



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**SECRETARÍA JURÍDICA**

**NOTA INTERNA**

TRD – 2020-130.15.2.13

Palmira, 29 de julio de 2020

**PARA: MARTHA CECILIA GUALTEROS CASTRO**  
Subsecretaria de Planeación Socioeconómica y Estratégica

**DE: GERMAN VALENCIA GARTNER**  
Secretario Jurídico

Cordial Saludo.

A la Secretaría Jurídica de la Administración Municipal de Palmira fue remitida Nota Interna TRD – 2020-161.8.1.30, a través de la cual solicita a este Despacho que conceptúe sobre la revocatoria directa de la Resolución 2019-160.13.3.1233 del 23 de julio de 2019 “Por la cual se resuelve una petición de revisión de estratificación socioeconómica”, habida consideración de que la dependencia administrativa a su cargo advierte que la misma es contraria a derecho por no ajustarse a la metodología de estratificación vigente para la entidad territorial, que adoptó el Decreto Municipal 952 del 26 de febrero de 1999.

### 1. Competencia

De acuerdo con los dictados de los numerales 3 y 4 del artículo 7° del Decreto Extraordinario No. 213 de 2016, la Secretaría Jurídica regenta funciones consultivas en derecho estando facultada para la cognición y subsecuente pronunciamiento sobre el asunto por el que inquiera.

### 2. Consideraciones

Como introito, se pone de manifiesto que el concepto jurídico que se emite se circunscribe a discurrir en torno la institución jurídico-administrativa de la revocatoria directa de consagración en la Ley 1437 de 2011, que se orienta por los principios de la función administrativa y que tiene por finalidad la extirpación de los actos administrativos del ordenamiento jurídico con sujeción a la preceptiva que se expone a continuación, sin que esta disertación arribe a calificar las metodologías empleadas para la definición del estrato socioeconómico, que si bien es cierto erige el objeto del acto administrativo, no lo es menos que es eminentemente técnico y de cuyo saber es depositaria la Oficina a su digno cargo. Así las cosas, es de su resorte cotejar las disposiciones de la Resolución que atañen a la metodología y su vigencia con el orden legal y constitucional, y decidir sobre la viabilidad jurídica de su aplicación, vinculando además a la ponderación las cavilaciones aquí plasmadas.

La revocatoria directa fue establecida por el legislador como un adminículo de derecho administrativo consagrado con autonomía frente al régimen de recursos que el Código de Procedimiento Administrativo y



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

de lo Contencioso Administrativo adoptó en su tenor, por lo que la misma no puede ser tenida como un aditamento más de las defensas que ordinariamente le asisten a quien se encuentra inmerso en una actuación administrativa y está sujeta a una reglamentación particular contemplada en la misma ley codificada.

La Ley 1437 de 2011 se refirió al mencionado instrumento en los siguientes términos:

*“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.”*

Es así como nuestro sistema jurídico permite que la revocación directa de actos administrativos proceda de oficio cuando la autoridad competente declara manifiestamente la voluntad de suprimir sus mandatos por iniciativa propia, o bien puede ser que la iniciativa provenga de un agente externo quien a través de una solicitud requiera a la Administración Pública para la realización de dichos propósitos, por encontrar la decisión controvertible a la luz de las causales que establece el artículo 93 del CPACA. En tal sentido, la revocación directa presupone la existencia de un acto administrativo, y tiene por objeto enjugar la estela de sus efectos, por encontrarlo en antagonismo con el sistema jurídico supra-administrativo, el interés público o social, o por irrogar un daño antijurídico al administrado.

No obstante lo anterior, la mentada institución no es pasible de utilizarse indeliberadamente, pues no basta con que las autoridades estén investidas para excluir al acto administrativo del tráfico jurídico, también deben verificar las repercusiones que puedan engendrarse para sus destinatarios y en congruencia arbitrar las modulaciones necesarias para evitar conculcar axiomas con recurrencia salvaguardados en la jurisprudencia constitucional como los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica para el caso de los actos de carácter general, impersonal y abstracto. Lo anterior, en procura de dotar de estabilidad jurídica las relaciones entre el Estado y sus asociados, a través del mandato de abstención que disuade a los agentes de sorprender al ciudadano con modificaciones intempestivas y abruptas del ordenamiento jurídico, habiéndose configurado una situación de confianza de cara al presupuesto fáctico que consagra una norma jurídica cuya consecuencia se persigue, a fin de que este último pueda ordenar la trayectoria de sus negocios y adoptar las medidas necesarias para soportar la contingencia.

Merced al artículo 97 del estatuto ídem, el legislador llevó al adarve todo acto administrativo, fuere este expreso o ficto, cuando opere el denominado silencio administrativo en los eventos donde su naturaleza sea particular y concreta, a saber:



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*“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.”*

Los actos administrativos en cuanto a su clasificación por el carácter que ostentan o por su naturaleza pueden ser generales y abstractos, particulares y concretos, y mixtos, siendo estos últimos producto del desarrollo jurisprudencial. Resulta entonces trascendente para la esfera de la Administración discernir dentro de la producción normativa a qué linaje responden los actos administrativos, no exclusivamente para definir el mecanismo de publicidad, sino adicionalmente para determinar en qué circunstancias de hecho procede la revocatoria directa, con reparo en el análisis sobre los postulados enunciados con anterioridad, y cuándo el acto goza de lo que la doctrina en el derecho administrativo ha bautizado como el principio de intangibilidad o inmutabilidad del acto administrativo.

Así las cosas, los actos de naturaleza particular y concreta, se enfatiza, no podrán ser removidos del mundo jurídico sin haberse apalancado la voluntad positiva –consentimiento- de su destinatario o titular, la cual además, reza la ley, debe ser previa, expresa y escrita. Asimismo, la actuación administrativa en la que se garantizarán los derechos de audiencia y de defensa como parte del esquema de amparo que ofrece el derecho al debido proceso (Art. 23 C.N., en concordancia con el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011).

Ahora, antes de dilucidar la estirpe del acto administrativo sub-examine, este Despacho considera de relieve disertar en torno al objeto de la Resolución.

Con el advenimiento de la Ley 142 de 1994 se consagró el régimen de servicios públicos vigente en la actualidad, que a su turno endosó en el artículo 101 el deber de los burgomaestres de adoptar la estratificación socioeconómica, que como bien lo afirma en su solicitud es un instrumento técnico encauzado a lograr la clasificación de la población municipal conforme a la vivienda y su entorno, en estratos socioeconómicos definidos en el artículo 102 ibídem. Este Despacho advierte la dimensión que irradia de la clasificación socioeconómica, la cual es indubitable pulsión de la cláusula de Estado Social de Derecho que orienta el desarrollo dogmático y orgánico del orden constitucional y en consecuencia es el pilar de la organización, visión y misión del sector público y sus agentes; por ese derrotero, la clasificación en estrato socioeconómico pugna con la segregación socio-espacial y a la postre estriba en una



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

herramienta enfilada a la garantía de los principios de igualdad material y solidaridad, y a la materialización de las predicas del artículo 334 Superior que preceptúa:

*“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones...”*

Lo anterior tiene asidero en que la clasificación en comento allende de delimitar por estratos zonas bajo esos criterios homogéneas, tiene resonancia en el régimen tarifario de servicios públicos aplicables, andamiaje que se edifica sobre el concepto en derecho de un sistema solidario, que grava, en términos de contraprestación, con mayor onerosidad, en tanto le es exigible una contribución amén de la tarifa corriente, a los estratos más altos o con mejores condiciones de habitabilidad en contraposición con los estratos más bajos a quienes se les reconoce mayor dificultad para sufragar la tarifa y en congruencia son financiados o subsidiados por los primeros.

Corolario de lo expuesto es que la estratificación, como atribución del Alcalde es un acto que tiene redundancia en materias de superlativo interés para el Estado como a guisa de ejemplo se señaló para el caso de la prestación y cobro de los servicios públicos, así como en otros escenarios tales como el impuesto predial unificado (principio de progresividad), para desglosar información, elaborar estadísticas; o bien puede ser culminante para orientar el dictamen de tratamientos y otras decisiones de ordenamiento territorial. Por ese derrotero, el acto administrativo en sus determinaciones no puede ser veleidoso, contrario a eso, su contenido debe consultar los parámetros plasmados en las leyes que se ocupan de delimitar su alcance y los criterios vinculantes que deberán ser acuñados para emitir una decisión que clasifique el territorio del ente territorial total o parcialmente.

El artículo 102 de la Ley 142 de 1994, modificado a su vez por el artículo 16 de la Ley 689 de 2001 subordinó la estratificación a las metodologías que para tal efecto apreste el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, por lo que toda desviación o desconocimiento de dichas fórmulas viciarán el acto administrativo, razón por la cual las autoridades deberán informarse de la metodología prohijada por dicha entidad y las modificaciones que surta en aras de la legalidad del acto. Este punto alcanza mayor preponderancia cuan se vuelve el principal motivo de reproche que reconoce el ordenamiento jurídico y en



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

cuya desatención concede al particular en desavenencia dos vías procesales en sede administrativa según la estirpe de la reclamación, sea esta general o particular de acuerdo con las voces de la Ley 739 de 2002, a saber:

*“Artículo 5°. Reclamaciones generales. Cuando cualquier persona natural o jurídica manifieste dudas sobre la correcta realización de las estratificaciones, es decir, sobre la forma como fueron aplicadas de manera general las metodologías, el Departamento Nacional de Planeación emitirá un concepto técnico y, si lo considera necesario, ordenará al Alcalde la revisión general o parcial de las estratificaciones fijando los plazos para la realización, adopción y aplicación e informando a las autoridades de control y vigilancia competentes. También deberán volverse a realizar, adoptar o aplicar estratificaciones cuando el Departamento Nacional de Planeación mínimo cada cinco (5) años cambie las metodologías nacionales, o cuando por razones naturales o sociales dicha entidad considere que se amerita. Únicamente por las circunstancias descritas en este artículo el Alcalde podrá dejar sin efectos los decretos de adopción y aplicación de las estratificaciones, y para las revisiones generales aquí previstas aplicarán las competencias y los plazos de control y vigilancia señalados en el artículo 3° de la presente ley.*”

*Artículo 6°. Reclamaciones individuales. Toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía, en cualquier momento, por escrito, revisión del estrato urbano o rural que le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito. En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo a la reglamentación que establezca el Departamento Nacional de Planeación atendiendo a las metodologías. La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo...”*

Ahora bien, sobre la naturaleza del acto, el Consejo de Estado en Sentencia del 20 de mayo de 2010 dictada en el marco del proceso con Rad. 76001-23-31-000-2001-03414-01, disertó sobre la naturaleza del acto administrativo que consagraba la estratificación socioeconómica en el otrora Municipio de Santiago de Cali esgrimiendo:

*“Según lo informa el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, la estratificación de los inmuebles residenciales en cada municipio está regulada por los artículos 101, 102 y 104 de la Ley 142 de 1994; y las leyes 689 de 28 de agosto de 2001 y 732 de 25 de enero de 2002 en cuanto modificaron las anteriores disposiciones (...). Vista esa normatividad y el contenido del Decreto municipal 1052 de 28 de junio de 1996, se observa que en cuanto adopta la estratificación socioeconómica del municipio de Cali, es un acto administrativo general e impersonal y, por lo tanto, susceptible de acción de simple nulidad; pero en tanto precisa el estrato de cada predio residencial, pasa a tener efectos particulares y concretos, lo cual según se señala en el mismo, se da en los anexos 1, Estratificación de manzanas agrupadas por comuna y barrio; 2, Estratificación de viviendas atípicas por comuna y barrio; y 3, Estratificación de lado no agrupados por comunas y barrio. De esa forma cabría decir que se trata de un acto administrativo mixto, pero que en virtud de su específica regulación, a diferencia de lo que ocurre con sus efectos generales y*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*abstractos, no puede ser objeto de acción contencioso administrativa directa en relación con sus efectos particulares o concretos individualmente considerados, puesto que por fuerza de esa normatividad, el directamente afectado o interesado deberá provocar primero una decisión sobre su situación específica, mediante la reclamación señalada en el artículo 104 de la Ley 142 de 1994, con lo cual bien se puede afirmar que continúa la actuación administrativa iniciada por la Administración municipal en ejercicio de las funciones y atribuciones que le otorgan las normas en comento. Igualmente tendrá que agotar la vía gubernativa respecto de la decisión que se adopte frente a su reclamación, que en este caso implica la interposición y consiguiente definición del único recurso de que es susceptible ese acto, el de apelación, dado el carácter obligatorio de éste para cumplir aquel presupuesto de procedibilidad de la acción (artículos 50 y 63 del C.C.A.), con la observación de que si la reclamación o el recurso no se resuelven dentro de los términos señalados en la norma citada, operará el silencio administrativo positivo a favor del reclamante.”*

El anterior análisis, es un criterio auxiliar que coadyuva a deslindar la naturaleza jurídica del acto administrativo en estudio, pues si bien este último al igual que el acto demandado en el proveído de la máxima corporación de la jurisdicción contencioso administrativa erige una expresión de la atribución para clasificar en estratos socioeconómicos el territorio municipal, aquel que hoy avoca a esta Secretaría corresponde al acto que signa una actuación administrativa de interés particular, por consiguiente sus imperativos tienden a producir efectos jurídicos o a transformar una situación jurídica singular; tal aseveración es ratificada con la caracterización predial que subsume el instrumento que permite colegir sin lugar a equívocos el suelo objeto de la clasificación y por consiguiente haciendo individualizable a su titular dominical, quien se presume es quien incoó la actuación administrativa. Asimismo, se tomó en ponderación las cavilaciones del Consejo de Estado que precisa para el caso de su conocimiento, que el acto administrativo en la medida en que delimita y relaciona cada uno de los predios comprometidos adquiere un raigambre particular y concreto, como acaece en la Resolución de su consulta, la cual se engasta al predio descrito en sus disposiciones.

En tal virtud, al concepto de este Despacho el acto administrativo configura una decisión administrativa que afecta la esfera subjetiva, por vía de la creación de una situación jurídica de naturaleza particular y concreta, de suerte que el propietario y las personas que detenten derechos reales sobre el inmueble aquellos afectados directamente, frustrando toda posibilidad de que terceros al margen puedan encontrarse en igual condición fáctica.

Verificada la posición del acto administrativo en cuestión de cara a la clasificación por naturalezas, es apenas lógico que la conclusión no sea otra que la Resolución plurimencionada sea ajena al ámbito dispositivo de la autoridad administrativa, toda vez que es creadora de una situación jurídica particular que reconoce la Ley 1437 de 2011 como supuesto de hecho que dota de inmutabilidad o irrevocabilidad al acto, condicionando la institución de la revocatoria directa al consentimiento previo, expreso y escrito del titular destinatario, compeliendo además a la garantizarle al concernido el plexo de prerrogativas inmanentes al debido proceso.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

Amén de lo anterior, valga acotar que cuandoquiera que se obtenga el consentimiento del afectado, la revocación directa del acto será procedente por la causal primera (manifiesta oposición a la constitución o la ley), inclusive cuando el interesado haya controvertido la resolución a través de la impetración de la reclamación de la que es pasible el acto de estratificación socioeconómica, habida consideración de que el legislador solo acotó la procedibilidad de la institución en el evento de haberse interpuesto los recursos cuando la revocatoria directa sea a instancia de parte y no cuando la misma nace de la voluntad administrativa (de oficio). Colofón de lo exhibido, la revocatoria directa de la Resolución le está vedada a la Administración siempre que no concurra la voluntad o consentimiento del afectado; de surtirse los estadios del debido proceso sin que el particular se aviniera con la iniciativa de revocación del acto administrativo deberá acudir ante el juez administrativo a través del medio de control de nulidad simple o acción de lesividad que culmine con sentencia que declare írrito el precepto.

Adicionalmente, la Secretaría Jurídica pondrá de manifiesto la irregularidad de la investidura para obrar de todo agente de la Administración Central que se arrogue atribución para expedir un acto administrativo de estratificación socioeconómica dadas las predicas del artículo 101 de la Ley 142 de 1994 que previene su indelegabilidad, tesitura que se ajusta a las interdicciones del artículo 11 de la Ley 489 de 1998, que reza:

*Artículo 11. Funciones que no se pueden delegar. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:*

(...)

*3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.*

### 3. Conclusiones

(i) La revocatoria directa es una institución positivizada en el ordenamiento con la finalidad de suprimir los actos administrativos, empero su uso debe compaginarse con los principios de legalidad, buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica y respeto por el acto propio. Acerca de los actos administrativos de naturaleza particular y concreta huelga manifestar que la ley expresamente supeditó la herramienta al consentimiento del particular destinatario, es decir, de a quien al que se le reconoce, crea, modifica o extingue una situación jurídica.

(ii) La Resolución 2019-160.13.3.1233 del 23 de julio de 2019 “Por la cual se resuelve una petición de revisión de estratificación socioeconómica” se enmarca en la clasificación de los actos administrativos como un acto administrativo de carácter particular y concreto.

(iii) De advertirse la ilegalidad de la mentada Resolución deberá intentarse la revocatoria directa previo recaudo del consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, al que a su turno deberá garantizársele el debido proceso que debe permear toda actuación administrativa. No sobra indicar que la revocatoria directa que se funde en la manifiesta oposición a la constitución y la ley, será procedente con



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

observancia de los anteriores parámetros, aun cuando contra el acto se hayan interpuesto recursos, cuando la misma se promueva de oficio.

(iv) En el evento en que el particular disienta de la revocatoria y no otorgue su consentimiento, el acto deberá ser acometido por vía del medio de control de nulidad (acción de lesividad) en procura de declaración judicial que deje sin efectos sus disposiciones.

(v) Hacia futuro revítese la competencia de la autoridad que expida acto administrativo en ejercicio de la potestad para definir la estratificación socioeconómica en la circunscripción territorial, pues conforme lo vislumbra el Despacho, la Ley 142 de 1994 inculcó su indelegabilidad, reposando exclusivamente en la órbita de las atribuciones del alcalde.

Sin otro en particular se emite el presente concepto jurídico en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2011, para sus consideraciones.

Atentamente,

GERMAN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico

Redactor: Luis Miguel Torres Gallego – Contratista  
Revisó: Maria Carolina Valencia Gómez – Contratista