

LA REVOCATORIA DIRECTA OFICIOSA DE DECISIONES EMPRESARIALES COMO MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS RIESGOS DE COADMINISTRACIÓN.

CRÓNICA DE LA SENTENCIA DEL 27 DE FEBRERO DE 2025 - RADICADO 11001-03-24-000-2017-00332-00

Por: Andrea Carolina Fuentes Castro¹

1. Contexto.

La línea entre ejercer funciones de control y pasar a coadministrar de facto parece usualmente gaseosa. El 27 de febrero de dos mil veinticinco, el Consejo de Estado - Sección primera - profirió sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, expediente número 11001-03-24-000-2017-00332-00², a fin de resolver la demanda impulsada por la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios contra un acto administrativo dictado por la misma entidad a través de su dirección territorial occidente.

El objeto del conflicto radica en la emisión de la Resolución nro. 20178300037685 del 30 de junio de 2017 por medio de la cual se decidió revocar directamente de forma oficiosa la decisión empresarial de Empresas Públicas de Medellín (EPM) en la cual se da respuesta a una petición formulada por un usuario respecto de la desinstalación del servicio de energía.

A efectos de entender el problema suscitado, es menester exponer los siguientes hechos;

- i) El 21 de abril de dos mil dieciséis, EPM procedió a la desinstalación de redes eléctricas y al desmontaje del transformador en el predio La Planta La Esmeralda, ubicado en el municipio de Buriticá, Antioquia. Autorizado presuntamente por la directora del UMATA.
- ii) El usuario Juan Martin Vázquez el 24 de marzo de 2017 en ejercicio del derecho de petición solicitó a EPM la entrega del acta de incautación, inventario y la devolución del transformador para días después elevar dicha solicitud a forma de petición, queja y reclamo (PQR) ante la superintendencia de servicios públicos domiciliarios por el "DESMONTE DE LAS REDES ELÉCTRICAS Y POSTERIOR RETENCIÓN DE LAS MISMAS SIN NOTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE ACTA DE INCAUTACIÓN."

- iii) En respuesta a lo anterior, el 3 de abril del mismo año, EPM emitió Resolución 0156PP-20170130041452, en la que aportó lo solicitado e informó que el desmonte había sido

¹ Estudiante de Cuarto año de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Monitorea del Departamento de Derecho Administrativo de la misma universidad, con interés en derecho administrativo económico, perteneciente al comité editorial de Nómika.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (27 de febrero de 2025). *Sentencia de única instancia*. Radicado n.º 11001-03-24-000-2017-00332-00. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Demandante: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

ordenado por la Gobernación de Antioquia y que el material retirado había sido entregado a la señora Sandra Natalia Úsuga Pérez, directora de la UMATA y delegada de la Secretaría de Gobierno del municipio de Buriticá. No obstante, en dicho acto la empresa omitió notificar al usuario sobre los recursos legales a los que tenía derecho para defenderse de la decisión.

iv) Frente a la respuesta dada, la dirección territorial occidente de la SSPD procedió a analizar oficiosamente el asunto para finalmente emitir la Resolución nro. 20178300037685 por medio de la cual decide revocar de oficio la decisión empresarial de EPM además de ordenar la reconexión del servicio sin ningún costo al usuario.

v) El nivel central de la SSPD posteriormente decide interponer demanda de nulidad y restablecimiento de derecho contra la mencionada resolución, siendo tramitado este litigio interno en única instancia ante el Consejo de Estado concluyendo con la sentencia hoy objeto de análisis.

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

La parte actora fundamentó su demanda en torno a un único cargo, el cual sostiene que la dirección actuó sin competencia al interpretar de manera equívoca las funciones propias de control y vigilancia que le permiten aplicar la figura de revocatoria directa prevista en el artículo 93 del CPACA³, puesto que su competencia es reglada y excepcional, habilitándose únicamente cuando el usuario interpone recurso de apelación, ergo en el caso concreto al actuar de oficio, la Dirección Territorial habría vulnerado el principio del Juez Natural y el debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución, al ejercer una potestad de revocatoria que, según el nivel central de la entidad, le estaba vedada. Para sustentar esta postura, la parte actora argumentó que no existe una relación de superioridad jerárquica entre la Superintendencia y las empresas prestadoras, ya que la entidad actúa como un ente de control externo y no como un jefe orgánico, criterio apoyado por la sentencia C-263 de 1996⁴. Además, reforzó su cargo invocando la coherencia institucional, citando el memorando interno nro. 20131300024073 del 6 de mayo de 2013, en el cual la misma SSPD ya había definido que carecía de competencia para revocar de oficio actos de los prestadores basándose en su interpretación de la Ley 142 de 1994⁵ y el CPACA. Con ello, buscaban evitar que la entidad incurriera en prácticas de coadministración, al intervenir directamente en decisiones de sujetos que gozan de autonomía.

Por su lado, EPM en calidad de litisconsorte de la parte demandante siguió la línea de las pretensiones de nulidad argumentando también que la Dirección Territorial Occidente

³ Colombia. Congreso de la República. (18 de enero de 2011). *Ley 1437 de 2011*, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 93: "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".

⁴ Corte Constitucional de Colombia. (13 de junio de 1996). *Sentencia C-263*. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

⁵ Colombia. Congreso de la República. (11 de julio de 1994). *Ley 142 de 1994*, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

carecía de competencia para revocar de oficio sus decisiones empresariales. La empresa sostuvo que la facultad de la Superintendencia es reglada y ocasional, limitándose a la resolución de recursos de apelación interpuestos por los usuarios, y por no existir una relación de superioridad jerárquica orgánica la administración no podía intervenir de manera oficiosa en su gestión haciendo especial énfasis en que la propia entidad (SSPD), mediante el Memorando Interno nro. 20131300024073 del 6 de mayo de 2013, había definido previamente su falta de competencia para aplicar la figura de la revocatoria directa sobre actos de los prestadores basándose en el análisis del CPACA y la Ley 142 de 1994. Por añadidura, justificó el retiro de los activos eléctricos como un acto derivado del cumplimiento de órdenes impartidas por la Gobernación de Antioquia, comunicando que el material fue entregado a las autoridades del municipio de Buriticá.

En contraste a ello la parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda defendiendo la legalidad de su actuación bajo una interpretación que muestra su rol como garante de los derechos de los usuarios. Para la Dirección, su intervención no fue un acto de extralimitación, sino el ejercicio legítimo de su competencia como superior funcional de las empresas prestadoras, calidad que le permite verificar que las decisiones empresariales se ajusten a la legalidad sin vulnerar el debido proceso de los ciudadanos.

Frente a los hechos, sostuvo que la respuesta inicial de EPM fue apresurada e insuficiente, ya que la empresa omitió informar al usuario sobre los recursos a los que tenía derecho, dejándolo en un estado de indefensión. Por su parte, señalaron que en el expediente no constaba la orden de la autoridad competente que justificaba el retiro del transformador, lo que convertía dicho suceso en una actuación irregular contraria a la Ley 142 de 1994 y al propio Contrato de Condiciones Uniformes que celebró con el usuario.

Asimismo, la Dirección Territorial fundamentó su decisión de revocatoria de oficio en los numerales 1 y 3 del artículo 93 del CPACA, argumentando que el acto de EPM era manifiestamente contrario a la Constitución y causaba un agravio injustificado al usuario. Bajo esto, explicaron que la superioridad funcional de la Superintendencia no puede limitarse únicamente a resolver apelaciones formales, sino que le otorga la potestad de actuar oficiosamente para corregir arbitrariedades y restablecer el orden jurídico cuando este ha sido roto por el prestador, asegurando así la eficiencia y calidad del servicio público.

Finalmente la procuraduría intervino en el proceso respaldando la legalidad de la actuación de la Dirección Territorial, sosteniendo que la SSPD, por ser superior funcional, cuenta con la facultad plena para revocar directamente las decisiones de las empresas prestadoras cuando estas vulneran el orden jurídico, resaltando que, si bien empresas como EPM gozan de prerrogativas administrativas para garantizar la eficiencia del servicio, el Legislador estableció la revocatoria directa del artículo 93 del CPACA como un mecanismo de control necesario para evitar abusos y proteger los derechos de los ciudadanos, argumentando que dicha potestad no es una extralimitación, sino una manifestación del deber del Estado de asegurar la finalidad social y la prestación eficiente de los servicios públicos, tal como lo

ordena el artículo 365 de la Constitución⁶, razón por la cual concluye que los cargos de la demanda no tenían vocación de prosperidad.

3. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

El Consejo de Estado decidió fallar a favor de la Dirección Territorial Occidente, confirmando la legalidad del acto. Como argumento central la Sala expuso, si bien la Superintendencia no es el superior jerárquico de las empresas prestadoras por no existir una relación jerárquica orgánica, sí cuenta con la calidad de superior funcional.

Para sustentar esto, la corporación retomó lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-263 de 1996. En esa providencia se precisó que existe una unidad funcional entre las actividades operativas de las empresas y las funciones de control de la Superintendencia, todo con el fin de garantizar que los servicios públicos se presten de manera eficiente. Además, la Sala resaltó que los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, al darle a la SSPD la competencia para resolver recursos de apelación, confirman precisamente esa superioridad funcional.

De modo que el argumento central de la decisión fue la interpretación del artículo 93 del CPACA. En vista de que modificó el régimen anterior al permitir expresamente que la revocatoria directa pueda ser ejercida no solo por el superior jerárquico, sino también por el superior funcional, ya sea porque alguien lo pida o de oficio. Por esta razón, el tribunal aclaró que el precedente de 2007 que invocaba EPM ya no es aplicable al estar fundamentado en el antiguo Código Contencioso Administrativo (CCA), el cual era limitado y no contemplaba la figura del superior funcional para estos casos.

En definitiva, el Consejo de Estado dejó claro que la competencia de la SSPD no debe limitarse a esperar los recursos de apelación formales. En este caso concreto, la intervención de oficio fue necesaria y legítima porque EPM vulneró el debido proceso del señor Vásquez al no informarle sobre los recursos legales a los que tenía derecho. Al quedar el usuario desprotegido por un error de la empresa, la Superintendencia tenía el deber de actuar como un órgano garante para restablecer el orden jurídico y proteger la finalidad social de los servicios públicos que ordena nuestra Constitución

⁶ Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 365: "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional".

4. ANÁLISIS CRÍTICO

Ciertamente el desenlace del caso objeto de análisis se considera admisible, debido a que la Dirección Territorial Occidente de la SSPD actuó dentro de sus funciones de inspección, vigilancia y control. La Corte Constitucional ha precisado que; la inspección implica la verificación de información, la vigilancia consiste en el seguimiento y evaluación del cumplimiento normativo, y el control, que en este caso tiene especial importancia, permite ordenar correctivos y sanciones cuando exista una afectación evidente del interés general, pero sin sustituir a los particulares en la toma de decisiones sobre la gestión de sus propios asuntos⁷. En este sentido, la revocatoria hecha por la Dirección Territorial no se trató una intromisión arbitraria en la autonomía privada de EPM, sino una respuesta necesaria frente al error en el que incurrió la entidad que causó agravio injusto al vulnerar el derecho de debido proceso al usuario cumpliendo así su función de garante, asegurando que los servicios públicos cumplan su finalidad social y se presten bajo principios de eficiencia y protección de los derechos de los usuarios.

No obstante, a estar de acuerdo con la postura acogida, el fallo del Consejo de Estado deja una sensación de vacío al no desarrollar de fondo un aspecto de especial importancia: la oficiosidad. El debate que surge alrededor de esta figura puede dar lugar a futuros desbordes de funciones, amparados bajo esa supuesta oficiosidad que la providencia no intenta siquiera delimitar de manera clara.

El problema central radica entonces en que la oficiosidad de la revocatoria directa no tiene límites claros, y ello se debe precisamente a la amplitud de las causales previstas en el artículo 93 del CPACA. Decir que procede cuando el acto atenta contra el interés general o causa agravio injustificado equivale a no decir nada concreto, pues estos conceptos, a fin de cuentas, son lo que la Sentencia C-298 de 2025⁸ denomina una “indeterminación insuperable”, al no asegurar un grado de previsibilidad admisible para los destinatarios de la ley. Así, la oficiosidad deja de ser una facultad excepcional para convertirse en una competencia de alcance peligrosamente ilimitado.

Al validar esta facultad, el Consejo de Estado parece ignorar la advertencia contenida en el precedente de 2007 que él mismo cita, donde se calificaba la intervención oficiosa de un ente externo sobre decisiones de un autónomo como una “forma exótica y muy excepcional” de administración. Bajo la anterior doctrina y legislación, el control funcional se entendía como una competencia reglada, ocasional y especial, limitada exclusivamente a los actos apelados. Sin embargo, la providencia objeto de análisis rompe este esquema al trasladar dicha facultad al ámbito general en las líneas del artículo 93 del CPACA, transformando lo que era un mecanismo extraordinario en una competencia permanente, general y oficiosa borrando así la frontera técnica entre la superioridad jerárquica y la funcional, otorgando a la SSPD un

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-429 del 17 de septiembre de 2019. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sala Plena.

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-298 del 3 de julio de 2025. Magistrado Ponente: Juan Carlos Cortés González. Sala Plena.

poder de revisión constante sobre la gestión del prestador que el sistema legal no había previsto antes como la regla general.

Este desbordamiento incluso puede ser gravoso, dependiendo de la postura que se tenga en cuanto a la protección estatal, al considerarse que, en el caso concreto, el usuario guardó silencio durante el trámite procesal. Al proceder de oficio, la administración incurre en lo que la Corte Constitucional denomina “medidas paternalistas de carácter económico”. Estas medidas parten del supuesto de que los particulares carecen de la capacidad de gestionar sus propios intereses adecuadamente y que el Estado debe sustituir su voluntad para “corregir” a la empresa. La Corte ya advirtió en la Sentencia C-429 de 2019 que las funciones de inspección, vigilancia y control “claramente no incluyen funciones de administración, coadministración y/o cogestión”, pues “inspeccionar y vigilar no es lo mismo que dirigir”.

Cuando la amplitud del ámbito de decisión de una superintendencia deja sin margen de acción a los órganos directivos de las entidades vigiladas, ello desnaturaliza el marco de las funciones de control, que no pueden implicar la sustitución de los particulares al momento de decidir acerca de las cuestiones propias del giro ordinario de sus negocios. A lo anterior se suma que, si bien la SSPD posee facultades jurisdiccionales en el marco de sus funciones de control, se trata de un órgano de naturaleza administrativa inserto en la lógica inescindible del poder ejecutivo, lo que hace que su actuación oficiosa sobre decisiones empresariales pueda no estar lejana de consideraciones de oportunidad política. Por tanto, se refuerza la necesidad de que sus intervenciones cuenten con criterios objetivos y previsibles que eviten que el controlador se convierta en un cogestor permanente del prestador

En ese orden de ideas, no puede desconocerse que la Corporación desaprovechó una oportunidad valiosa para delimitar, al menos en sus rasgos generales, las fronteras de la revocatoria directa oficiosa cuando quien la ejerce es un superior funcional y no jerárquico. El análisis se concentró en resolver si había o no competencia, pero dejó casi intacta la pregunta que realmente llegaría a generar inquietud hacia el futuro: ¿bajo qué criterios y en qué circunstancias puede la SSPD revocar de oficio una decisión empresarial sin que medie recurso alguno? La ausencia de criterios orientadores al respecto no es un asunto de menor trascendencia, pues, como se ha expuesto, las causales del artículo 93 del CPACA son suficientemente amplias como para amparar intervenciones que excedan el control legítimo y deriven en coadministración. Fijar esos límites, o al menos divisarlos, habría dotado de mayor seguridad jurídica tanto a las empresas prestadoras como a los usuarios contribuyendo a que la función de control de la administración pública no se confunda con la gestión directa de los servicios públicos.

5. Referencias

JURISPRUDENCIA

Consejo de estado

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (27 de febrero de 2025). Sentencia de única instancia Radicado 11001-03-24-000-2017-00332-00. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

Corte Constitucional

- Corte Constitucional de Colombia. (17 de septiembre de 2019). Sentencia C-429. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz.
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de julio de 2025). Sentencia C-298. Magistrado Ponente: Juan Carlos Cortés González.