

## **REVOCATORIA DIRECTA - Concepto**

La revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69

## **REVOCATORIA DIRECTA – Procedencia / REVOCATORIA DIRECTA – Oportunidad / REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS DE CARACTER GENERAL – Procedimiento**

En cuanto a la procedencia y oportunidad de la revocatoria directa, los artículos 70 y 71 del Código Contencioso Administrativo previeron las siguientes pautas: En primer término, señalan que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado recursos de la vía gubernativa. Lo anterior significa que existe incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto la administración ya tuvo oportunidad de enmendar los posibles yerros de su actuación mediante los recursos. Y, en segundo lugar, dichas normas prevén que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos, bien sean de contenido general o particular y concreto deberán resolverse dentro del término de 3 meses siguientes a la fecha de su presentación. De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 70 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 71

## **REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR – Consentimiento expreso del titular del derecho. Excepciones. Antecedente jurisprudencial**

Por el contrario, cuando se trata de actos de contenido particular y concreto, la normatividad Contenciosa Administrativa, artículo 73 del C.C.A, ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que” [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]”. De la lectura de la norma transcrita se desprende como regla general la imposibilidad de revocar directamente los actos administrativos particulares y concretos, si la Administración no cuenta previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido. No obstante, la norma también estableció excepciones a la regla, esto es, a la posibilidad de revocatoria sin el asentimiento del administrado

cuando el acto particular surge de la aplicación del silencio administrativo o cuando el acto ocurrió por medios ilegales.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 58 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 73

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre las excepciones para revocar los actos administrativos de contenido particular, Consejo de Estado, Sentencia de 16 de julio de 2002, Radicación: IJ029, Ponente: Ana Margarita Olaya Forero

**REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL – Causales / REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL - Falta de requisitos pensionales / REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL – Documentación falsa. Debe constituir delito. Antecedente jurisprudencial**

El Legislador consagró una modalidad especial de revocatoria directa, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, consistente en la facultad de los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o a quienes respondan por el pago de prestaciones económicas, de revocar directamente los actos que reconozcan pensiones, sin el previo consentimiento del particular, cuando se compruebe el incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa. En sentencia C-835 de 2003, la Corte Constitucional declaró exequible la anterior disposición condicionándola en el entendido de que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal.

**FUENTE FORMAL:** LEY 797 DE 2003 – ARTICULO 19

**REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL - Eventos que requieren el consentimiento del particular / REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL POR CONTROVERSIA DEL REGIMEN JURIDICO APLICABLE - Improcedencia**

La Corte advirtió que la facultad de revocación directa de los actos que reconocen pensiones u otras prestaciones económicas sin el consentimiento previo del pensionado, está limitada cuando la controversia surge de problemas de interpretación del derecho pensional, que según el Alto Tribunal Constitucional, puede ocurrir en relación con “el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general”, eventos en los cuales deberá acudirse al beneplácito del administrado, y de no ser así, deberá adelantar ante los jueces competentes las acciones legales a que haya lugar, para obtener la nulidad de los actos que pretende revocar. En otras palabras, debe entenderse que la Administración no podrá hacer uso de la revocación directa sin el previo consentimiento del titular, en los tres eventos referidos, es decir, cuando el objeto de la revocatoria gira en torno al régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general. De tal manera que ante la presencia de cualquiera de los citados presupuestos se deberá acudir al asentimiento del titular del derecho para revocar directamente o, en su defecto, acudir a la acción de lesividad ante esta Jurisdicción para enervar la legalidad de dichos actos administrativos. La Sala encuentra que la razón que motivó al Departamento del Valle del Cauca para revocar los actos que habían reajustado la pensión del actor, fue la aplicación de normas del orden territorial que habían sido derogadas por el

propio Departamento para la época en que se realizó el ajuste pensional. Esto significa que la controversia versó sobre el régimen jurídico aplicable, y no por comprobarse el incumplimiento de los requisitos para la pensión, que por demás no desconoce el ente territorial, ni porque el reconocimiento de la misma se haya efectuado con base en documentación falsa. En tales condiciones, es menester concluir que el Departamento del Valle del Cauca debió haber obtenido el consentimiento del actor para posteriormente revocar de manera directa los actos que reajustaron la pensión de jubilación, por cuanto el objeto de litigio entre las partes fue el régimen jurídico aplicable que, según la sentencia C-835 de 2003, es un presupuesto que no encaja en los eventos por los cuales la Administración puede revocar directamente sin el consentimiento del titular del derecho.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre los eventos que requieren el consentimiento del particular para revocar el acto de reconocimiento pensional, ver sentencia de la Corte Constitucional C-835 de 2003

**FUENTE FORMAL:** LEY 793 DE 2003 - ARTICULO 19

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **SUBSECCIÓN "B"**

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00228-02(2222-07)**

**Actor: GUSTAVO ARBOLEDA ZAPATA**

**Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**

### **AUTORIDADES DEPARTAMENTALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 25 de mayo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

#### **1. ANTECEDENTES**

GUSTAVO ARBOLEDA ZAPATA, a través de apoderado, acudió a la Jurisdicción en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo y solicitó la nulidad de las Resoluciones 1038 de 6 de septiembre de 2004; 1056 de 4 de octubre de 2004 y 2067 de 8 de noviembre de 2004, por medio de las cuales el Departamento del Valle del Cauca revocó directamente, y sin su consentimiento, los actos administrativos que le habían reajustado su pensión disminuyendo su monto.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene al Departamento del Valle del Cauca reajustar su pensión de jubilación a la cuantía que venía devengando antes de la expedición de los actos demandados, así como los perjuicios morales que le fueron causados.

Los hechos de la demanda se resumen así:

Mediante Resolución 3481 de 20 de octubre de 1982, el Departamento del Valle del Cauca reconoció al actor una pensión de jubilación, la cual fue reajustada a través de las Resoluciones 3720 de 1988 y 2232 de 1989.

El Departamento del Valle del Cauca por medio de la Resolución 1038 de 2004, rebajó su mesada pensional aduciendo supuestas irregularidades en los reajustes que la pensión había sufrido en los años de 1988 y 1989.

Interpuestos los recursos legales en contra de la Resolución 1038 de 2004, los mismos fueron resueltos a través de las resoluciones que se recurren y que confirmaron en todas sus partes el acto allí atacado.

Como normas vulneradas invocó los artículos 29 y 58 de la Constitución Política; 14, 28, 34, 35, 69, 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo y 19 de la Ley 797 de 2003 y el concepto de violación lo desarrolló de la siguiente manera:

➤ **Vulneración de la ley**

Los actos acusados infringieron los preceptos jurídicos citados, por cuanto el Departamento revocó directamente los actos administrativos particulares que reajustaron la pensión, sin contar con el consentimiento del actor ni cumplir con el

deber de comunicación de la actuación administrativa iniciada, cuyo procedimiento lo regula el artículo 73 del C.C.A.

Señala, que si bien es cierto que la entidad demandada fundamentó sus decisiones en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, el cual previó la posibilidad de revocatoria directa de los actos administrativos particulares de contenido pensional sin el consentimiento del administrado, también lo es que dicha norma permite tal revocatoria cuando se comprueba por la Administración que los actos fueron expedidos con base en documentación falsa. Sólo en ese caso se puede de oficio revocar los actos sin el previo asentimiento del particular; en los demás eventos, la Administración debe acudir al procedimiento señalado en el Código Contencioso Administrativo, en el que se preserva el derecho al debido proceso cuando se exige para la revocatoria el consentimiento previo del particular a quien beneficia el acto que se pretende revocar.

Considera que, el Departamento desconoció la protección constitucional de los derechos adquiridos, en la medida en que disminuyó el monto de su pensión sin acatar el procedimiento legal para ello.

Expresa, que la Administración habla genéricamente de irregularidades, pero nunca las especifica, sólo se limitó a decir que los reajustes se dieron bajo el amparo de normas derogadas, lo cual no es cierto, porque la Ordenanza 020 de 1984, que supuestamente derogó el régimen legal bajo el cual se le reconoció la pensión, lo único que precisó fue que los servidores públicos del Departamento se sujetarían al régimen legal vigente, lo cual no quiere decir que las normas anteriores no tuvieran vigencia para los empleados que se hubieran pensionado bajo su marco.

➤ **Falsa motivación**

La cual sustenta en que la Asamblea contaba con autorización constitucional para establecer un régimen especial bajo el cual se pensionaran sus servidores, situación que por ser especial y beneficiosa, no significa ilegal o irregular. Así mismo, ignoró el marco jurídico legal de la pensión del actor y presumió su mala fe, pues no existen irregularidades probadas en el sentido de haber allegado documentos falsos para obtener el beneficio pensional.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Departamento del Valle del Cauca se opuso a las pretensiones de la demanda (folios 139 a 146 c. ppal.) con base en las razones que se resumen así:

Alega que no se violaron los derechos adquiridos del actor, toda vez que en su momento le fue reconocida una pensión de jubilación con los requisitos de ley.

El reajuste de la pensión, que en su concepto es el tema objeto de discusión en el presente asunto, se realizó conforme a la normatividad vigente de la época, esto es, la Ordenanza 020 de 1984, que previó para los empleados del Departamento el régimen pensional establecido en el régimen legal vigente que para ese entonces era la Ley 71 de 1988.

Agrega, que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 ordena a los representantes legales de las instituciones de seguridad social verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos, así como el pago de las sumas a cargo del tesoro público, protegiendo de esta manera el interés general y el patrimonio del Estado.

## **3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda (folios 158 a 170 c. ppal.), por las razones que se resumen a continuación:

La administración está en la obligación de modificar o revocar sus actos a través del ejercicio de los recursos legales procedentes o cuando al configurarse alguna de las causales consagradas en el artículo 69 del C.C.A., oficiosamente o a petición de parte, se imponga su revocatoria directa, siempre y cuando, se cumpla la exigencia legal que contiene el artículo 73 ibídem.

Conforme a la sentencia C-835 de 2003 de la Corte Constitucional, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 autoriza revocar los actos directamente en los términos jurisprudenciales allí plasmados y sin violar el derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, en este caso, la administración debió ejercer la acción correspondiente para impugnar sus propios actos, esto es, la acción de lesividad, con el fin de lograr que el juez administrativo declare la nulidad del acto, dado que no se demostró la existencia de medios fraudulentos en la obtención del derecho laboral reconocido.

Finalmente, respecto a la solicitud de perjuicios morales, encontró que los mismos no fueron demostrados y, por tanto, no procede su reconocimiento.

#### **4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El Departamento del Valle del Cauca apeló la sentencia condenatoria del Tribunal (folios 181 y 182 c. ppal), con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación:

La pensión fue reajustada al actor para los años 1988 y siguientes desconociendo lo previsto en la Ordenanza 020 de 1984 cuando previó que el régimen de los empleados del Departamento del Valle del Cauca sería el contemplado en el régimen legal vigente, por el cual, debe entenderse el establecido en la Ley 71/88.

Manifiesta que al actor no se le ha violado derecho alguno, puesto que las normas que establecen prestaciones sociales no pueden ser modificadas sino por medio de una ley o decreto expedido por el Presidente de la República, de conformidad con las facultades constitucionales o legales.

#### **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Ninguna de las partes procesales se pronunció en esta etapa del proceso.

## **6. CONSIDERACIONES**

### **6. 1 Problema jurídico**

En los términos del recurso de apelación interpuesto, debe la Sala precisar si la administración estaba facultada para revocar de manera directa y sin consentimiento previo, los actos administrativos por medio de los cuales se reajustó la pensión de jubilación del actor, disminuyendo su monto.

### **6.2 Marco normativo y jurisprudencial**

#### **6.2.1 De la revocatoria directa**

Inicialmente, la Sala debe precisar que la revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública.

El artículo 69 del Código Contencioso Administrativo prevé la revocatoria directa en los siguientes términos:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que la hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley;
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atente con él;
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

En cuanto a la procedencia y oportunidad de la revocatoria directa, los artículos 70 y 71 del Código Contencioso Administrativo previeron las siguientes pautas:

En primer término, señalan que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado recursos de la vía gubernativa. Lo anterior significa que existe incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto la administración ya tuvo oportunidad de enmendar los posibles yerros de su actuación mediante los recursos.

Y, en segundo lugar, dichas normas prevén que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos, bien sean de contenido general o particular y concreto deberán resolverse dentro del término de 3 meses siguientes a la fecha de su presentación.

De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular. Por el contrario, cuando se trata de actos de contenido particular y concreto, la normatividad Contenciosa Administrativa ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que” [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]”.

Es por lo anterior, que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo estableció las reglas para efectos de revocar directamente los actos administrativos de contenido particular y concreto en los siguientes términos:

“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 medio ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto se necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incida en el sentido de la decisión”.

De la lectura de la norma transcrita se desprende como regla general la imposibilidad de revocar directamente los actos administrativos particulares y concretos, si la Administración no cuenta previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido. No obstante, la norma también estableció excepciones a la regla, esto es, a la posibilidad de revocatoria sin el asentimiento del administrado cuando el acto particular surge de la aplicación del silencio administrativo o cuando el acto ocurrió por medios ilegales.

Sobre el alcance del referido artículo y las excepciones para revocar los actos administrativos particulares sin el consentimiento del titular, la Corporación<sup>1</sup> ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en los siguientes términos:

“Nótese que en el inciso 2º [del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo] 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

---

<sup>1</sup> Sentencia de 16 de julio de 2002, exp. IJ029, M.P. Doctora Ana Margarita Olaya Forero.

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.”

En síntesis, tanto el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo como la Jurisprudencia de esta Corporación al respecto, coinciden en señalar que el acto producido por el silencio administrativo positivo y el que se origina por medios ilegales, esto es, el acto ilícito, pueden revocarse directamente sin el consentimiento del titular del derecho.

#### 6.2.2 De la revocatoria directa a la luz de la Ley 797 de 2003

Con posterioridad al Código, el Legislador consagró una modalidad especial de revocatoria directa, consistente en la facultad de los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o a quienes respondan por el pago de prestaciones económicas, de revocar directamente los actos que reconozcan pensiones, sin el previo consentimiento del particular, cuando se compruebe el incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa. En efecto, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 señaló que:

“Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o

reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.”

En sentencia C-835 de 2003, la Corte Constitucional declaró exequible la anterior disposición condicionándola en el entendido de que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal.

Además y para efectos del presente asunto, la Corte advirtió que la facultad de revocación directa de los actos que reconocen pensiones u otras prestaciones económicas sin el consentimiento previo del pensionado, está limitada cuando la controversia surge de problemas de interpretación del derecho pensional, que según el Alto Tribunal Constitucional, puede ocurrir en relación con “el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general”, eventos en los cuales deberá acudirse al beneplácito del administrado, y de no ser así, deberá adelantar ante los jueces competentes las acciones legales a que haya lugar, para obtener la nulidad de los actos que pretende revocar.

En otras palabras, debe entenderse que la Administración no podrá hacer uso de la revocación directa sin el previo consentimiento del titular, en los tres eventos referidos, es decir, cuando el objeto de la revocatoria gira en torno al régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general. De tal manera que ante la presencia de cualquiera de los citados presupuestos se deberá acudir al asentimiento del titular del derecho para revocar directamente o, en su defecto, acudir a la acción de lesividad ante esta Jurisdicción para enervar la legalidad de dichos actos administrativos.

### **6.3 Del caso en estudio**

Descendiendo al caso sub lite, se encuentra que el Departamento del Valle del Cauca reconoció al actor una pensión de jubilación, la cual fue reajustada mediante Resoluciones Nos. 3720 de 1988 y 2232 de 1989 (fls. 32 a 36 c.ppal) en los términos de lo previsto en las Ordenanzas Nos. 1 de 1979 y 020 de 1984.

El día 9 de agosto de 2004, mediante Oficio SDI-S-0268 la Subsecretaria de la Gobernación comunicó al actor que en virtud del proceso de revisión de pensiones del Ente Territorial se habían encontrado presuntas irregularidades en las motivaciones que dieron origen al reajuste pensional, pues se habían aplicado normas derogadas por la Ordenanza 020 de 1984. En dicha comunicación se le concedió al actor el término de 5 días para sustentar el soporte legal del reajuste, sustentación que llevó a cabo oportunamente, pero que no fue acogida por la Administración.

Acto seguido, invocando la facultad de revocatoria directa sin el previo consentimiento del titular prevista en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, a través de la Resolución 1038 de 6 de septiembre de 2004 (folios 2 a 7 c. ppal) la Subsecretaria de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca revocó directamente las Resoluciones 3720 de 20 de octubre de 1988 y 2232 de 2 de mayo de 1989 que habían reajustado la pensión incluyendo como factores las dietas y los gastos de representación y, en su lugar, ajustó el valor de la pensión de \$5.180.056,00 a \$3.938.994,10, disminuyendo su monto.

Argumentó la Administración para la decisión revocatoria que: “el reajuste no debió realizarse bajo parámetros de normas derogadas sino en el régimen legal vigente para la época; es decir con base en la Ley 71 de 1988 que en su artículo 1 manifiesta: Las pensiones a que se refiere el artículo 1 de la Ley 4 de 1976, las de incapacidad permanente parcial y las compartidas, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el gobierno el salario mínimo legal mensual.” (folio3 c. ppal).

En el mismo sentido, las Resoluciones 1056 de 4 de octubre y 2067 de 8 de noviembre, ambas de 2004, producto de los recursos de reposición y apelación respectivamente, adujeron como causa para mantener la decisión atacada que la administración podía revocar directamente los actos que habían reajustado la pensión del actor por haberse aplicado un régimen pensional derogado por la Ordenanza 020 de 1984 (folios 8 a 19 c. ppal)

En síntesis, la Sala encuentra que la razón que motivó al Departamento del Valle del Cauca para revocar los actos que habían reajustado la pensión del actor, fue la aplicación de normas del orden territorial que habían sido derogadas por el propio Departamento para la época en que se realizó el ajuste pensional. Esto significa que la controversia versó sobre el régimen jurídico aplicable, y no por comprobarse el incumplimiento de los requisitos para la pensión, que por demás no desconoce el ente territorial, ni porque el reconocimiento de la misma se haya efectuado con base en documentación falsa.

En tales condiciones, es menester concluir que el Departamento del Valle del Cauca debió haber obtenido el consentimiento del actor para posteriormente revocar de manera directa los actos que reajustaron la pensión de jubilación, por cuanto el objeto de litigio entre las partes fue el régimen jurídico aplicable que, según la sentencia C-835 de 2003, es un presupuesto que no encaja en los eventos por los cuales la Administración puede revocar directamente sin el consentimiento del titular del derecho.

De no haber obtenido dicho asentimiento, debió interponer la acción de lesividad ante esta jurisdicción, figura propia de la doctrina española y permitida en nuestra legislación, tal y como se desprende de la parte final del inciso 1º del artículo 149 del C.C.A., concordante con el artículo 73 ibídem. Dicha acción tiene procedencia cuando la administración expide un acto que le resulta lesivo en razón de su ilegalidad, pese a lo cual está imposibilitada para revocarlo directamente, debido a que no se configuran las condiciones señaladas en el artículo 69 del C.C.A., transcrito anteriormente, para hacer cesar sus efectos a través de este mecanismo.

Como quiera que el Departamento del Valle del Cauca revocó directamente los actos administrativos de contenido particular y concreto sin el lleno de los presupuestos legales, la sentencia impugnada deberá confirmarse en su integridad.

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

## **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 25 de mayo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda presentada por el señor Gustavo Arboleda Zapata.

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

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

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**