

Bogotá D.C.,
110

Doctora

MILLERET LUNA GÓMEZ

Directora Jurídica

Contraloría General del Cauca

Carrera 7 # 1 N - 66 Segundo piso, Edificio Lotería del Cauca

Popayán - Cauca

juridica@contraloria-cauca.gov.co



Auditoría General de la República

Al contestar cite el radicado No: 1102-202401738

Fecha: 14 de junio de 2024 03:27:39 PM

Origen: Oficina Jurídica

Destino: Contraloría General del Cauca

Referencia: Concepto 110.052.2024

SIA-ATC. 012024000425

1. *Del proceso de responsabilidad fiscal*
2. *Del debido proceso en la actuación administrativa*
3. *De la revocatoria directa*

Respetada doctora Milleret:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en correo electrónico del 07 de mayo de 2024, radicado en la AGR el 08 de mayo de 2024 con el número 2101-202401172 bajo el SIA-ATC. 012024000425, en el que consulta lo siguiente:

«En el evento de presentarse una solicitud de revocatoria directa, en un proceso de responsabilidad fiscal en el que se emitió fallo con responsabilidad fiscal confirmado en grado de consulta.

Es posible para el Contralor decretar, practicar y dar valor probatorio a nuevas pruebas, teniendo en cuenta que se allega por parte del peticionario una solicitud de revocatoria directa y se adiciona la solicitud una nueva prueba, y que consiste en una modificación a un contrato que inicialmente no se encontraba dentro del expediente contractual y por tal motivo no fue contemplada dentro del trámite de la auditoria, ni en el proceso de responsabilidad fiscal, prueba esta que desvirtúa el daño endilgado lo que conllevaría a un fallo sin responsabilidad fiscal.

Lo anterior teniendo en cuenta que la revocatoria directa no contempla el decreto, la practica o la estimación probatoria de nuevas pruebas?» (sic)

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del.

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 [auditoriageneral](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriageneralcol](#)

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...)» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando los siguientes temas: 1) Del proceso de responsabilidad fiscal; 2) Del debido proceso en la actuación administrativa; y 3) De la revocatoria directa.

1. Del proceso de responsabilidad fiscal

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991 modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», determina:

«Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.»

El numeral 5 del artículo 268 superior modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, da al Contralor General de la República la siguiente atribución extensiva a los contralores territoriales en virtud del inciso cuarto del artículo 272 de la Carta:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:
(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo



cual tendrá prelación. (...))»

El proceso de responsabilidad fiscal se encuentra regulado en las leyes 610 de 2000 «Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías» (para el procedimiento ordinario) y 1474 de 2011 «Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública» (para el procedimiento verbal), estableciendo en la Ley 610 de 2000:

«Artículo 1º. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.»

«Artículo 2º. Principios orientadores de la acción fiscal. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal **se garantizará el debido proceso** y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo» (Resaltamos en negrilla)

La Corte Constitucional en la sentencia C-091 del 10 de marzo de 2022, respecto del proceso de responsabilidad fiscal, determinó:

«110. El proceso de responsabilidad fiscal ha sido analizado de manera profusa por la jurisprudencia constitucional^[54]. Al examinar esta institución, este tribunal ha destacado las siguientes características: i) es de naturaleza administrativa, y no jurisdiccional^[55], lo que se corrobora en el hecho de que «la decisión se consigna en un acto de la misma esencia, controvertible en la jurisdicción contencioso administrativa»^[56]; ii) es un «proceso patrimonial y no sancionatorio, cuya finalidad es esencialmente reparatoria»^[57]; iii) permite la exigencia de una «responsabilidad independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad, como disciplinaria o la penal»^[58]; y iv) **debe tramitarse con observancia plena de las exigencias establecidas por el derecho fundamental al debido proceso^[59] y observando los principios de la función administrativa^[60].**» (Resaltamos en negrilla)

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto del radicado 11001-03-06-000-2020-00001-00(2442) del 28 de mayo de 2020, anotó respecto del proceso de responsabilidad fiscal:

«En síntesis, el proceso de responsabilidad fiscal se orienta a determinar si hubo o no detrimento patrimonial del Estado y si la persona o las personas investigadas son o no responsables fiscales, de modo que si el funcionario competente del órgano de control fiscal les dicta fallo con responsabilidad fiscal, el mismo órgano debe realizar todas las gestiones y procedimientos necesarios para lograr el pago total de la suma fijada en el fallo y de esta forma, conseguir el resarcimiento integral del detrimento sufrido por el patrimonio público.»

Se tiene entonces que el proceso de responsabilidad fiscal es un proceso administrativo tendiente a determinar si existió o no un detrimento al patrimonio público y consecuentemente establecer la responsabilidad fiscal del servidor público o particular titular de la administración y/o disposición del recurso público afectado.



2. Del debido proceso en la actuación administrativa

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagra el derecho fundamental al debido proceso tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas:

«Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado **tiene derecho a la defensa** y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; **a presentar pruebas y a controvertirlas que se alleguen en su contra**; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.» (Resaltamos en negrilla)

Este derecho fundamental se encuentra incluido como principio de toda actuación administrativa en el artículo 3º del CPACA:

«Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

(...)»

Tal como se anotó en el numeral anterior, la Ley 610 de 2000 en su artículo 2º, igualmente establece la garantía del debido proceso en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

Respecto del debido proceso administrativo y del derecho de defensa y contradicción, la Corte Constitucional se pronunció de manera amplia en la sentencia de tutela T-051 de 2016, de la cual transcribimos *in extenso* por su importancia:

«5. Debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29



Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos, la convivencia pacífica, la cual cobra gran relevancia en materia de tránsito.^[18]

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6º Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la "omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones", en concordancia con el Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejecutar únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual "las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnimoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos."^[19]

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.^[20]

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

"a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual



exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”^[21]

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”^[22]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”^[23].

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.
(...)

6. Derecho de defensa y contradicción en el proceso administrativo



Como se determinó anteriormente, el derecho fundamental al debido proceso administrativo se descompone en diferentes garantías^[28], una de ellas es el derecho de defensa y contradicción, consistente en el derecho reconocido a toda persona “de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, **de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables**, así como ejercitar los recursos que le otorga”^[29] la ley.

Doctrinariamente, se ha establecido que el derecho de defensa:

*“concreta la garantía de la participación de los interlocutores en el discurso jurisdiccional, sobre todo para ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, **presentar alegatos y pruebas**. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primer lugar el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica.”^[30]*

El derecho de defensa, puntualmente, se centra en la posibilidad de que el administrado conozca y tenga la posibilidad de hacer parte del procedimiento que lo involucra y, a partir de ahí, exponer su posición y debatir la de la entidad correspondiente por medio de los recursos y medios de control dispuestos para el efecto. **Por su parte, el derecho de contradicción, tiene énfasis en el debate probatorio, implica la potestad de presentar pruebas, solicitarlas, “participar efectivamente en [su] producción” y en “exponer los argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba”^[31].**

En suma, esta garantía procesal consiste, primero, en la posibilidad de que el particular, involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; **segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen;** cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.^[32]

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.» (Cursivas propias de la sentencia. Resaltado en negrilla fuera del texto)

Parte del derecho de defensa es el derecho a presentar pruebas, solicitarlas y/o controvertirlas, tal como lo ha determinado la Corte Constitucional en múltiples sentencias dentro de ellas en la ya transcrita sentencia de tutela T-051-2016, así como en la sentencia T-018 del 20 de enero de 2017 en la que dijo:

«4.2. La jurisprudencia constitucional define el derecho a la defensa^[43] como la “oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, **de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables**, así como ejercitar los recursos que la ley otorga”^[44]. (Resaltamos en negrilla)



Se tiene entonces que, el debido proceso como derecho fundamental garantiza al ciudadano que tanto las actuaciones judiciales como las administrativas en que sea parte o le afecten de alguna manera, se desarrollen dentro del marco jurídico establecido para ellas, permitiéndole ejercer, entre otros, sus derechos a la defensa, a la contradicción presentando pruebas y contravirtiendo las que sean en su contra; debido proceso que igualmente debe ser garantizado en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal en el entendido que el mismo tiene la connotación de actuación administrativa.

3. De la revocatoria directa

El legislador expidió la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA, estableciendo en el Capítulo IX del Título III de la Primera Parte, la «Revocación directa de los actos administrativos», encontrando allí las siguientes disposiciones:

«Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

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

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

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

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

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

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

Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

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



Administrativo.

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

Parágrafo. **En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.»** (Resaltamos en negrilla)

La Corte Constitucional en la sentencia C-312 del 26 de abril de 2012 respecto de la revocatoria directa, expresó:

«4.2.1. La revocatoria directa se orienta a excluir del ordenamiento un acto administrativo para proteger derechos subjetivos, cuando causa agravio injustificado a una persona. Desde la sentencia C-742 de 1999, viene sosteniendo esta Corporación que la revocatoria directa tiene como propósito dar a la autoridad administrativa la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, no solo con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino también por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. Como se indicó también por la Corte en el fallo mencionado, la revocatoria directa puede entenderse como una prerrogativa de la administración para enmendar sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, cuando atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona.

(...)

4.2.3. La revocación directa de los actos administrativos tiene un carácter extraordinario, en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el mismo, debiendo reunir al menos los requisitos mínimos que el Legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica. Dadas las causales previstas en la ley, de oficio o a petición de parte, la administración está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.»

La Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la sentencia del 3 de diciembre de 2020 dentro de la radicación 73001-23-33-000-2015-00119-02(1812-19) respecto de la revocatoria directa dijo:

«La revocatoria de los actos administrativos ha sido considerada como una forma para que la administración pueda conseguir la desaparición o extinción de estos de la vida jurídica, de modo que se convierte en un ejercicio de autocontrol de sus propias decisiones^[5].

Esta figura puede ser utilizada por el sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior. También puede ser usada como medida unilateral de la administración para dejar sin efecto decisiones que adopte. En este último evento se convierte en «un mecanismo ya no alternativo sino adicional al de la vía gubernativa, del que puede hacer uso la Administración de manera oficiosa, bajo ciertas circunstancias y limitaciones, para revisar y corregir la manifiesta antijuridicidad, inconveniencia, o el agravio injustificado que cause alguno de sus actos administrativos^[6]».

(...)

i) La revocatoria directa es un instrumento jurídico de autocontrol, a través del cual la



administración puede lograr que un acto administrativo desaparezca de la vida jurídica, cuando se presenta alguna de las causales consagradas en el Artículo 93 del cpaca (sic).»

Respecto de dicha figura jurídica, la Subsección "B" de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de agosto de 2013 dentro de la Radicación 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07), dijo:

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

Se tiene entonces que, la revocatoria directa es el medio por el cual la administración tiene la oportunidad de revisar y corregir sus propios actos sea de oficio o a solicitud de parte por el interesado, a fin de revocarlo y así restablecer la legalidad del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, de la normatividad referente a la revocatoria directa de los actos administrativos, especial atención merece el artículo 94 transcrito en el que se establece de manera expresa la improcedencia de la revocatoria directa por oposición a la Constitución y/o la ley cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de ley procedentes para el respectivo acto del que se solicita la revocatoria; y esto tiene fundamento por cuanto con la interposición de los recursos, el solicitante ejerce su derecho de defensa y contradicción a la administración, siendo éstos mismos los objetivos de la solicitud de revocatoria directa.

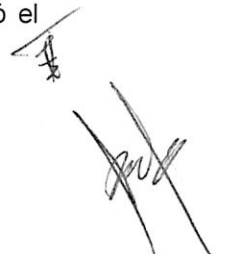
Igualmente merece atención el párrafo del artículo 97 en el que se determina que el trámite de la revocatoria debe garantizar los derechos de audiencia y de defensa; quiere ello decir que el derecho de defensa como parte del derecho fundamental al debido proceso, debe ser objeto de pleno respeto en el trámite de la revocatoria directa solicitada o iniciada de oficio.

La Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo Consejo de Estado en sentencia del 3 de septiembre de 2020 respecto de los radicados 17001-23-33-000-2017-00100-02(4103-18) y 17001-23-33-000-2017-00100-01(3251-17), en cuanto al debido proceso en el trámite de la revocatoria directa, dijo:

«De estas disposiciones se desprende que la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto exige de la administración pleno respeto por el debido proceso. En sede administrativa, este derecho busca que todas las actuaciones y decisiones adoptadas por funcionarios en los trámites de esta naturaleza se realicen con cumplimiento de las garantías propias del ejercicio de la administración pública.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en uno de sus primeros pronunciamientos sobre el debido proceso administrativo, aseveró que aquel derecho debe ser desarrollado en todas las manifestaciones de la administración pública y que los actos administrativos deben ser dictados previos los procedimientos y los requisitos exigidos por la ley.

Más adelante, en la sentencia T-214 de 2004, el máximo tribunal constitucional definió el



debido proceso administrativo como el conjunto de condiciones impuestas a la administración por la ley sobre el cumplimiento de una secuencia de actos, cuya finalidad esta previamente determinada constitucional y legalmente y cuyo objeto es asegurar el funcionamiento ordenado de la administración y la validez de sus actuaciones. Así como proteger los derechos de los administrados, especialmente a la seguridad jurídica y a la defensa.

Así, en el caso de la revocación directa de actos de contenido particular y concreto, el respeto del derecho al debido proceso supone **(i) que se adelante un procedimiento administrativo en el que se les otorgue a los interesados la oportunidad de intervenir y de solicitar pruebas;** y (ii) la obtención del consentimiento escrito y expreso del respectivo titular del derecho o de la situación jurídica que emana de tales actos.» (Resaltamos en negrilla)

Es así que esta Oficina Jurídica concluye que no obstante la legislación no contemplar de manera explícita la procedencia y trámite de pruebas en la actuación de revocatoria directa, en el párrafo del artículo 97 se determina que su trámite debe garantizar el derecho de defensa, por lo tanto, la presentación, solicitud, decreto y práctica de pruebas, es perfectamente válida en esta actuación, obviamente atendiendo los requisitos intrínsecos de la prueba tales como la licitud, la conducencia, la pertinencia y la utilidad de la misma.

4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, se concluye lo siguiente:

- i. El en proceso de responsabilidad fiscal, como actuación administrativa, se debe garantizar el derecho al debido proceso y dentro de él, los derechos de defensa y de contradicción, materializándose este último en el derecho a presentare pruebas y a controvertir aquellas que le sean desfavorables.
- ii. La revocatoria directa es la figura jurídica mediante la cual la administración, de oficio o a solicitud de parte, tiene la oportunidad de revisar y corregir sus actos cuando son contrarios a la Constitución o a la ley, cuando atenten contra el interés público o social o cuando generan agravio injustificado a alguna persona.
- iii. No es procedente la revocatoria directa por la causal de ser, el acto, contrario a Constitución o a la ley, cuando contra ella se han interpuesto los recursos de ley.
- iv. En el trámite de la revocatoria directa siendo una actuación administrativa, igualmente se debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso, en los términos anotados en la conclusión del numeral i.
- v. La presentación, solicitud, decreto y práctica de pruebas, en el trámite de la revocatoria directa es válida, pues ello hace parte del derecho de defensa garantizado por el legislador en el párrafo del artículo 97 del CPACA, honrando así el derecho fundamental al debido proceso, obviamente atendiendo los requisitos intrínsecos de la prueba tales como la licitud, la conducencia, la pertinencia y la utilidad de esta.





En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'»** (Resaltamos en negrilla)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@auditoria.gov.co Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña de 76087a. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



ROQUE LUÍS CONRADO IMITOLA

Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Cargo
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro – Profesional Especializado Grado 4
Revisado por:	Roque Luis Conrado Imitola – Director Oficina Jurídica
Aprobado por:	Roque Luis Conrado Imitola – Director Oficina Jurídica

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.