anulación o bien por la revocatoria que de él haga la administración, dejando sin respaldo jurídico lo actuado en relación con el mismo.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 13.685, ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández

²⁹ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 24 de agosto de 1998, rad. 13685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

Y si bien la revocatoria directa solo produce efectos hacia el futuro, la decisión de la administración de revocar su propio acto por ilegal, pone en evidencia el reconocimiento de tal ilegalidad, y no cualquiera, sino aquella que en la que la oposición a la constitución y a la ley sea manifiesta. Y esa decisión de la administración trae como consecuencia la falta de respaldo jurídico para lo actuado con fundamento en el acto administrativo revocado, y por tanto la procedencia de la acción de reparación directa para reclamar el perjuicio causado mientras éste existió.

La ausencia de acto administrativo, debido a la revocatoria que del mismo hace la administración, impide de hecho el enjuiciamiento de su legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que tiene como pretensión principal su anulación, porque si bien teóricamente debe reclamarse la nulidad del acto administrativo mientras estuvo vigente, con el propósito de obtener la reparación de perjuicios que produjo mientras existió, esto es antes de que fuera revocado, en la práctica no es posible acudir a tal acción dado el término breve de que se dispone para intentarla. En efecto, para cuando la administración revoca el acto, lo cual puede hacer en cualquier época, normalmente habrá vencido el plazo que para formular la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, dando al traste con las pretensiones reparatorias que pudiera tener el afectado con el acto administrativo revestido de una aparente presunción de legalidad.

La primacía del derecho sustancial y la garantía del acceso a la administración de justicia, han servido de soporte a la tesis expuesta en la cual el desaparecimiento del acto administrativo causante del daño, por decisión de la propia administración que reconoce el error cometido en el mismo, se constituye en el elemento estructurante de la antijuridicidad del daño y permite la demanda directa de los perjuicios causados con el acto expedido en tales condiciones, sin que se requiera su anulación durante el tiempo en que existió.

Tesis que surgió como respuesta, entre otras tesis, a aquélla que en alguna época negó admitir la procedencia de la acción de nulidad en contra del acto que había desaparecido del mundo jurídico por revocación directa que del mismo hiciera la administración, bajo el argumento de la sustracción de materia, dejando por esa vía al afectado en la mas completa indefensión, ante la ausencia total, dentro del

catálogo de acciones consagradas en el Código Contencioso Administrativo, de una que le permitiera reclamar los perjuicios sufridos con el acto revocado.

No pretende la tesis que expongo en apego a la jurisprudencia que venía manejando la sección, hacer el esguince a la acción que corresponde para lograr la indemnización del daño causado con el acto administrativo, que siempre será la de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando el daño provenga de la ilegalidad del acto administrativo. Pero, entiendo que la situación no es la misma, cuando la ilegalidad es reconocida por la administración y en uso de su facultad de revocatoria directa, hace desaparecer el acto administrativo del mundo jurídico. Esta situación diferente, debe ameritar un tratamiento diferente, dado que parte del supuesto de que todo lo actuado ha sido ilegal por haberlo reconocido expresamente el Estado, de donde la pretensión anulatoria que tiene como finalidad desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo pierde su razón de ser, por cuanto en ese juicio se echaría de menos la controversia en relación con la legalidad del acto, puesto que ésta ya ha sido reconocida por la autoridad que lo expió.

El control de la legalidad del acto administrativo en nuestro sistema, fundado en su anulabilidad y no en la nulidad de pleno derecho, como podría ser la consecuencia de la revocatoria directa del acto administrativo, impone soluciones justas que garanticen el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva de los derechos de los administrados. Una interpretación exegética como la que se propone de las “acciones” establecidas en el código contencioso administrativo, lleva a restringir ese derecho, dado que a pesar de que formalmente exista la posibilidad de demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, la diferencia de términos establecido en la norma para formular estas pretensiones, impide en la práctica que declarada la revocatoria directa del acto administrativo, se esté en tiempo de demandar también su nulidad.

Y es que no puede aplicarse la misma regla de derecho a situaciones fácticas diferentes, no es lo mismo exigir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuando el acto administrativo no es revocado por la administración, que cuando sí lo es por razones de ilegalidad, la cual no es de cualquier talante, sino que debe corresponder a la ilegalidad manifiesta, según lo exige el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

Las razones que anteceden me llevan a seguir la tesis expuesta por la Sala desde hace más de diez años, dado su garantismo y el respeto a las normas procesales y por tanto a concluir que en el sub exámine, como quiera que la demanda fue presentada dentro de los dos años siguientes a la revocatoria directa de las resoluciones causantes del daño, la sentencia debió abordar el estudio de la responsabilidad demandada y de las indemnizaciones reclamadas.

En este sentido y con el mayor respeto por la Sala dejo presentado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

RUTH STELLA CORREA PALACIO