

CAPITULO OCTAVO
IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
POR LA VIA ADMINISTRATIVA

1. Generalidades	207
2. Vía gubernativa	208
3. Recursos en vía gubernativa	212
- Recurso de reposición	213
- Recurso de apelación	214
- Recurso de queja	215
- Requisitos generales de los recursos	216
- Período probatorio	220
- Perención y el desistimiento	221
4. Decisiones en vía gubernativa. Silencio administrativo	222
- Silencio ficto o presunto en vía gubernativa	223
5. Agotamiento de la vía gubernativa	224
6. Revocación directa	226
- Revocación como recurso	227

CAPITULO OCTAVO

IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR LA VIA ADMINISTRATIVA¹⁶²

Sumario: 1. Generalidades. 2. Vía gubernativa. 3. Recursos en vía gubernativa; Recurso de reposición; Recurso de apelación; Recurso de queja; Requisitos generales de los recursos; Período probatorio; Perención y desistimiento. **4. Decisiones en vía gubernativa. Silencio administrativo. Silencio ficto o presunto en vía gubernativa** 5. Agotamiento de la vía gubernativa. 6. Revocación directa. Revocación como recurso.

1. GENERALIDADES

El proceso de publicitación para los actos individuales estudiado en el capítulo anterior, no significa en todos los casos la terminación de las actuaciones administrativas. En ejercicio del principio de la contracción, los sujetos pasivos de las decisiones administrativas, pueden prorrogar los senderos administrativos con el exclusivo propósito de discutir ante la misma administración el respectivo acto, con el fin de que sea aclarado, modificado o revocado. En otros términos: si durante la primera parte de las actuaciones administrativas se procura estructurar una decisión con el pleno cumplimiento de los presupuestos legales, notificada la misma se le posibilita al destinatario

162. Betancur, Jaramillo Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*; Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*, Escola, Héctor Jorge. *Tratado General de Procedimientos Administrativos*; Fiorini, Bartolomé. *Derecho Administrativo*; Moles Coubet, Antonio. *Introducción al Procedimiento Administrativo*.

del acto, entrar en controversia directa con las autoridades con el fin de discutir los términos legales de la decisión y obtener de ésta una respuesta. Este fenómeno es conocido en nuestro derecho como el de la vía gubernativa, y se estructura a partir del uso de los recursos ordinarios, establecidos en el Código Contencioso Administrativo o en los procedimientos especiales.

Ahora bien, si el afectado no desea controvertir lo dispuesto por la administración, el acto se hace eficaz y ejecutable dentro del término subsiguiente a su notificación. Significa esto, que en nuestro medio y frente a la eficacia del acto, la prórroga de la actuación administrativa a una segunda etapa, o de la vía gubernativa, depende exclusivamente del sujeto pasivo del acto. No se inicia por imperativo legal, sino por decisión unilateral del interesado que se considera afectado en sus derechos, y como una modalidad de resolución directa de conflictos entre las mismas partes involucradas en el acto administrativo.

No obstante el anterior planteamiento, la ley procedimental administrativa y la contencioso administrativa, sí exigen como presupuesto indispensable para acudir ante los jueces administrativos, el haber agotado previamente la vía gubernativa. Esto, sin embargo, no desvirtúa el carácter de potestativa de esta etapa procedimental administrativa.

2. VIA GUBERNATIVA

Del anterior contexto doctrinal podemos concluir que la vía gubernativa, es la etapa de las actuaciones administrativas, subsiguiente a la notificación y provocada por el sujeto pasivo de la decisión, mediante la interposición legal y oportuna de recursos con el fin de controvertir el acto en cuanto a su legalidad, ante la misma autoridad que lo adoptó o ante su inmediato superior, con el fin de que éstas lo reconsideren modificándolo, aclarándolo, o revocándolo.

Se trata, entonces, de una controversia en el exclusivo ámbito de la legalidad de la decisión y no en el mérito u oportunidad de la misma. Esto debe quedar muy en claro, si consideramos la vía gubernativa

como presupuesto básico de la vía jurisdiccional. En consecuencia las causales de reclamación contra los actos administrativos enunciados en el Art. 84 del Código Contencioso Administrativo deben constituir el punto de partida para la utilización de los recursos gubernativos. En la práctica se trata de hacer incursionar a la administración en una revisión de lo dispuesto respecto del sujeto pasivo; razón por la cual serán los argumentos jurídicos de inconstitucionalidad o ilegalidad en cualquiera de sus modalidades los que deben servir de sustento a la reclamación.

Como lo explica el profesor Betancur Jaramillo¹⁶³, se trata de poner en juego el control de legalidad en sede administrativa. Razón elemental para advertir a la administración de los posibles vicios que emanen de su decisión.

La vía gubernativa es un privilegio de las decisiones plenas y de los actos individuales; no procede contra actos de carácter general, frente a los cuales lo procedente es la impugnación directa ante la jurisdicción contenciosa administrativa; no es igualmente procedente su apertura para discutir meros actos de la administración, es decir, aquellos que no contienen una decisión creadora de efectos o situaciones jurídicas, como los llamados actos de trámite o preparatorios que desde el punto de vista sustancial están dirigidos tan sólo a la impulsión del procedimiento respectivo por parte de la administración. Son simples instancias dentro de una actuación tendiente a producir una decisión final. Se incluyen, por el legislador, como excepciones a la vía gubernativa, de igual manera los actos de ejecución los cuales corresponden técnicamente a operaciones administrativas de cumplimiento de lo dispuesto en la decisión final de la actuación. (Art. 49).

El legislador, sin embargo, puede determinar casos en los cuales procedan recursos contra actos intermedios. Por otra parte, si algunos de los calificados como acto de trámite, preparatorios o de ejecución,

163. Betancur Jaramillo, Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*; op. cit.; supra nota No. 147. p. 110.

contienen una decisión, a pesar de su ubicación dentro del trámite de formación del acto, en nuestra opinión son susceptibles de discusión por la vía gubernativa. En estos casos, como lo explicamos a propósito del concepto de acto administrativo, lo determinante es la existencia de una decisión que esté llamada a producir efectos jurídicos. En este sentido el Art. 50, inciso final, del Código Contencioso Administrativo, se pronuncia sobre lo que sustancialmente sería un acto, objeto de la vía gubernativa.

Según esta disposición, lo importante para la procedencia de los recursos de vía gubernativa, es que el acto ostente la condición de ser definitivo, porque pone término al asunto o porque lo resuelve de fondo. Con este argumento podemos concluir, que si, independientemente de la ubicación del acto, el mismo contiene una decisión, éste debe ser objeto de controversia gubernativa si el sujeto pasivo se cree vulnerado en sus derechos. De no procederse en este sentido, se estaría impidiendo el ejercicio de los recursos legales y el afectado podría demandar directamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Observadas estas características de la institución, podemos afirmar, que en conjunción con el principio de la contradicción, la vía gubernativa se destaca, igualmente, como uno de los principales mecanismos de control al interior de la administración. Control de carácter jurídico, que incluso permite de manera tangencial medir la eficiencia misma de la entidad. En interesante providencia de 1990 el Consejo de Estado, después de un detallado estudio sobre los tipos de controles existentes en el ordenamiento jurídico, ubica precisamente a la vía gubernativa dentro de los controles verticales o jerárquicos en el interior de la administración lo cual permite a las entidades y autoridades depurarse jurídicamente de manera interna sin la intervención de poderes externos. La Corporación indicó al respecto lo siguiente: "...De manera general los controles en la actividad del aparato estatal garantizan la gestión de los funcionarios y la producción del derecho positivo en un todo acordes con el ordenamiento jurídico superior... otra clase de controles operan frente a la producción normativa, la expedición de actos jurídicos, negocios o hechos

realizados a propósito de la gestión pública. El control podrá, entonces, eliminar del orden jurídico, la norma o el contrato que contradiga el orden superior y, si es el caso, responsabilizar al Estado para que indemnice a quien resultare lesionado injusta o ilegalmente por la acción oficial...”, los controles, agrega la providencia, pueden ser horizontales o verticales: Los primeros se caracterizan por la intervención recíproca dentro de los poderes y los segundos, “..... que funcionan vertebrados por el principio jerárquico según el cual una instancia superior puede revisar la actuación del inferior para revocarla, modificarla o aclararla. El doble grado de jurisdicción garantiza el examen por un funcionario de superiores competencias y categoría, de todo el asunto tratado en el primer grado.... uno de los controles verticales más importantes en nuestro derecho interno, es el llamado de la vía gubernativa. Es realmente un autocontrol puesto que tanto el inferior que produce el acto, como el superior que lo controla por la vía del recurso, hacen parte del mismo organismo o entidad. No existe allí, como en los controles horizontales, la acción de dos instancias independientes que operan gracias a la teoría de los pesos y contrapesos en un sistema de separación de poderes. Realmente el autocontrol de la vía gubernativa permite que la administración revea (sic.) sus propios actos, a iniciativa de los interesados, para que pueda revocarlos, modificarlos o aclararlos. El sujeto activo, o sea, la entidad o el organismo donde se produjo el acto, es uno solo, en cuyo interior aparecen dos instancias de control jerárquico...”¹⁶⁴.

El anterior planteamiento respecto a la naturaleza jurídica de la vía gubernativa, lleva a la Corporación a sostener el carácter unitario de la institución, así exista pluralidad de decisiones en su tramitación. Característica que desde el punto de vista interpretativo, nos llama a una concepción global y sistemática, en la medida en que la misma se desarrolla al interior de una sola entidad.

Formalmente, la vía gubernativa se inicia con la interposición de los recursos de reposición, o de apelación; sin embargo, en la actuación

164. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Primera; Sentencia de mayo 3 de 1990; C.P.: Pablo J. Cáceres Corrales. Exp. 879.

gubernativa puede presentarse el recurso de queja -el cual no es apto para dar inicio a la etapa recursiva que nos ocupa, por tratarse de un mecanismo estrictamente garantizador de la oportunidad de defensa consagrada en nuestra Constitución, en los eventos en que los recurrentes consideren que se les está quebrantando dicha garantía al inaceptarse por la administración el recurso de apelación-. Se trata de recursos de naturaleza estrictamente administrativa por cuanto son asuntos resueltos para la misma administración pública en ejercicio de la función administrativa que le es propia; la decisión que resuelva los recursos constituye un acto administrativo complementario del que se está impugnando administrativamente¹⁶⁵.

3. RECURSOS EN VIA GUBERNATIVA

El surgimiento de la vía gubernativa es un fenómeno eminentemente voluntario del sujeto pasivo de la decisión administrativa. Esta voluntariedad se traduce en la interposición de recursos ante las respectivas autoridades. Doctrinalmente estos recursos ordinarios de naturaleza procesal administrativa, son los indicados en el numeral anterior. No obstante, algún sector identifica la procedencia por vía administrativa de un recurso extraordinario: el de revocación; mecanismo éste que al ser ejercitado por el interesado configura a todas luces, una especial vía extraordinaria para resolver en sede administrativa algún conflicto en la estructuración del acto administrativo. Aunque esta afirmación no es unánime en la doctrina, consideramos viable aclarar que con su interposición de todas maneras se abre nuevamente un período administrativo extraordinario para la discusión no sólo de la legalidad del acto administrativo, sino también, a diferencia de los recursos ordinarios, un campo de debate sobre el mérito o conveniencia del mismo.

165. Vedel, Georges. *Op. cit.*, supra nota 20, pp. 370 y 371; "...En el sentido más general, un recurso es una vía de Derecho que permite obtener una decisión conforme a Derecho. Es necesario distinguir los recursos administrativos y los recursos contenciosos. El criterio de distinción se encuentra en el hecho de que los Recursos Administrativos se plantean ante autoridades administrativas y concluyen con una decisión ejecutoria, en tanto que los Recursos Contenciosos se plantean ante el juez y concluyen con una sentencia..." Sayaguez Laso, Enrique. *Op. cit.*, 470.

Recursos de reposición

El recurso de reposición es la vía procesal que se interpone directamente ante el funcionario que tomó la decisión con el fin de que la aclare, (explique o despeje puntos dudosos, modifique (retome el contenido del acto sustituyéndolo en parte) o revoque, (deje totalmente sin efectos la decisión reemplazándola o derogándola), a través de escrito presentado en la diligencia de notificación personal. De no hacerse en esta oportunidad deberá presentarla dentro de los cinco días siguientes a la misma. En caso de que la notificación se haga mediante edicto, el escrito de reposición corresponderá presentarlo dentro de los cinco (5) días siguientes a su desfijación.

Si el funcionario competente se negare a recibirlo, se podrá presentar ante el procurador regional o ante el personero municipal con el fin de que estos funcionarios ordenen su recibo y tramitación e impongan las sanciones correspondientes. El recurso de reposición no es obligatorio (artículos 50 y 51), significa que su utilización es meramente discrecional por parte de la persona interesada. Su no uso no implica defecto alguno en la vía gubernativa; es más, en estos casos no sería indispensable su interposición para agotarla. Ahora bien, si se interpone, obliga al funcionario a resolverlo y al sujeto pasivo a lo resuelto a través de él. No obstante lo anterior, si en norma especial el legislador lo hace obligatorio, debe entenderse que constituye una excepción a la regla antes indicada.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, debe existir congruencia entre lo dispuesto en el acto administrativo y lo objetado por el recurrente. La pretensión del interesado debe corresponder materialmente a una controversia sobre lo decidido.

El de reposición se ha venido históricamente considerando como connatural al estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control. Se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción, y el debido proceso. Salvo que el

legislador hubiere dispuesto que contra un acto no procede recurso, como en el caso del ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción, debe entenderse siempre la existencia del recurso de reposición.

Recurso de apelación

El recurso de apelación es la vía procesal que se interpone directamente o como subsidio del de reposición, ante el inmediato superior del funcionario que adoptó la decisión, con el fin de que éste la aclare, modifique o revoque. Es subsidiario de la reposición cuando ésta es interpuesta. En la práctica este fenómeno significa interponer simultáneamente los dos recursos, esto por simple interpretación de las normas sobre oportunidad de los recursos.

Se interpondrá por escrito en la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella; asimismo, en los cinco (5) días siguientes a la desfijación del edicto con que se surtió la notificación. Si el funcionario competente no quisiere recibir el escrito contentivo del recurso, se podrá presentar ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que éste ordene recibirlo y tramitarlo e imponga las sanciones correspondientes. El recurso de apelación es obligatorio para agotar la vía gubernativa (artículos 50 y 51).

No procede cuando se trate de funcionarios respecto de los cuales no existe superior jerárquico, caso en el cual no sería necesario acudir a la vía gubernativa para entrar en la justicia administrativa, si tenemos en cuenta que el único recurso que en estos eventos se podría intentar es el de reposición, y como veíamos, el mismo no es obligatorio. La ley recoge este enunciado en el Art. 50, numeral 2 inciso 2 al indicar que contra las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes, y representantes legales de las entidades descentralizadas por servicios o de las unidades administrativas que tengan personería jurídica, no hay recurso de apelación. Podríamos agregar que tampoco, contra las decisiones, por ejemplo, de los alcaldes, gobernadores y demás autoridades superiores de otras entidades territoriales.

Dentro de un criterio sistemático, los conceptos básicos del recurso de apelación, elaborados para la vía jurisdiccional son de recibo en la vía administrativa. En especial lo que se refiere al fenómeno de la *reformatio in pejus*, entendiéndose por tal la utilización del recurso de apelación tan solo, en lo que desfavorezca al apelante. El Consejo de Estado ha indicado al respecto lo siguiente: "...La Sala considera que la prohibición de la *reformatio in pejus*, rige en tanto la actuación administrativa como el proceso contencioso administrativo... hasta constituir un principio general del derecho garantizado en el Art. 26 de la Constitución (1886), que prescribe el juzgamiento observando la plenitud de las formas propias de cada juicio..."¹⁶⁶.

Frente a la nueva Constitución la situación es exactamente la misma. El debido proceso emanado del Art. 29 Constitucional, en nuestra opinión, sustenta lo expuesto por el Honorable Consejo de Estado, evitándose situaciones anormales y arbitrarias por parte de la administración al resolver un recurso administrativo.

Recurso de queja

El recurso de queja es procedente cuando se rechaza el de apelación; desde esta óptica es facultativo y se interpone directamente ante el inmediato superior de aquel funcionario que negó la apelación, que debe ser el mismo que produjo el acto, mediante escrito al que deberá anexarse copia de la providencia a la que se haya negado el recurso. El superior ordenará, una vez recibido el escrito, remisión del expediente, procediendo luego a decidir lo que corresponda el caso. El de queja no es un recurso obligatorio. Lo expuesto para los recursos anteriores sobre su inadmisión por el funcionario competente es plenamente válido para este recurso (artículos 50 y 51).

166. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Primera; Sentencia del 24 de octubre de 1975; C.P.: Humberto Mora Osejo. Exp. 2211. Agrega la Corporación, que este principio es igualmente aplicable a cualquier otro recurso, como es el caso del recurso de reposición.

Requisitos generales de los recursos

Los Arts. 51 a 55 del Código Contencioso Administrativo establecen algunas disposiciones comunes a los recursos gubernativos que revisten el carácter de generales y que articuladas nos presentan el siguiente esquema procedimental:

- Los recursos administrativos, a diferencia de los jurisdiccionales, pueden interponerse directamente por la persona interesada o su representante si se trata de persona jurídica, o de persona natural que actúa mediante poder general, porque si se trata de apoderado especial, consideramos que se debe tratar de un profesional del derecho, debidamente acreditado para el efecto o haber actuado como tal en el transcurso de la actuación. Se concluye esto, de lo expuesto en el Art. 52 inciso final del código Contencioso Administrativo, cuando expresa que tan "...sólo los abogados en ejercicio, podrán ser apoderados..." (Art. 52 numeral 1).

Los recursos también podrán ser interpuestos por agentes oficiosos de quien pueda resultar afectado con los resultados de la decisión. En estos casos, por expreso requerimiento legal, también se debe acreditar la calidad de abogado, y ofrecer prestar una caución que la Administración le señale, con la cual garantice que la persona por quien obra, ratificará su actuación dentro del término de tres meses. La no ratificación del recurso, dentro de este término ocasionará la perención del proceso administrativo, al igual que la efectividad de la caución, el archivo del expediente y la firmeza del acto administrativo por no interposición legal del recurso. (Ar. 52 inciso final).

- Los recursos deberán ser interpuestos por escrito. Encontramos lógico este perentorio mandato legal, si se tiene en cuenta que en nuestro medio, es condición indispensable la sustentación de las razones jurídicas que el recurrente utilice para impugnar el acto administrativo. El escrito debe contener expreso los motivos de inconformidad con la decisión. (Art. 51 inciso 1. Art. 52 numeral 1). Los recursos de la vía gubernativa, por regla general, no implican una correspondencia total en cuanto a los argumentos y razones

expresados, con los posteriormente expuestos en la demanda ante la jurisdicción contenciosa. Este fenómeno que tiene que ver con la sustancia misma de los recursos, tiene incidencia directa en el llamado agotamiento de la vía gubernativa; los argumentos de la vía gubernativa, no necesariamente deben ser los mismos de los empleados en el ejercicio de la acción contenciosa. Al respecto, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente: "...si bien es cierto que de acuerdo con el Art. 52, del C. C. A., cuando se interponen los recursos el interesado tiene la obligación de expresar en forma concreta los motivos de inconformidad, no es cierto que esos motivos deban coincidir necesariamente con los conceptos de violación planteados en la demanda. Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corporación si bien ha expresado que no se pueden plantear en la vía jurisdiccional hechos nuevos respecto de los expresados en la vía gubernativa, sí ha aceptado que se puedan presentar mejores argumentos jurídicos. Al efecto, la Sala precisa que tampoco en relación con los recursos de la vía gubernativa, los requisitos previstos en el Art. 52 del C. C. A., pueden interpretarse con un rigor y formalismo tales, que dichos recursos se constituyan en obstáculo casi infranqueable para el ejercicio de las acciones jurisdiccionales..."¹⁶⁷.

Esta tesis rompe con los criterios formalistas que se venían exponiendo al respecto, y que exigían una congruencia casi total, entre los argumentos de la vía gubernativa y los de la vía jurisdiccional que incluso, en la sección Cuarta de la Corporación donde hicieron tránsito, fueron también objeto de consideración¹⁶⁸.

- Los recursos deben interponerse en la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o de la publicación cuando este sistema sea el adecuado

167. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Sentencia de dic. 5 de 1990; C.P.: Libardo Rodríguez. Exp. 952.

168. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta; Sentencia de diciembre 5 de 1988.C.P.: Jaime Abella Zárate; Exp. 1754: "...La Sala considera que el agotamiento de la vía gubernativa que se exige por la ley como condición del proceso, comprenden los hechos o motivos de inconformidad mas no rigurosamente los fundamentos jurídicos, o los argumentos..."

para notificar actos de carácter particular como en el caso del Art. 46 del Código Contencioso Administrativo. En este último caso, el término de los cinco días debe comenzar a contarse a partir de la fecha de la respectiva publicación. El término de interposición del recurso trae algunas dificultades prácticas, en especial en cuanto se refiere al concepto de los días dentro de los cuales puede hacerse uso del recurso. Los usos administrativos, e incluso los jurisdiccionales, vinculan el término días, a los días hábiles. No obstante, dentro del concepto día, en especial para el vencimiento del término, se trabaja el concepto de horas hábiles, haciendo vencer de esta forma el término no al real fin del día, sino al de la actividad laboral de la respectiva entidad. En interesante providencia la Sala Unitaria, de la Sección II del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Orjuela Góngora se expuso la siguiente tesis al respecto, que en nuestra opinión hace prevalecer dentro del procedimiento, el concepto pleno del debido proceso, en especial del respeto al principio de la contradicción y del derecho de defensa. Indicó al respecto lo siguiente: "...Ciertamente entre los principios fundamentales del procedimiento está el de preclusión, en desarrollo del cual, el ordenamiento establece las diversas etapas que deben cumplirse en el proceso para su desenvolvimiento y de igual manera, se impone a quienes acuden a instaurar una demanda o interponer un recurso, un término dentro del cual deben efectuar tales actos... Del Art. 118 del C. P. C., se desprende que el término es un lapso o plazo dentro del cual deben ejercerse los actos de las partes, perentorio e improrrogable... sobre el particular, el Art. 59 del Código de Régimen Político y Municipal, preceptúa: Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderán que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común y por día el espacio de veinticuatro horas..." ; y el 60 ibídem que, "...cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la medianoche en que termina el último día del plazo. Es claro, conforme lo anterior, que ese punto último o límite del término, se extiende hasta la medianoche del día de su vencimiento..."¹⁶⁹ (Art. 51 inciso 1).

169. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección II; auto de febrero 19 de 1993. C.P.: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Exp. 7061.

Dentro del anterior contexto, serían entonces admisibles los recursos desde el primer minuto del día en que empiezan a contarse los cinco días, hasta la medianoche del quinto día. Con sección lógica a la luz de las normas jurídicas invocadas en la providencia anterior. Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos la decisión queda en firme. (Art. 51 inciso 4).

- Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.
- Los recursos de reposición y apelación se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión; si se negare a recibirlo podrá presentarse ante el Procurador regional o ante el Personero Municipal, para que ordene su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.
- Tratándose de asuntos donde se hubiere impuesto una carga económica al sujeto pasivo, con el recurso se deberá acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley (Art. 52 numeral 2).
- Con el recurso se deberán, igualmente, relacionar las pruebas que se pretenden hacer valer. Esta disposición es común a todos los recursos, pues se encuentra establecida en el Art. 52 del Código Contencioso Administrativo que es norma general para todos los recursos. Sin embargo, se observa una aparente contradicción con lo señalado en el Art. 56 del mismo ordenamiento que establece que “... los recursos de reposición y de apelación, siempre deberán resolverse de plano, a no ser que al interponer este último se haya solicitado la practica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso, considere necesario decretarlas de oficio...”. Como se observa, mientras en la disposición general se abre la posibilidad de que en todo recurso, incluso en el de reposición, se relacionen pruebas que en nuestra opinión, significa la posibilidad de solicitar algunas que se deban practicar, en el Art. 56 se limita esta hipótesis tan solo al de apelación. Interpretando sistemáticamente el ordenamiento al respecto, nuestra

opinión es la de que es factible considerar pruebas en el recurso de reposición, pues esto no sólo garantiza que se va a resolver con la totalidad de argumentos posibles, sino también de que garantiza el debido proceso desarrollado en el Art. 52 numeral 3. La tesis contraria, implicaría romper con el principio de la economía y pasar a resolver en apelación lo que hubiera podido ser resuelto en reposición, si se hubiere considerado el acervo probatorio aportado, o por practicar.

- Los recursos deberán contener la identificación y domicilio del recurrente.
- Los recursos son desistibles. (Art. 54).
- Los recursos se concederán en el efecto suspensivo. (Art. 55).
- Los recursos que no reúnen los requisitos formales expuestos, podrán ser rechazados. En este punto vale la pena acudir al principio de la interpretación del escrito por parte del funcionario, sobre todo cuando el recurrente actúa a nombre propio y no es profesional del derecho, caso en el cual no se le pueden exigir profundos conocimientos jurídicos. Este principio implica la aceptación de recursos cuando de la simple lectura se puedan desprender la totalidad de elementos legalmente exigidos. (Art. 53).

Período probatorio

Lo expresado a propósito del régimen probatorio, dentro de las actuaciones administrativas es de aplicación para las pruebas en vía administrativa. Sin embargo, el legislador ha establecido algunas disposiciones especiales que podemos sintetizar de la siguiente manera: Serán admisibles la totalidad de los medios probatorios indicados y desarrollados en el Código de Procedimiento Civil; si se trata específicamente de la práctica de una prueba, el funcionario competente señalará un período probatorio con un término no mayor de treinta (30) días, ni menor de diez (10); si se ordena un período menor del máximo indicado y resultare insuficiente para los fines probatorios propuestos a petición de parte de oficio, podrá prorrogarse por una

sola vez, sin que la prórroga exceda el término de treinta (30) días. El auto que decreta la práctica de pruebas deberá indicar con toda exactitud el día en que vence el término probatorio (artículos 57 y 58). Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán de cargo de quien la pidió, y si son varios, o si se decretan de oficio, se distribuirán en cuotas iguales entre todos los interesados. (Art. 57 inciso 2).

Perención y el desistimiento

En el desarrollo de la vía gubernativa se pueden configurar dos fenómenos jurídicos conocidos como la perención y el desistimiento, los cuales, en mi concepto y utilizando la terminología del Código de Procedimiento Civil, constituyen verdaderas terminaciones anormales de la actuación gubernativa que le infunden firmeza al acto administrativo. Tratándose de la perención, se estructura en los casos en que en el desarrollo del procedimiento gubernativo el recurrente obra como agente oficioso, y a pesar de haber ofrecido la caución que garantice que la persona por quien obra ratificará su actuación. Si ella, dentro del término de tres (3) meses siguientes, no ratifica lo actuado, se decretará consecuentemente la perención del proceso gubernativo por parte del funcionario competente, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el caso de la estructuración del desistimiento debe tenerse en cuenta que si se ha presentado un recurso de los que se pueden interponer en vía gubernativa, y el funcionario encontrase que faltan documentos o informaciones indispensables para decidir, se le informará al recurrente, quien tiene dos meses para presentarlos. Tiempo éste durante el cual se interrumpirán los términos en vía gubernativa. Si pasados los dos meses el interesado no ha aportado la documentación necesaria ni ha informado al funcionario del requisitorio, se entenderá que ha desistido, se decretará el desistimiento, se archivará el expediente y el acto administrativo quedará en firme tal y como acontece con la perención (artículos 13, 53 y 54). Desde este punto de vista el desistimiento no es una figura autónoma, que dependa totalmente del querer o voluntad del sujeto pasivo. Todo lo contrario, procede como sanción al recurrente moroso

y no cumplidor de los requerimientos legales. Esta interpretación emana de la remisión que el legislador hace para estos efectos al Art. 13 del Código Contencioso Administrativo.

4. DECISIONES EN VIA GUBERNATIVA. SILENCIO ADMINISTRATIVO

Concluida la práctica de pruebas y sin necesidad de auto que así lo declare, se proferirá decisión definitiva; si no hubiere período probatorio, el funcionario decidirá de plano los recursos de reposición y de apelación. La decisión que pone fin a la actuación gubernativa, al igual que la administrativa, deberá ser motivada tanto en los aspectos de hecho como de derecho, lo mismo que en los de conveniencia si es del caso. Lo anterior reafirma por razón de que estamos frente a una nueva decisión administrativa, que no se aparta en su contenido de las producidas durante la etapa de la actuación administrativa. De aquí que el legislador exija formalmente los mismos requisitos que para la expedición del acto primero o principal. En el acto final, es decir, el que resuelve la vía gubernativa, abordará todas las cuestiones que se hayan planteado y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque no lo hubieren sido antes. El acto se notificará, lo mismo que el acto final de la actuación administrativa (artículos 56, 59 y 61).

Desde el punto de vista del control jurisdiccional, que es el que seguiría en estricto orden para controvertir las decisiones adoptadas durante la vía administrativa, se nos presenta el interesante fenómeno de la aparición de dos actos administrativos. El problema está en que: ¿frente a cuál de ellos se han de ejercer las acciones pertinentes? Si las segundas providencias (hablamos en plural, porque durante la etapa de la vía gubernativa podemos llegar a tener dos actos administrativos adicionales al principal: uno, el que resuelva el recurso de reposición y otro, el que decida el recurso de apelación), simplemente no acceden a las pretensiones del impugnante deberán demandarse tanto el acto principal como los actos producidos durante la vía gubernativa. Ahora bien, si la inconformidad es tan solo contra las segundas providencias será procedente demandar sólo la última. En este

sentido el Art. 138 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el 24 del Decreto 2304 de 1989, indica precisamente lo siguiente tratándose de la individualización de las pretensiones: "...Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión..."

Silencio ficto o presunto en vía gubernativa

El ejercicio de los recursos administrativos, cuando no son resueltos oportunamente por las autoridades puede generar actos fictos o presuntos, con las mismas características enunciadas para los actos administrativos principales. El término para la configuración del silencio y la presunción del acto, varía respecto del expresado a propósito del silencio para las actuaciones administrativas, el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo determina que transcurrido un plazo de dos meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. Lo expresado a propósito del silencio administrativo para el ejercicio del derecho de petición no tiene mayores modificaciones tratándose de este silencio administrativo en la vía gubernativa. Ambas decisiones por regla general son negativas, y se configuran no por la no expedición de un acto, sino por la no notificación oportuna de la decisión.

El plazo de los dos meses tiene por expreso mandato legal un período de interrupción, dirigido a proteger a la administración y permitir que el debate probatorio que se genere durante la vía gubernativa, se tramite sin presiones en razón del elemento temporal. Indica el inciso 2o. del Art. 60 del C. C. A., que el plazo de los dos meses se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

No obstante la ocurrencia del silencio administrativo en la vía gubernativa, la administración no pierde la competencia para decidir en cualquier momento. Sin embargo, si la persona interesada acude ante la jurisdicción contenciosa administrativa, las autoridades deberán abstenerse de resolver el asunto, porque un tercero imparcial es el

llamado en virtud de la iniciativa de la persona interesada a resolver el conflicto generado con la expedición del acto. Es decir, el asunto ya no está para resolverse de manera directa sino a través de jueces, razón por la cual el legislador ha previsto que el funcionario administrativo pierda su competencia. El anterior criterio es de aceptación jurisprudencial. El Consejo de Estado admite una pérdida de competencia de la autoridad administrativa al provocarse el conocimiento de la autoridad jurisdiccional por parte del sujeto pasivo. En providencia de 1990 se afirmó lo siguiente: "... si la persona afectada con un acto administrativo que no le fue resuelto, una vez vencido el término que la ley señala para que se configurara el fenómeno del silencio, acudió ante la jurisdicción contenciosa, es claro que por imperativo de la ley, que entre otras cosas está interesada en la celeridad de los procedimientos, y la certeza de las situaciones jurídicas, la administración perdió su competencia para pronunciarse y le quedó vedada cualquier decisión ulterior, en razón a que la competencia se desplazó hacia autoridad distinta, esto es, a la jurisdicción contenciosa administrativa, que podía actuar partiendo de la presunción de agotamiento de la vía gubernativa por decisión negatoria..."¹⁷⁰.

Los demás problemas, en especial sobre todo lo referente a la caducidad de las acciones generadas a partir del silencio administrativo en razón del ejercicio de los recursos, ya fueron analizados a propósito del silencio en vía administrativa, razón por la cual nos remitimos a lo expuesto en el capítulo anterior.

5. AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA

El agotamiento de la vía gubernativa es un problema de orden eminentemente procesal - contencioso administrativo. Para algunos autores constituye presupuesto indispensable para el ejercicio de las acciones individuales ante la jurisdicción administrativa. No se trata, pues, de un problema que atañe a la teoría general del acto administrativo. El agotamiento desde ningún punto de vista puede ser considerado requisito indispensable o para el surgimiento del acto, o para su oponibilidad.

170. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección IV; Sentencia de octubre 19 de 1990; C.P.: Jaime Abella Zárate. Exp. 2695.

Como fenómeno de la acción el Art. 135 del Código Contencioso Administrativo, conforme la redacción del Art. 22 del Decreto 2304 de 1989, nos permite medir verdaderamente la naturaleza de esta institución. Indica la disposición lo siguiente: "...La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio administrativo. El silencio negativo, en relación con la primera petición, también agota la vía gubernativa...".

La vía gubernativa implica, por lo tanto, transitar obligatoriamente por los senderos de la discusión directa de la decisión con la administración. No obstante, el legislador establece otras hipótesis en las cuales se presume el agotamiento sin necesidad de esta tramitación previa. Indica el Art. 63 del Código Contencioso Administrativo, que el agotamiento se produce en los casos previstos en los numerales 1 y 2 del Art. 62 del mismo ordenamiento, esto es, cuando contra el acto no procede recurso alguno; y, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. Agrega igualmente una tercera hipótesis, cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja, que como indicamos en su oportunidad no son obligatorios. En la primera y tercera hipótesis técnicamente nunca se transitó por la vía gubernativa, es más, la misma nunca se generó, razón ésta para que consideremos que son hipótesis en las cuales se hace una asimilación al agotamiento por vía legal, para los efectos procesales enunciados. Donde verdaderamente consideramos que existe en todos sus extremos vía gubernativa es en la segunda de las hipótesis, esto es, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.

Si acudimos a los elementos teóricos expresados sobre la vía gubernativa, encontramos precisamente que la regla general establecida en la doctrina es que ella nace a partir de la interposición de recursos, razón lógica para sostener que se agota cuando esos recursos han sido resueltos, o cuando frente a ellos se configura el silencio administrativo, tal y como lo expresa el Art. 135 del Código Contencioso Administrativo.

Algunos problemas prácticos se presentan en cuanto al agotamiento de la vía gubernativa. Uno de ellos es entender, tratándose de la segunda hipótesis de agotamiento, si la exigencia del Art. 135 se configura con la sólo interposición del recurso, así éste sea improcedente. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que "...dado que la reposición de la referencia fue negada por improcedente, no puede aceptarse como válida para interrumpir el término de caducidad... al negarse por improcedente, lo que se niega no es la pretensión aclaratoria, modificatoria o revocatoria que contenga el recurso, sino el recurso en sí mismo, de donde su interposición resulta absolutamente ineficaz, ya que lo improcedente no tiene efectos en derecho ni crea situaciones de validez jurídica..."¹⁷¹.

6. REVOCACION DIRECTA

La figura de la revocación directa de los actos administrativos no tiene en el derecho colombiano una naturaleza jurídica definida. Del análisis de las disposiciones del ordenamiento positivo que le dan entidad a la institución se pueden concluir dos modalidades precisas, con configuración jurídica perfectamente diversa. Por una parte, encontramos la revocación como mecanismo de utilización directa por parte del sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior y, por otra, la revocación como medida unilateral de la administración para dejar sin efectos decisiones adoptadas por ella misma. En cuanto a la primera hipótesis no podemos dudar que se trata de un mecanismo procesal similar a los recursos típicos de las actuaciones administrativas, pero con unas oportunidades y procedimientos diversos, razón por la cual coincidimos con quienes califican a esta modalidad de la revocación como la de un verdadero recurso extraordinario en vía administrativa. Tratándose de la segunda modalidad, consideramos que se trata de un mecanismo unilateral de la administración que le otorga el legislador, con el fin de revisar sus propias actuaciones y dentro del contexto de la actuación oficiosa, sacar del tránsito jurídico decisiones por ella misma adoptadas.

171. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección II; Auto de diciembre 19 de 1988. C.P.: Reynaldo Arciniegas Baedecker. Exp. 1417.

En ambos casos necesariamente se generan actuaciones administrativas. Hay discusión directa entre la administración y el sujeto pasivo, en torno a la constitucionalidad, ilegalidad o conveniencia del acto administrativo.

No obstante, en ambos casos se coincide en que la revocatoria es la pérdida de vigencia de un acto administrativo en razón a la declaratoria hecha por el funcionario que lo profirió o su inmediato superior, con base en precisas causales fijadas en la ley. Su fundamento es -ha dicho el Consejo de Estado- el de no "... permitir que continúe vigente y produzca efectos un Acto contrario al orden jurídico o al interés público o social, es decir, el imperio del principio de legalidad y el de la oportunidad y conveniencia de la Administración, entendida como servicio público y obrando en función de ese servicio..."¹⁷². En el presente capítulo nos ocuparemos de la primera de las modalidades que directamente tiene que ver con la impugnación de los actos. Sobre la segunda nos referiremos en el próximo capítulo al tratar el problema de la eficacia del acto.

Revocación como recurso

El sistema colombiano de actuación en vía administrativa ha establecido dos tipos de recursos susceptibles de interponerse ante las autoridades administrativas, con el fin de que puedan corregir los errores en que hayan podido incurrir con la puesta en vigencia de un acto administrativo, evitando de esta manera que los interesados acudan directamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Estos tipos de impugnación son los denominados por la doctrina recursos ordinarios y recursos extraordinarios o excepcionales.

Los primeros los clasifica el Decreto 01 de 1984, en recursos de reposición, apelación y queja. Su interposición implica el surgimiento de la llamada vía gubernativa. Los segundos se reúnen en nuestro medio en uno sólo, el de la revocatoria directa del acto, cuando quien

172. Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, concepto de noviembre 14 de 1975, C.P. Luis Carlos Sáchica, Anales del Consejo de Estado, 1975, segundo semestre, tomo LXXXIX, núms. 5, 447-448, p. 79.

la solicita es el sujeto pasivo. Implica, por lo tanto, la iniciativa de persona interesada. Este es el elemento que permite identificarlo como un recurso extraordinario.

Tratándose esta modalidad de un recurso extraordinario, su configuración jurídica es de carácter excepcional y restrictiva, pues lo normal y general sería que las controversias que surgieran con la vigencia de un acto administrativo se definieran directamente por la vía gubernativa. De esta forma, considerándolo como un medio supletivo a los recursos ordinarios, la revocatoria sólo puede ser interpuesta en los eventos en que no se hubiere impugnado ordinariamente un acto administrativo, es decir, en las oportunidades en que no se hubiere ejercitado contra ese acto los recursos ordinarios de reposición o apelación (Art. 70 Decreto 01 de 1984).

La revocatoria directa, como recurso, no es un procedimiento que superponga al gubernativo ordinario, o que lo refuerce o que deba ser tramitado con él o que subsiga a ese procedimiento porque se haya fracasado con él, en la revocatoria el trámite es separado, aislado y a falta de aquel¹⁷³.

La revocatoria puede declararse en cualquier tiempo, es decir, no tiene límites durante la vigencia del acto administrativo. No obstante, el ejercicio del recurso de revocatoria tiene una clara limitación que está dada por el ejercicio de los recursos de la vía gubernativa tal y como lo habíamos expresado.

En cuanto a la posibilidad de generar toda una nueva actuación administrativa con vía gubernativa ordinaria, a partir del ejercicio de la revocatoria, el régimen positivo colombiano determina la imposibilidad de esta actuación. Al respecto, el Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado lo siguiente: "...Tampoco es desarrollo normal de este procedimiento extraordinario, que decidido el recurso de revocatoria la decisión genere nuevos recursos ante quien los decidió o ante su superior, pues ello equivaldría a

173. *Op.Cit. Supra.*

revivir los términos y a reabrir la oportunidad de la vía gubernativa completa, oportunidad que no es posible rehacer o reconstruir, ya no sólo por razones de economía procesal, sino en guarda de la ejecutoriedad y eficacia que son la esencia de la actuación administrativa..."¹⁷⁴.

La administración no puede caer consecuentemente en la inestabilidad o incerteza, que produce una ilimitada cadena de recursos. Resulta imposible entrar en todo un proceso gubernativo frente a lo resuelto ante el ejercicio del recurso extraordinario de revocación, salvo que la administración hubiere abordado materias nuevas no contenidas en el acto objeto del recurso.

Por otra parte, la revocatoria puede ser total o parcial. Desatar un Recurso Administrativo implica, ante todo, un estudio del respectivo acto frente al principio de legalidad que corresponda observar al funcionario y que el impugnante considere violentado. En consecuencia, es obligación de las autoridades introducir, a toda manifestación de voluntad administrativa que advierta viciada de ilegalidad o inconstitucionalidad, las modificaciones totales o parciales que considere oportunas para el restablecimiento del orden jurídico. El vicio en que hubiere podido incurrir la administración es un acto administrativo, no necesariamente tiene que proyectarse sobre su totalidad, puede afectar exclusivamente una parte determinada de éste, por lo que el pronunciamiento que resuelva el recurso solo tendrá que modificar estos apartados espurios de la voluntad administrativa, necesariamente confirmando los que estén acordes a la legalidad.

Como lo ha reiterado el Consejo de Estado¹⁷⁵ "...la revocación implica un cambio sustancial que puede ser total o parcial en el contenido mismo de la voluntad..."

174. *Op.cit. Supra* nota 172.

175. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección I; Sentencia de febrero 6 de 1980; C.P.: Carlos Galindo Pinilla.

Por lo que respecta a las estipulaciones del inciso final del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, en ellas tan solo se indica que además de las modificaciones sustanciales parciales que puede tener un acto administrativo en ejercicio de la revocatoria, las modificaciones formales igualmente podrán ser parciales. En ningún momento la palabra "Además" empleada en dicho artículo es sinónimo de exclusividad; por el contrario implica las ideas de similitud, de igualmente. En general lo que señala la norma, es que no existe limitación alguna por parte de la administración para revocar esos errores cotidianos sean estos formales, aritméticos o de hecho, que no impliquen cambios sustanciales, por cuanto los sustanciales, sí están sujetos al límite que hemos enunciado como Principio de la Conclusión de los Procedimientos Administrativos. En consecuencia, las revocatorias formales pueden darse en cualquier tiempo sin sujeción al artículo 62 del Decreto 01 de 1984.

Las alteraciones o modificaciones no sustanciales de los actos administrativos a que se refiere el Art. 73 inciso 3o. del Decreto 01 de 1984 según ha dicho el Consejo de Estado, no están sometidas a límites temporales y ellas proceden en cualquier tiempo por la administración¹⁷⁶.

Asunto interesante se observa respecto de la revocación de actos de naturaleza particular frente a la revocación como recurso. Veamos: inicialmente no habría ninguna controversia si el particular interesado fuera quien solicitara la revocación del acto que lo afecta. En este caso, la administración tiene la libertad de decidir si revoca o no. En caso contrario, cuando la revocación no es recurso, sino un mecanismo de la administración, se requiere del beneplácito del sujeto pasivo para dejar sin vigencia el acto. Si el particular se niega a dar su consentimiento expreso y escrito para la revocación directa del acto, la administración puede, en cualquier tiempo, ocurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en busca de la anulación de sus propios

176. *Op. cit., supra.*

actos que, aunque violatorios del orden legal, hayan reconocido Derechos Subjetivos o creado situaciones jurídicas del mismo carácter...¹⁷⁷.

No obstante lo anterior, consideramos que la redacción del Art. 73, admite una segunda tesis frente a la revocación de actos de contenido individual. Consiste en una revocación sin consentimiento del particular, cuando el acto fue evidentemente producido por medios ilegales o tratándose del silencio administrativo positivo que no ha sido configurado conforme las exigencias del Código Contencioso. (Art.73 inciso 2). Esta posición es refutada con el argumento de que de todas maneras si se pretende garantizar derechos adquiridos legalmente, y proteger el debido proceso administrativo y jurisdiccional, el paso a seguir por la administración, es de llamar inicialmente al particular beneficiario del acto, y si no obtiene el beneplácito del mismo, proceder a demandar ante la jurisdicción.

De todas maneras, tratándose de revocación como recurso, o de revocación como instrumento de la administración, siempre deberá generarse una actuación administrativa, donde se brinden la totalidad de garantías establecidas en el Código Contencioso Administrativo, y en el Art. 29 Constitucional. El Art. 74 reitera este principio al establecer que "...para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto, se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en el Art. 28 y concordantes de este código...".

La revocación como recurso podrá solicitarse en cualquier tiempo, siempre y cuando no se hubiere acudido ante la jurisdicción contenciosa y la misma ya hubiere expedido auto admisorio de la demanda. La petición de revocación deberá estar fundada en alguna de las precisas causales establecidas en el Art. 69 del Código Contencioso Administrativo. Estas causales las podemos clasificar en dos modalidades: Causales de legalidad y causales de conveniencia. La primera clasificación recogería los numerales 1 y 3 del Art. 69, es decir,

177. Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, concepto de julio 1° de 1975, C.P. Jaime Betancur Cuartas, Anales del Consejo de Estado, 1975, segundo semestre, tomo LXXXIX, núms. 5, 447-448, p. 45.

cuando el acto esté en manifiesta oposición a la Constitución política o a la ley y cuando se cause agravio injustificado a una persona. La segunda, recogería el numeral 2 del Art. 69, esto es, cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o atenten contra él. Esta última es una causal en el estricto sentido de mérito o conveniencia, que le permite a la administración adoptar decisiones subjetivas o políticas respecto de la vigencia del acto.