Sentencia SU050/17

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

El defecto sustantivo se origina cuando la providencia cuestionada se basa en una disposición inaplicable para el caso bajo análisis, bien porque perdió vigencia, porque es inconstitucional, o porque no guarda conexidad material con los supuestos de hecho que originaron la controversia. De acuerdo con ello, cuando los jueces ignoran las normas aplicables al caso puesto a su conocimiento, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues constituyen una violación al debido proceso.

DEFECTO SUSTANTIVO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

PRECEDENTE JUDICIAL-Jueces pueden apartarse si exponen razones que justifiquen su decisión

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO-Causales

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO-Desarrollo normativo y jurisprudencial en situaciones reguladas por el anterior código contencioso administrativo (DL 01 de 1984)

REVOCATORIA O SUSPENSION UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Requiere el consentimiento previo y expreso del involucrado excepto en los casos de manifiesta ilegalidad

Aunque por regla general, las autoridades públicas no pueden revocar actos administrativos de contenido particular y concreto sin el consentimiento expreso del titular, el legislador previó, tanto en el código contencioso administrativo anterior como en el actual, la posibilidad de omitir dicha autorización, en dos eventos: (i) cuando se trata de un acto ficto o presunto y (ii) cuando el mismo fue obtenido a través de medios ilegales o fraudulentos.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Obtenidos por medios ilegales o fraudulentos

Pueden revocarse actos obtenidos a través de medios ilegales aunque no se trate de actos fictos o presuntos.

REVOCATORIA DE NOMBRAMIENTO DE DOCENTES-Revocatoria sin consentimiento expreso y escrito del titular

El ordenamiento jurídico colombiano establece que los actos administrativos de contenido particular y concreto (entre ellos los de nombramiento de un funcionario público) creadores de situaciones jurídicas y derechos de igual categoría, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular. Por lo tanto, si la Administración no cuenta con dicha autorización deberá demandar su propio acto ante la jurisdicción administrativa.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por configurarse defecto sustantivo por aplicación indebida del inciso segundo de artículo 73 del CCA

El Consejo de Estado aplicó a la solución del caso concreto una causal de revocatoria directa sin que la misma se hubiese configurado pues, el medio ilegal aludido no tuvo injerencia en la producción del respectivo acto.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Término para interponerlo

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por desconocimiento del precedente relativo a la prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto a través de los cuales se efectúa nombramiento de docente, sin el consentimiento del titular

Acción de tutela instaurada por Leonor Castiblanco Arévalo contra la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado y la Universidad de Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de las sentencias proferidas en el asunto de la referencia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015) y por la Sección Quinta de la misma Corporación el diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Mediante resolución No 002 del 15 de enero de 1979 el Instituto Universitario de

Cundinamarca (hoy Universidad de Cundinamarca) nombró a la señora Leonor Castiblanco Arévalo en el cargo de “profesora tiempo completo” de esa institución educativa1.

1.2. Posteriormente, la Gobernación de Cundinamarca a través del Decreto 941 del 8 de abril de 1980 nombró a la señora Leonor Castiblanco Arévalo en el siguiente cargo: “profesora 2ª cat. Norm. Dpal Girardot Mercedes de Egurrola”.

1.3. Afirmó la accionante, que desempeñó el cargo de profesora en ambos planteles educativos pero en distintas jornadas académicas. Expresó, que durante su vinculación laboral, alcanzó el grado 14 del escalafón docente.

1.4. Mediante resolución No 1324 del 1 de agosto de 1996, la Universidad de Cundinamarca revocó de manera directa la resolución No 002 del 15 de enero de 1979 por medio de la cual se había efectuado el nombramiento de la señora Leonor Castiblanco Arévalo en el cargo de “profesora tiempo completo”, sin que mediara consentimiento previo y expreso de la titular. Esta decisión se fundamentó en que la señora Castiblanco Arévalo percibía de manera simultánea dos asignaciones del tesoro público, circunstancia que en criterio de ese plantel educativo desconoce lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Nacional de 1886 reafirmado en el artículo 128 de la Carta de 1991 y en el artículo 19 de la Ley 4 de 1992.

El texto de la resolución No 1324 de 1996 es el siguiente:

“CONSIDERANDO:

1. Que mediante Resolución No 002 del 15 de enero de 1979, la ciudadana LEONOR CASTIBLANCO AREVALO, fue vinculada como docente de tiempo completo al Instituto Universitario de Cundinamarca ITUC, hoy Universidad de Cundinamarca, UDEC.

2. Que mediante comunicación dirigida a la Rectoría de la Universidad de Cundinamarca en fecha marzo 18 de 1996, la docente manifiesta claramente su doble vinculación, es decir, manifiesta estar desempeñando simultáneamente más de un empleo público.

3. Que el artículo 64 de la anterior Constitución Nacional, recogido por el artículo 128 de la actual Constitución Política de Colombia, prohíbe expresamente desempeñar simultáneamente más de un empleo público; y que, en este sentido, el artículo 19 de la Ley 19 de la Ley 4 de 1992 es refrendatoria de aquella limitante constitucional.

4. Que la anterior norma constitucional admite excepciones legales a tal prohibición.

5. Que el Decreto Ley 1713 de 1960 en el “literal a” de su artículo primero, consagra la excepción expresa para docentes, siempre y cuando ellos no sean de tiempo completo.

6. Que el artículo 3º de la Ley 78 de 1931 dispone que todo nombramiento realizado en contravención de la Constitución y la ley es nulo.

7. Que la contravención a la Constitución Política y a las Leyes de la República en los anteriores términos amerita la revocatoria directa del acto administrativo que vulnera tales normas”.

1.5. El 12 de agosto de 1996, la accionante interpuso los recursos de reposición y de apelación contra la resolución No 1324 de 1996, los cuales fueron resueltos mediante la resolución No 0685 del 14 de abril de 1997 que confirmó la decisión inicial y rechazó por improcedente el recurso de apelación.

1.6. Relató la accionante, que durante el trámite de revocatoria directa la Universidad de Cundinamarca no adelantó el procedimiento establecido en el artículo 74 del código contencioso administrativo para tal efecto y tampoco solicitó su consentimiento.

Tramite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución No 1324 de 1996 expedida por la Universidad de Cundinamarca.

1.7. A través de apoderado judicial, la señora Leonor Castiblanco Arévalo promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Universidad de Cundinamarca con el objeto de que se declarara la nulidad de las resoluciones No 1324 de 1996 (mediante la cual se revocó su nombramiento) y No 0685 de 1997 (que resolvió el recurso de reposición y apelación) y que en consecuencia, se ordenara a esa institución educativa reintegrarla a un cargo de igual o superior jerarquía al que desempeñaba cuando se produjo la desvinculación laboral y pagarle las prestaciones dejadas de percibir durante el periodo en que estuvo desvinculada de la entidad accionada.

1.8. Los argumentos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se sintetizan de la siguiente manera2: (i) En su criterio, la Universidad de Cundinamarca infringió el ordenamiento jurídico al inaplicar el artículo 73 del CCA, en la medida que revocó el acto administrativo de nombramiento sin consentimiento previo y expreso de su titular y el artículo 74 de la misma norma, al omitir el proceso administrativo que debe adelantarse en tales eventos. (ii) El plantel accionado desconoció la excepción a la prohibición de percibir más de una asignación salarial que provenga del tesoro público, establecida en el Decreto 1042 de 1978 respecto de “profesionales con título universitario hasta por dos cargos públicos, siempre que el horario normal de trabajo permita el ejercicio regular de tales cargos y que el valor conjunto de lo percibido en uno y otro no exceda la remuneración total de los ministros del despacho”. Expresó, que en su caso se cumplen dichos presupuestos en razón a que posee el título de licenciada en Química y Biología de la Universidad Libre y la asignación mensual percibida por ambos cargos correspondía a la suma de $2.040.695.

1.9. La demanda correspondió a la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que mediante sentencia del 22 de noviembre de 2002 declaró la nulidad de las resoluciones No 1324 de 1996 y No 0685 de 1997 y, dispuso el reintegro laboral de la docente así como el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde que se produjo la desvinculación laboral hasta que se materializara el reintegro a su cargo. Esta decisión se fundamentó en los siguientes argumentos:

(i) El Tribunal evidenció que mediante resolución No 1324 de 1996 la Universidad de Cundinamarca revocó de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto sin consentimiento de su titular, lo que constituye una infracción al artículo 73 de CCA.

(ii) La Universidad de Cundinamarca consideró estar habilitada para revocar el nombramiento

de la docente sin su consentimiento teniendo en cuenta que a su juicio dicho acto había sido obtenido por medios ilegales (Artículo 73 del CCA), circunstancia que, a juicio de ese plantel universitario, se habría configurado por el desempeño de la actora en el cargo de docente en dos instituciones educativas del sector oficial: (a) en la Universidad accionada desde el 15 de enero de 1979 y (b) en la Normal Departamental de Girardot desde el 8 de abril de 1980.

Sin embargo, el Tribunal constató que no se configuraron las causales establecidas en el artículo 73 del CCA que habilitan a una autoridad pública para revocar un acto administrativo sin consentimiento del titular tales como: (i) que el acto haya sido expedido por medios ilegales o (ii) que hubiese sido fruto de la aplicación del silencio administrativo positivo.

Lo anterior, en razón a que no puede considerarse como actuación ilegal la doble vinculación laboral de la señora Castiblanco Arévalo pues esa circunstancia se configuró con el nombramiento de la actora como profesora de la Normal Departamental de Girardot el 21 de marzo de 1980, hecho que surgió con posterioridad a la producción del acto administrativo objeto de la revocatoria directa y que por lo tanto "no [tuvo] incidencia alguna en la producción del acto de nombramiento de la actora en la Universidad de Cundinamarca, el cual ocurrió en el año 1979".

(iii) De acuerdo con lo anterior, el Tribunal reconoció que la doble vinculación laboral constituye una irregularidad administrativa, sin embargo sostuvo que la vía de la revocatoria directa no es el mecanismo adecuado para establecer las sanciones pertinentes por este hecho, en la medida que dicha circunstancia no constituye una causal que habilite la revocatoria directa de actos administrativos sin consentimiento previo y expreso del titular conforme a lo establecido en el artículo 73 del CCA.

Para tal efecto, señaló que la inobservancia al régimen de incompatibilidades consagrado en el artículo 128 Superior debe reprocharse a través de las investigaciones disciplinarias y por lo tanto dispuso compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para que adelantara la investigación a la que hubiere lugar.

1.11. Mediante sentencia del 27 de mayo de 20043 la Sección Segunda, Subsección A del consejo de Estado revocó la decisión adoptada en primera instancia por la Sección Segunda, Subsección B de Tribunal Administrativo de Cundinamarca, bajo los siguientes argumentos:

(i) Admitió la tesis planteada por la Universidad de Cundinamarca en el recurso de apelación, en el sentido que el acto que revoca un nombramiento no requiere el consentimiento de su titular por cuanto no es predicable del mismo crear o modificar situaciones jurídicas particulares. En este sentido, adujo que "el ingreso al servicio público apunta esencialmente a la satisfacción de las necesidades colectivas y no a la satisfacción de intereses particulares, que es más bien una consecuencia indirecta; por ello no puede afirmarse que el servidor público tenga derecho alguno a un determinado cargo".

(ii) Consideró, que en todo caso, de admitirse que el acto administrativo de nombramiento -resolución No 002 de 1979- es de contenido particular y concreto, la Universidad de Cundinamarca decidió revocarlo porque el mismo "ocurrió por medios ilegales" dada la doble

vinculación de la docente en dos instituciones educativas del sector oficial. Circunstancia que, a su juicio, habilita a la Universidad de Cundinamarca para revocarlo sin consentimiento expreso de la docente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 del CCA.

1.12. Frente a esa decisión, el 6 de octubre de 2004 la señora Leonor Castiblanco Arévalo interpuso recurso extraordinario de súplica. Acusó a la sentencia de violación directa de los artículos 73 y 74 del CCA por falta de aplicación. Ello, dado que en su criterio, la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, validó la revocatoria directa de su nombramiento tras considerar que dicho acto administrativo fue obtenido por medios ilegales sin que se acreditara la ocurrencia de un hecho ilícito o fraudulento como lo prescribe el artículo 73 del CCA y sin que se hubiese adelantado el procedimiento establecido en el artículo 74 del CCA.

1.13. La Sala Especial de Decisión No 20 del Consejo de Estado, mediante providencia del 3 de marzo de 20154 negó el recurso formulado por la demandante por falta de técnica jurídica en la sustentación del mismo. En concreto, expresó los siguientes argumentos: (i) el texto presenta una redacción confusa que dificultó la claridad del cargo o la acusación de la sentencia, en el sentido de que se acusó a la misma de interpretar indebidamente una norma y simultáneamente omitir su aplicación. (ii) Los artículos 73 y 74 del Decreto 01 de 1980 constituyen normas de carácter procesal y para formular cargo a través del recurso de súplica debe demostrarse el desconocimiento de normas de carácter sustancial. (iii) El recurrente centró su debate en la situación fáctica planteada en el proceso administrativo y no en la demostración de la violación de nomas sustanciales por parte de la sentencia recurrida.

Trámite de la acción de tutela

1.14. El 3 de septiembre de 2015, la señora Leonor Castiblanco Arévalo formuló acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado. Consideró, que la sentencia proferida el 27 de mayo de 2004 que revocó la decisión adoptada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de la cual se declaró la nulidad de las resoluciones No 1324 de 1996 y No 0685 de 1997 expedidas por la Universidad de Cundinamarca para revocar el nombramiento de la docente, adolece de un defecto sustantivo (i) por el desconocimiento del precedente jurisprudencial relativo a la prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto sin consentimiento del titular y (ii) por la indebida aplicación del artículo 73 del CCA respecto de la posibilidad de omitir este requisito cuando el acto fue obtenido por medios ilegales o fraudulentos.

1.15. La acción de tutela fue tramitada en primera instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Mediante auto del 4 de septiembre de 2015 dispuso la admisión de la acción de tutela y la vinculación de la Universidad de Cundinamarca y de la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Intervención de las entidades accionadas y vinculadas

Universidad de Cundinamarca

1.16. El 21 de septiembre de 2015, Ana Dilia Martínez Moreno, apoderada judicial de la Universidad accionada, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por considerar que la misma no cumple con los presupuestos que habilitan este mecanismo de protección constitucional contra una providencia judicial. Para tal efecto, desarrolló de manera general estos presupuestos y señaló que "el asunto que se trajo a debate a través de la tutela no tiene la connotación de ser trascendente o de interés nacional, y menos que esté afectando en manera alguna derechos fundamentales".

Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado y Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

1.17. Pese a que la Secretaría General del Consejo de Estado efectuó la notificación de la admisión de la tutela a la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado5 y a la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca6, ambas autoridades judiciales guardaron silencio.

Sentencias de tutela

1.18. Mediante sentencia del 22 de octubre de 2015, la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela formulada por la señora Castiblanco Arévalo tras considerar que no se cumplió con el requisito de inmediatez dado que la sentencia acusada se expidió el 27 de mayo de 2004 y la acción de amparo fue promovida el 3 de septiembre de 2015.

Expresó, que no puede tomarse como referencia la fecha en que se resolvió el recurso extraordinario de súplica -3 de marzo de 2015- como lo hizo la actora, en razón a que la tutela no se dirigió contra esa decisión.

1.19. La accionante impugnó ese fallo. Adujo que además de la inmediatez, la acción de tutela contra providencias judiciales exige el agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico. De acuerdo con ello, consideró que de haber formulado la acción de amparo sin que se hubiese resuelto el recurso extraordinario de súplica, la causa de la improcedencia hubiese sido el incumplimiento del requisito de subsidiaridad.

1.20. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante providencia del 10 de diciembre de 2015 confirmó la decisión adoptada en primera instancia bajo los mismos argumentos. Al respecto, expresó: "la providencia atacada por la accionante no es precisamente la del 3 de marzo de 2015, que resolvió el recurso de súplica, sino la providencia de segunda instancia expedida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A del 27 de mayo de 2004, mediante la cual se revocó la decisión del aquo y se negaron las pretensiones".

1.21. Resolución No 002 de 19797.

1.22. Acta de posesión No 7779 expedida por la Gobernación de Cundinamarca el 8 de abril de 19808.

1.23. Resolución No 175 del 16 de mayo de 1997 mediante la cual se asciende a grado 14 del escalafón docente a la señora Castiblanco Arévalo9.

1.24. Certificado laboral expedido por la Universidad de Cundinamarca seccional Girardot10.

1.25. Sentencia del 22 de noviembre de 2002 proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca11.

1.26. Sentencia del 27 de mayo de 2004 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado el 27 de mayo de 200412.

1.27. Providencia del 3 de marzo de 2015 mediante la cual se resolvió el recurso de súplica formulado por la accionante13.

Actuaciones en sede de revisión

1.28. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015 que unificó y actualizó el Reglamento de la Corte Constitucional, el 21 de abril de 2016 el Magistrado Sustanciador informó a la Sala Plena de esta Corporación la selección y reparto de este expediente teniendo en cuenta que una de las entidades vinculadas es la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado. En esta oportunidad, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento de este asunto.

1.29. Mediante providencia del 20 de abril de 2016, el Magistrado Sustanciador dispuso que por Secretaría General de esta Corporación se pusiera en conocimiento de la Sala Especial de Decisión No 20 del Consejo de Estado el contenido de la tutela formulada por la señora Leonor Castiblanco Arévalo contra la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado y la Universidad de Cundinamarca, para que dentro de los dos días siguientes a la notificación de aquella providencia se pronunciara sobre los hechos y las pretensiones sometidos a conocimiento del juez constitucional.

1.30. El 28 de abril de 2016, el Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés se pronunció respecto del caso bajo análisis. Solicitó a la Corte Constitucional declarar improcedente la acción de tutela promovida por la señora Castiblanco Arévalo en razón a que, a su juicio, no cumple con el requisito de inmediatez debido a que la demanda se formuló 11 años después de que se notificara la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, contra la cual se dirige la tutela.

1.31. En sesión de Sala Plena del 18 de julio de 2016, esta Corporación dispuso que el Magistrado Sustanciador determinara la necesidad de efectuar alguna vinculación de sujetos al proceso que pudieran resultar afectados con la decisión que se adopte dentro del trámite de tutela y, ordenó suspender los términos procesales.

1.31.1. Para tal efecto, mediante auto del 21 de julio de 2016 el Magistrado Sustanciador dispuso que por Secretaría General de esta Corporación se oficiara a la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado para que dentro de los cinco días siguientes a la notificación de aquella providencia, remitiera a la Corte Constitucional el expediente contentivo del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Leonor Castiblanco Arévalo contra la Universidad de Cundinamarca.

1.31.2. El 9 de agosto de 2016, el expediente de que trata el numeral anterior fue remitido a la Corte Constitucional.

1.31.3. A partir de la revisión del expediente, se determinó que todas las autoridades judiciales que intervinieron en el proceso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Leonor Castiblanco Arévalo contra la Universidad de Cundinamarca, así como los sujetos procesales que puedan resultar afectados con la decisión que se adopte en este proceso de tutela, fueron vinculados al trámite de la acción de tutela y se les garantizó el derecho de defensa.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto del 27 de agosto de 2015, expedido por la Sala Número Dos de Selección de esta Corporación.

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. La señora Leonor Castiblanco Arévalo formuló acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado tras considerar que esa Corporación vulneró su derecho fundamental al debido proceso al desestimar las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida contra el acto administrativo expedido por la Universidad de Cundinamarca para revocar de manera directa el nombramiento como docente de ese plantel universitario sin que existiera su consentimiento previo y expreso y sin que se adelantara el trámite administrativo establecido en el artículo 74 del CCA para el efecto.

Sin embargo, esta decisión fue revocada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado mediante sentencia del 27 de mayo de 2004 bajo los siguientes argumentos:

(i) el acto administrativo de nombramiento de la docente puede revocarse sin su consentimiento toda vez que el mismo no crea situaciones jurídicas particulares, ni reconoce derechos subjetivos al titular.

(ii) En todo caso, expresó que de considerarse que dicho acto es de contenido particular y concreto, la resolución No 002 de 1979, a través de la cual se efectuó el nombramiento de la accionante como docente de la Universidad de Cundinamarca, fue expedida por medios ilegales dada su doble vinculación laboral como docente de distintos planteles educativos del sector oficial: (a) en la universidad accionada desde el 15 de enero de 1979 y (b) en la Normal Departamental de Girardot desde el 8 de abril de 1980.

2.2. Bajo este escenario, corresponde a la Corte Constitucional definir si en el presente caso la acción de tutela cumple los requisitos formales de procedibilidad cuando el mecanismo constitucional se promueve contra una providencia judicial.

2.3. Una vez acreditado el cumplimiento de aquellos presupuestos, la Corte deberá establecer si la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado que revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la señora Leonor Castiblanco Arévalo, al configurarse un defecto sustantivo: (i) por desconocimiento del precedente jurisprudencial relativo a la prohibición de revocar de manera directa y sin consentimiento de su titular un acto administrativo de contenido particular y concreto salvo que se trate de un acto ficto o cuando el mismo haya sido obtenido por medios ilegales o fraudulentos, (ii) por indebida aplicación del artículo 73 del CCA y (iii) por inaplicación del artículo 74 del CCA14.

2.4. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte reiterará la jurisprudencia relativa a: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales. (ii) El defecto sustantivo como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. (iii) El desarrollo normativo y jurisprudencial en torno a la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto. En ese marco se analizará el caso sometido a estudio constitucional.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 Superior, es posible acudir a la acción de tutela para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Sin embargo, esta Corporación15 ha sostenido, que de manera excepcional, este mecanismo de protección constitucional procede contra sentencias y providencias proferidas por los jueces de la República.

3.2. De acuerdo con lo anterior, para salvaguardar los principios de autonomía judicial y seguridad jurídica, que podrían verse afectados por la revisión en sede de tutela de sentencias judiciales, la Corte ha previsto que este mecanismo de protección constitucional solo procede cuando se reúnen estrictos requisitos que han sido consolidados por la jurisprudencia de esta Corporación.

3.3. En este sentido, en la sentencia C-590 de 200516 esta Corporación efectuó la sistematización de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela promovida contra una sentencia o una providencia judicial. A través de aquellos presupuestos, el juez constitucional determina la viabilidad del examen constitucional de la providencia o sentencia que se ataca.

Estos requisitos son los siguientes: a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. b. Que se hayan agotado todos los medios-ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que

generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. f. Que no se trate de sentencias de tutela”

3.4. Una vez establecido el cumplimiento de los anteriores presupuestos, puede el juez constitucional entrar a analizar si en dicha decisión judicial se configura al menos uno de los siguientes requisitos especiales de procedibilidad que fueron consolidados en la mencionada sentencia C-590 de 2005 de la siguiente manera:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

3.5. De acuerdo con lo expuesto, la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales depende de la verificación de la configuración de todos los requisitos generales y, al menos, de una causal específica de procedibilidad.

3.6. En relación con la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, la jurisprudencia de esta Corporación ha fijado mayores restricciones, pues dichos organismos judiciales son los llamados a definir y unificar la jurisprudencia en sus respectivas jurisdicciones.

En términos de la sentencia SU-917 de 201017: “la tutela contra providencias judiciales de las altas Corporaciones es más restrictiva, en la medida en que sólo tiene cabida cuando una

decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional. En los demás eventos los principios de autonomía e independencia judicial, y especialmente la condición de órganos supremos dentro de sus respectivas jurisdicciones, exigen aceptar las interpretaciones y valoraciones probatorias aun cuando el juez de tutela pudiera tener una percepción diferente del caso y hubiera llegado a otra conclusión.

3.7. De acuerdo con lo anterior, para determinar la procedencia de la acción de tutela contra una providencia judicial proferida por una alta Corporación, el juez constitucional deberá verificar la concurrencia de tres presupuestos: (i) el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad, (ii) la existencia de una o varias de las causales genéricas establecidas por la Corporación para hacer procedente el amparo material y, (iii) la configuración de una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional.

4. El defecto sustantivo como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Defecto sustantivo

4.1. La independencia y la autonomía de los jueces para aplicar e interpretar una norma jurídica en la solución del caso sometido a su estudio, no es absoluta, pues la actividad judicial debe desarrollarse dentro del parámetro de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución que pueden afectarse con la indebida interpretación de una norma o con su inaplicación. Es decir, que dicha actividad debe ceñirse al carácter normativo de la Constitución (artículo 4º C.P.), la obligación de dar eficacia a los derechos fundamentales (artículo 2º C.P.), de la primacía de los derechos humanos (artículo 5º C.P.), el principio de legalidad contenido en el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y la garantía al acceso a la administración de justicia (artículo 228 C.P.)18.

4.2. La jurisprudencia de esta Corporación19 ha establecido una serie de situaciones en las que una providencia judicial presenta un defecto sustantivo. Estos eventos fueron enunciados de manera reciente en la sentencia T-344 de 201520 así: “(i) cuando la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente21, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia22, c) es inexistente23, d) ha sido declarada contraria a la Constitución24, e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador25; (ii) cuando a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable26 o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes”27 o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial; (iii) cuando no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes28, (iv) cuando la disposición aplicada se torna injustificadamente

regresiva29 o contraria a la Constitución30; (v) cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza “para un fin no previsto en la disposición”31; (vi) cuando la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso32 o (vii) cuando se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto33. Existe defecto sustantivo igualmente cuando (viii) la decisión no está justificada en forma suficiente34 de tal manera que se afectan derechos fundamentales35; (ix) cuando sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial36 y, (x) cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución37.

4.3. En ese marco, el defecto sustantivo se origina cuando la providencia cuestionada se basa en una disposición inaplicable para el caso bajo análisis, bien porque perdió vigencia, porque es inconstitucional, o porque no guarda conexidad material con los supuestos de hecho que originaron la controversia. De acuerdo con ello, cuando los jueces ignoran las normas aplicables al caso puesto a su conocimiento, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues constituyen una violación al debido proceso.

4.4. En relación con el defecto sustantivo por interpretación irrazonable, es importante señalar que la simple discrepancia respecto de la interpretación efectuada por el operador jurídico no configura un defecto sustantivo que invalide la actuación judicial, pues pueden existir vías jurídicas distintas para resolver un caso concreto que son admisibles en la medida que sean compatibles con las garantías y derechos fundamentales de los sujetos procesales, de esta manera se garantiza la autonomía judicial de los operadores jurídicos para la aplicación razonable de las normas jurídicas.

Entonces, para que la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto constituya un defecto sustantivo, debe acreditarse que el funcionario judicial en forma arbitraria y caprichosa desconoció lineamientos constitucionales y legales de forma tal que produjo la vulneración o amenaza derechos fundamentales de los sujetos procesales.

Defecto sustantivo por desconocimiento del precedente jurisprudencial

4.5. Otra limitación a la autonomía e independencia de las autoridades judiciales en la interpretación de las normas aplicables a un caso sujeto a su estudio surge del carácter vinculante del precedente jurisprudencial consolidado en las Altas Cortes de las jurisdicciones ordinaria, administrativa y constitucional.

4.6. La vinculatoriedad del precedente jurisprudencial en las decisiones que adoptan los jueces en sus providencias asegura la coherencia del sistema judicial pues “permite determinar de manera anticipada y con plena certeza la solución aplicada a un determinado problema jurídico, de suerte que los sujetos están llamados a ajustar su actuar a las normas y reglas que los regulan, en concordancia con la interpretación que se ha determinado acorde y compatible con el contenido de la Constitución Política38”. También, garantiza de manera efectiva el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, lo que conlleva a que un “mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales39”.

4.7. Entonces, los jueces no pueden apartarse del precedente sin que exista una razón suficiente que justifique su inaplicación en un caso concreto. Ello, dado que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación40 el desconocimiento de precedentes jurisprudenciales sin expresar una argumentación razonable puede llevar a la existencia de un defecto sustantivo en una decisión judicial.

4.8. En este sentido, en la sentencia T-688 de 200341 esta Corporación se refirió a la obligatoriedad del precedente jurisprudencial como una limitación a la autonomía judicial en la interpretación y aplicación de las normas. Al respecto, expresó que este aspecto se desarrolla en el marco de las siguientes circunstancias: (i) el control del superior funcional respecto de la interpretación del juez de primer grado en el trámite de los recursos de apelación y consulta; (ii) la unificación de la jurisprudencia nacional a través del recurso de casación que permite a la Corte Suprema de Justicia fijar la interpretación de determinadas disposiciones; y (iii) "la sujeción al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relación con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez –individual o colegiado- en casos decididos con anterioridad".

4.9. En torno al desconocimiento del precedente constitucional, en la sentencia T-1092 de 200742 la Corte Constitucional identificó cuatro escenarios en los que una providencia judicial desconoce la jurisprudencia de esta Corporación: "(i) Cuando se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de constitucionalidad; (ii) Cuando se aplican disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) Cuando se contraría la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; y (iv) Cuando se desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela".

4.10. En suma, la garantía del derecho a la igualdad en el ámbito judicial se materializa a través de la coherencia de las decisiones de los jueces al resolver casos nuevos de la misma forma en que han resuelto casos anteriores que presentan un patrón fáctico similar. De acuerdo con ello, los jueces están sujetos al precedente propio –horizontal-, y al fijado por sus superiores funcionales –vertical-. En todo caso, de acuerdo con el principio de autonomía judicial, los jueces pueden apartarse del precedente judicial aplicable al caso sometido a su consideración, siempre y cuando exprese las razones que justifican el cambio de jurisprudencia.

5. Desarrollo normativo43 y jurisprudencial en torno a la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto.

5.1. Los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la Administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales de carácter abstracto e impersonal y de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables.

5.2. De conformidad con lo establecido en el artículo 69 del código contencioso administrativo anterior (DL 01 de 1984) reafirmado en el artículo 93 del actual código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011), las

autoridades administrativas se encuentran facultadas para remover del mundo jurídico sus propios actos ya sean de carácter general y abstracto o particular y concreto, de oficio o a solicitud de parte, en los siguientes eventos:

“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”.

5.3. De acuerdo con la materia del caso que se examina, la Sala se referirá únicamente al procedimiento de revocatoria de los actos administrativos de contenido particular y concreto.

5.4. La Administración cuenta con dos vías para revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto cuando se configuran las causales generales de revocabilidad señaladas anteriormente (supra 5.2.): (i) demandar su propio acto a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho –acción de lesividad- o (ii) revocarlo de manera directa.

En este último escenario, la facultad de la Administración para revocar directamente un acto administrativo de contenido particular y concreto se encuentra limitada, en el sentido de que el mismo “no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular” conforme lo establecido en el artículo 7344 del código contencioso administrativo (DL 01 de 1984).

5.5. Al respecto, de manera reiterada esta Corporación45 ha establecido que cuando la Administración revoca de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto que ha creado situaciones jurídicas y ha reconocido derechos de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, desconoce el debido proceso. Por lo tanto, en estos casos procede “no sólo los recursos gubernativos ordinarios como medio de que la propia administración evite el quebrantamiento de la norma superior de derecho, sino la acción contenciosa en donde, además de la nulidad del acto, se obtenga el restablecimiento del derecho conculcado46”.

5.6. La prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto se ha justificado en la jurisprudencia, a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos que “avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo47” y fortalecen la relación entre la Administración y los particulares48.

5.7. En este sentido, en la sentencia T-246 de 199349 esta Corporación consideró que “la decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”.

5.8. Bajo esta línea, la Corte Constitucional ha establecido la importancia del consentimiento del titular del acto administrativo que pretende ser revocado o modificado por la Administración en forma directa, pues de no contar con dicha autorización la autoridad pública deberá acudir a la jurisdicción administrativa para demandar su propio acto a través de la acción de lesividad50.

En términos de la sentencia T-748 de 199851: "La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que están en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa. Derechos y principios que requieren de protección oportuna y eficaz, a través de medios tan expeditos como la acción de tutela, a efectos de equilibrar la relación existente entre el titular de esos derechos y la institución obligada a su reconocimiento".

5.9. En armonía con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado52 ha desarrollado la prohibición de revocar de manera directa un acto administrativo de carácter particular y concreto sin que medie el consentimiento escrito del titular. En este sentido, en un pronunciamiento del 1 de febrero de 197953 esta Corporación expresó lo siguiente:

"Si la administración produce una declaración de voluntad y crea con ella una situación concreta a favor de una persona natural y jurídica, y posteriormente advierte que ese acto se opone, en forma ostensible, a la Constitución o a la ley, o no está conforme con el interés público o social, o causa agravio injustificado a otra persona, puede revocarlo pero con el consentimiento del respectivo titular porque de lo contrario tal acto es inmodificable en la vía gubernativa y sólo es posible su anulación por los tribunales contencioso administrativos".

Revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto obtenidos por medios ilegales.

5.10. Aunque por regla general, las autoridades públicas no pueden revocar actos administrativos de contenido particular y concreto sin el consentimiento expreso del titular, el legislador previó, tanto en el código contencioso administrativo anterior como en el actual, la posibilidad de omitir dicha autorización, en dos eventos: (i) cuando se trata de un acto ficto o presunto y (ii) cuando el mismo fue obtenido a través de medios ilegales o fraudulentos.

5.11. Al respecto, el artículo 73 del anterior código administrativo (DL 01 de 1984)54 establecía lo siguiente:

"ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión". (Subrayado fuera del texto original)

5.12. Asimismo, en el artículo 7455 del mismo código, el legislador estableció el procedimiento que la Administración debe adelantar para tal efecto. Al respecto establece:

"ARTÍCULO 74.Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.

5.13. De acuerdo con lo anterior, para revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto la respectiva autoridad pública debe adelantar una actuación administrativa que garantice al titular el ejercicio del derecho de defensa a través de distintas oportunidades procesales, en particular las establecidas en los siguientes artículos.

Artículo 28 del CCA: "Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35".

Artículo 34 del CCA: "Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado".

Artículo 35 del CCA: "Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título". (subrayado fuera del texto original)

5.14. Es importante aclarar, que en principio la Corte Constitucional56 apoyaba la tesis de que solo procedía la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y

concreto sin autorización expresa del titular, cuando su expedición era fruto de la aplicación del silencio administrativo positivo y cuando además de ello, su expedición se había dado por medios ilegales o fraudulentos57. Sin embargo, en pronunciamientos posteriores, ha admitido que también pueden revocarse actos obtenidos a través de medios ilegales aunque no se trate de actos fictos o presuntos58.

5.15. La Sala estima pertinente referirse a algunos pronunciamientos efectuados tanto por esta Corporación como por el Consejo de Estado, en torno a la posibilidad de que la Administración revoque de manera directa actos administrativos de contenido particular y concreto sin consentimiento del titular cuando el respectivo acto fue obtenido por medios ilegales o fraudulentos.

5.16. Desde ahora, la Sala considera pertinente señalar que en ambas Corporaciones se ha consolidado un precedente uniforme relativo a los presupuestos que tiene que acreditar la Administración para revocar de manera directa un acto administrativo particular cuando se aduce que el mismo fue obtenido por medios ilegales. Tales condiciones se pueden resumir de la siguiente manera:

(i) La Administración debe adelantar el procedimiento establecido en el artículo 74 del CCA.

(ii) La ilegalidad debe ser evidente.

(iii) Debe existir una relación de causalidad entre la conducta ilegal y la expedición del acto administrativo que se pretende revocar.

5.16.1. En este sentido, en la sentencia T-336 de 199759 esta Corporación precisó que “no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así”. Adujo que “Obviamente, la Administración se compromete con lo que afirma, y ello significa que responderá por las imputaciones infundadas que haga si después los jueces no encuentran configurados actos delictivos o si no son responsables aquellas personas que se sindican en el acto administrativo”.

5.16.2. Bajo la misma línea, en la sentencia T-1184 de 200360 expresó: “tanto la jurisprudencia de esta Corporación, como la reciente proferida por el Consejo de Estado, han señalado que no se trata de suposiciones ni presunciones surgidas de la Administración en relación con el acto sujeto a revocatoria y del cual se predica una supuesta ilegalidad, sino que ésta debe estar probada debidamente por la Administración”.

5.16.3. De la misma manera, mediante la sentencia T-776 de 200861 la Corte constitucional efectuó las siguientes conclusiones en torno a la posibilidad de revocar actos administrativos de manera directa cuando el acto objeto de revocatoria fue obtenido por medios ilegales:

“(i) la Administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la

conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, ‘aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal”.

(…) (iii) la Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal”.

5.16.4. Asimismo, en la sentencia T-338 de 201062 esta Corporación consideró: “por consiguiente, si es ostensible el quebranto al ordenamiento jurídico por parte del beneficiario del acto administrativo que le reconoce derechos particulares y concretos, el sistema jurídico no puede brindarle protección, pues sólo se la da a los derechos que provengan de un justo título, para las situaciones en las que se ha obrado conforme al principio de buena fe. Así, ante una abrupta, incontrovertible y abierta actuación ilícita, la revocatoria debe desplegarse a favor del interés colectivo – materializado en la protección del orden jurídico-, que prima sobre el interés particular”. No obstante, aclaró que “lo anterior no autoriza, sin embargo, la revocatoria de los actos administrativos por sospecha. La ilicitud debe ser manifiesta. De serlo, esto es, de evidenciarse las actuaciones fraudulentas por parte de las personas, la presunción de buena fe pasa a favorecer a la Administración. (…) De lo contrario, esto es, en caso de que no haya existido por parte del particular actuación fraudulenta alguna, que haya habido un error de hecho o de derecho por parte de la Administración, o que existan indicios que sustenten duda al respecto, la Administración está obligada a demandar su propio acto, pues de lo contrario se le impondría al particular una carga excesiva frente al poder del Estado”.

De la misma manera, en este pronunciamiento se reiteró el deber por parte de las autoridades públicas que pretenden revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto cuando el mismo haya sido obtenido por medios ilegales, de adelantar el procedimiento administrativo establecido en los artículos 28 y 74 del CCA. En concreto, expresó: “Con todo, aún ante la excepción que permite a la Administración revocar su propio acto por la existencia de una actuación ilícita, la misma debe desplegar un procedimiento que respete los derechos fundamentales de la persona afectada. Sobre este particular, en la sentencia T-105 de 2007, esta Corporación señaló que “El acto administrativo que así lo declare [– la revocatoria -] deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio”. Así mismo, deberá, conforme a los artículos 28 y 74 del CCA, comunicar el inicio de la actuación a los particulares que puedan resultar afectados y adelantar las pesquisas necesarias, al igual que la práctica de pruebas de oficio o a petición de parte”. (subrayado fuera del texto original)

5.16.5. De manera reciente, esta Corporación en la sentencia SU-240 de 201563 concluyó “que los precedentes sentados por la Corte Constitucional en relación con el artículo 73 del C.C.A., apuntan a señalar que los dos supuestos en los cuales la administración puede revocar actos administrativos de carácter particular y concreto que reconocen un derecho,

[sin consentimiento del titular] son: (i) en los casos de silencio administrativo positivo; y (ii) cuando aquéllos han sido producidos por medios ilegales, como sucede por ejemplo, cuando se engaña a la administración mediante la presentación de documentación falsa".

5.16.7. El Consejo de Estado66 ha establecido la importancia de diferenciar las causales generales de revocatoria de actos administrativos (artículo 69 del CCA67) de las circunstancias que habilitan a la Administración para revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto sin consentimiento del particular en la medida que el solo hecho de que el acto administrativo sea contrario a la constitución o a la Ley no implica per se que haya sido obtenido por medios ilegales.

De acuerdo con ello, no es suficiente acreditar que el acto administrativo que se pretende revocar sin consentimiento del titular sea contrario a la constitución o a la Ley (numeral 1 del artículo 69 del CCA) pues tendrá que demostrarse que dicho acto se obtuvo por algún medio ilegal o fraudulento (inciso segundo del artículo 73 del CCA) que vició la voluntad de la autoridad pública.

Al respecto, el Consejo de Estado, en un pronunciamiento del 16 de julio de 200268 expresó: "Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales. Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley". (Subrayado fuera del texto original)

De la misma manera, en este pronunciamiento el Consejo de Estado reafirmó la necesidad de que la Administración acredite la eficacia de los medios ilegales para producir el acto administrativo que se pretende revocar. En concreto, señaló: "Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A." (Subrayado fuera del texto original)

5.17. En resumen, en situaciones reguladas por el anterior código (Decreto 01 de 1984), la Administración puede revocar aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto que han creado situaciones jurídicas particulares y reconocido derechos de igual

categoría, sin consentimiento del titular, cuando además de presentarse las causales generales de revocatoria (artículo 69 del CCA) también se comprueba que el mismo fue obtenido por medios ilegales o fraudulentos.

Para tal efecto, en caso de revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto aduciendo que el mismo fue expedido por medios ilegales la entidad pública deberá acreditar la eficacia del medio ilegal para la producción del acto que se pretende revocar. Ello, supone como mínimo, que la causa en la que se sustenta la ilegalidad del acto administrativo sea anterior a la expedición del acto administrativo.

Asimismo, la Administración deberá adelantar el procedimiento establecido en los artículos 28 y 74 del CCA. De acuerdo con ello, deberá comunicar a los particulares que puedan resultar afectados por la decisión de revocar un acto administrativo el inicio de la actuación administrativa que será adelantada con el fin de determinar las causas de la ilegalidad del acto y de encontrarlo necesario practicar las pruebas de oficio o a petición de parte que resulten pertinentes.

Estas reglas aplican aun cuando se trata de la revocatoria del nombramiento docente del sector oficial

5.18. Frente a la prohibición de revocar de manera directa actos administrativos de contenido particular y concreto sin el consentimiento expreso del titular, ni la ley ni la jurisprudencia han excluido de esta regla, aquellos en los que se efectúa el nombramiento de un funcionario público. Para fundamentar esta afirmación, la Sala considera necesario referirse a algunas sentencias en las que esta Corporación ha resuelto casos en los cuales autoridades públicas revocaron nombramientos sin autorización del funcionario afectado.

5.18.1. En la sentencia T-805 de 199869 la Sala Cuarta de Revisión de esta Corporación, resolvió el caso de una docente vinculada a la Alcaldía del Municipio de Bagadó, Chocó, a quien el Alcalde le revocó su nombramiento. En esta oportunidad, la Corte concluyó que la autoridad municipal violó el derecho fundamental al debido proceso de la docente al revocar de manera directa el respectivo acto administrativo sin el consentimiento expreso y escrito de la docente. De la misma manera, consideró como una conducta vulneratoria de los derechos fundamentales de la actora, el no haberla notificado de la iniciación de la actuación administrativa que se adelantó para decidir sobre la revocación directa de su nombramiento.

5.18.2. En esta misma línea, mediante la sentencia T-276 de 200070 la Corte resolvió el caso de 33 docentes del Municipio de Taminango, Nariño a quienes el Alcalde revocó de manera directa los actos de nombramiento en consideración a que los mismos habían sido producto de una evidente violación de la Constitución y la ley. Ello, en razón a las siguientes circunstancias: (i) algunos docentes ingresaron sin concurso, lo que a su juicio desconocía lo dispuesto en los artículos 125 de la Constitución, y 105 de la ley 115 de 1994 y (ii) respecto de otros docentes, aunque superaron el concurso, no había disponibilidad presupuestal para efectuar dicha vinculación. Esto, a su juicio, contradecía el artículo 106 de la ley 115 de 1994.

En esta oportunidad, el Alcalde accionado consideró que para la revocación de estos

nombramientos no se requería el consentimiento expreso de los docentes, porque se trata de "actos-condición que ponen a la persona en una situación general, impersonal y objetiva".

Frente a estos argumentos, la Sala admitió la gravedad de las circunstancias que originaron el desconocimiento de preceptos constitucionales y legales por parte de los actos administrativos objeto de revocatoria directa (ingreso sin aprobar un concurso de méritos, en unos casos, o sin disponibilidad presupuestal, en otros). Sin embargo, consideró que en todo caso no "puede hacer caso omiso de que existe un procedimiento para que la administración revoque sus propios actos, cuando éstos son de carácter particular y concreto, que es, precisamente, la situación de los actos de revocatoria, objeto de esta demanda".

De acuerdo con ello, la Corte Constitucional expresó las siguientes conclusiones: "los actos administrativos de nombramiento de cada uno de los docentes que presentaron esta acción de tutela, habían creado para ellos una situación jurídica de carácter particular y concreta" por lo tanto, para que procediera la revocatoria directa de los mismos, era necesario que mediara el consentimiento expreso y escrito de los titulares. Teniendo en cuenta que no fue así, le correspondía promover la acción de lesividad en la jurisdicción contencioso administrativa.

5.18.3. En la sentencia T-1162 de 200171 la Corte resolvió el caso de siete docentes vinculados a la Alcaldía de Istminia, Chocó, a quienes el Alcalde Municipal revocó en forma directa sus nombramientos aduciendo la ilegal incorporación de aquellos en la medida que fueron vinculados sin la previa superación del concurso exigido por la ley y sin la correspondiente disponibilidad presupuestal.

Frente a ello, esta Corporación consideró que "aún, en el evento de que la conducta de los demandantes se pudiera subsumir –que no lo es- dentro de la anterior hipótesis, la violación del debido proceso resultaría igualmente ostensible por cuanto no existe prueba de que el nominador haya realizado el trámite dispuesto en el artículo 74 del C.C.A. para la revocación de los actos de carácter particular y concreto".

En ese orden de ideas, estableció las siguientes conclusiones: (…)"(2) El derecho de ser elegido para un determinado cargo en la administración, consagrado en el artículo 40, numeral 1, de la Constitución, implica el ejercicio de las funciones públicas, y lleva consigo, necesariamente, el derecho a permanecer en el ejercicio del cargo si no existe motivo legal para el retiro"

5.18.4. Estos pronunciamientos fueron reiterados en la sentencia T-224 de 200272 proferida por la Sala Novena de Revisión que resolvió la acción de tutela promovida por tres docentes del Municipio de Sabanalarga, Atlántico, por considerar que la Alcaldía de ese Municipio vulneró su derecho al debido proceso con la revocatoria directa de sus nombramientos bajo el argumento de que el acto administrativo que creó las plazas docentes no contaba con disponibilidad presupuestal.

En esta oportunidad, la Sala consideró que “Para no vulnerar derecho alguno a las docentes, el camino jurídico correcto que debió seguir el Alcalde Municipal accionado no era otro que el de acudir a la jurisdicción contenciosa para demandar los actos administrativos que a su juicio consideraba ilegales, y aún puede hacerlo, si así lo considera necesario, pues obsérvese que no se ha consolidado el fenómeno jurídico de la caducidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 44, numeral 7, de la ley 446 de 1998”.

5.18.5. De igual forma, la Corte Constitucional a través de la sentencia T-957 de 201173 resolvió el caso de un docente quien superó el concurso de méritos convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer empleos vacantes de docentes y directivos docentes de instituciones educativas oficiales del Distrito Capital. Sin embargo, la Secretaría de Educación del Distrito, revocó de manera directa y sin consentimiento del actor, el nombramiento efectuado como docente de básica primaria en consideración a que no acreditó el título de normalista superior o tecnólogo en educación requerido.

En esta oportunidad, la Sala Cuarta de Revisión catalogó los actos de nombramiento, como un “ejemplo típico” de actos administrativos de carácter particular y concreto que “genera situaciones y produce efectos individualmente considerados, respecto de una o varias personas determinadas o determinables”.

Concluyó, que en este caso no se acreditó que en el caso bajo análisis, se hubiera configurado alguno de los eventos que permiten a la Administración revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto sin autorización del titular, esto es, que se trate de un acto ficto o que se haya expedido por medios ilegales.

Consideró, que el no haber acreditado el título de normalista superior o tecnólogo en educación sino el de “maestro” que le otorgó la antigua Escuela Normal de la Universidad Libre de Bogotá en el año 1974, constituye una circunstancia que no afecta la legalidad del acto administrativo sino su idoneidad para ejercer la actividad docente en el sector oficial, concretamente, en el nivel de básica primaria.

5.19. En resumen, el ordenamiento jurídico colombiano establece que los actos administrativos de contenido particular y concreto (entre ellos los de nombramiento de un funcionario público) creadores de situaciones jurídicas y derechos de igual categoría, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular. Por lo tanto, si la Administración no cuenta con dicha autorización deberá demandar su propio acto ante la jurisdicción administrativa.

Sin embargo, para situaciones reguladas por el anterior código contencioso administrativo (DL 01 de 1984), la Administración está habilitada para revocar de manera directa el acto administrativo de contenido particular y concreto, sin el consentimiento expreso y escrito del titular cuando se trata de un acto ficto o cuando el mismo fue expedido por medios ilegales o fraudulentos.

En este último escenario, la Administración debe acreditar la eficacia del medio ilegal en la producción del acto administrativo objeto de la revocatoria. Además, adelantar el procedimiento establecido en el artículo 74 del CCA74 esto es: comunicar al particular del inicio de la actuación administrativa que se adelanta para determinar la ilegalidad del acto

administrativo que se pretende revocar (artículo 28) para que pueda “hacerse parte y hacer valer sus derechos” (artículo 14), decretar pruebas en caso de encontrarlo necesario (artículo 34) y finalmente, adoptar una decisión debidamente motivada (artículo 35).

III. CASO CONCRETO

1. Una vez analizada la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional y la normatividad relativa la revocatoria de actos administrativos de contenido particular y concreto en situaciones reguladas por el anterior código contencioso administrativo (DL 01 de 1984), esta Corporación resolverá el fondo del asunto sometido a estudio. Para tal efecto, reiterará brevemente las reglas aplicables al caso concreto. De acuerdo con ello, (i) el acto administrativo por medio del cual se efectúa el nombramiento de un docente en una entidad pública, crea situaciones jurídicas particulares y reconoce derechos subjetivos a los titulares. (ii) Un acto administrativo de contenido particular y concreto no pueden ser revocado directamente por la entidad que lo expide, sin que medie el consentimiento previo y expreso del titular, salvo que se trate de un acto ficto o que haya sido obtenido por medios ilegales o fraudulentos. (iii) Cuando se aduce que el acto que se revoca fue obtenido por medios ilegales o fraudulentos, la autoridad pública deberá: (a) adelantar un procedimiento administrativo previo, a fin de garantizar el derecho de defensa del titular, en los términos establecidos en el artículo 74 del CCA y (b) demostrar la eficacia del medio ilegal para la producción del acto administrativo objeto de la revocatoria75.

2. En el presente caso, la señora Leonor Castiblanco Arévalo formuló acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado y la Universidad de Cundinamarca, al considerar que estas entidades vulneraron su derecho fundamental al debido proceso, bajo las siguientes circunstancias:

(i) Mediante resolución No 1324 del 1º de agosto de 1996, la Universidad de Cundinamarca revocó de manera directa y sin consentimiento de la Señora Castiblanco Arévalo, su nombramiento como profesora de tiempo completo de ese plantel educativo, efectuado a través de la resolución No 002 del 1º de febrero de 1979. Lo anterior, en consideración a que dicho acto administrativo constituía “una contravención a la Constitución Política y a las leyes de la República” (ver texto de la resolución en fundamento fáctico 1.4.) dado que la docente desempeñaba simultáneamente dos empleos públicos pues además de este cargo, desde el 8 de abril de 1980 ejercía el cargo de profesora en la Normal Departamental de Girardot.

(ii) La señora Leonor Castiblanco Arévalo promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Universidad de Cundinamarca con el objeto de que se declarara la nulidad de la resolución No 1324 del 1 de agosto de 1996. En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió las pretensiones de la demanda, en consideración a que con la revocatoria directa del acto de nombramiento de la actora, la Universidad accionada desconoció lo establecido en los artículos 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo (DL 01 de 1984) en la medida que no medió consentimiento previo y expreso de la titular y no se adelantó el procedimiento establecido para tal efecto.

(iii) Sin embargo, en segunda instancia, mediante providencia del 27 de mayo de 200476, la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado revocó la decisión adoptada por la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en su lugar,

negó las pretensiones de la demanda. Ello, en consideración a que, a su juicio, la Universidad de Cundinamarca estaba habilitada para revocar de manera directa y sin consentimiento el nombramiento de la docente, bajo los siguientes argumentos:

(b) Sostuvo que en todo caso, si se admitiera que el acto administrativo de nombramiento resolución No 002 del 15 de enero de 1979 es de carácter particular y concreto, en su criterio, se habilita la revocatoria directa de dicho acto sin que medie consentimiento de la docente dado que el mismo fue obtenido por medios ilegales (artículo 73 del CCA77). A esta conclusión llegó el Consejo de Estado, tras constatar que la actora estaba percibiendo, en forma simultánea, dos asignaciones del tesoro público: (i) como docente de la Universidad de Cundinamarca desde el 1 de febrero de 1979 y (ii) como profesora de la Normal Departamental de Girardot desde el 8 de abril de 1980.

(iii) Frente a esta decisión, la demandante formuló recurso extraordinario de súplica que fue resuelto de manera desfavorable por la Sala Especial de Decisión No 20 del Consejo de Estado mediante providencia del 3 de marzo de 2015 por falta de técnica jurídica en la formulación del mismo al plantear como cargo el desconocimiento de normas de carácter procesal y no sustanciales, como es el caso, en su criterio, de los artículos 73 y 74 del CCA.

3. La acción de tutela fue fallada en primera instancia, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado mediante sentencia del 22 de octubre de 2015 que declaró improcedente la acción de amparo bajo el argumento de que la misma no cumplió con el requisito de inmediatez. Lo anterior, porque la acción de tutela se formuló el 3 de septiembre de 2015 y la providencia que se ataca, se notificó el 17 de septiembre de 2004.

4. Esta decisión fue impugnada por la accionante. Expresó que la fecha que se debe tener como referente para analizar la inmediatez de la tutela corresponde al momento en que se resolvió el recurso de súplica, esto es el 9 de julio de 2015, es decir, cuando se agotaron todos los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa judicial en virtud del requisito de subsidiaridad.

5. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado, bajo los mismos argumentos de la decisión inicial.

Verificación del cumplimiento de las causales genéricas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

6. Que la cuestión que se discute resulte de evidente relevancia constitucional.

El asunto planteado a esta Corporación tiene relevancia constitucional porque hace referencia a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la señora Leonor Castiblanco Arévalo.

7. Que se hayan identificado plenamente los derechos vulnerados y los hechos vulneratorios de los mismos.

La señora Leonor Castiblanco Arévalo identificó claramente la manera como cada una de las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al “debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo” de la siguiente manera:

(i) La Universidad de Cundinamarca, al revocar de manera directa y sin su consentimiento la resolución No 002 del 15 de enero de 1979 por la cual se efectúo el nombramiento como profesora de tiempo completo de este plantel educativo, aduciendo que dicho acto administrativo constituía “una contravención a la Constitución Política y a las Leyes” en consideración a que la docente ejercía, en forma simultánea el cargo de profesora en dos instituciones educativas de carácter oficial: (i) en la Universidad de Cundinamarca y (ii) en la Normal Departamental de Girardot desde el 8 de abril de 1980.

(ii) La Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, al revocar la decisión adoptada por la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró la nulidad de la resolución No 1324 del 1 de agosto de 1996 para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda tras considerar que la revocatoria directa del nombramiento de la docente sin su consentimiento no desconoce el ordenamiento jurídico, en la medida que el acto de nombramiento no es un acto de contenido particular y concreto y a que en caso de que lo fuese, el mismo fue obtenido por medios ilegales.

8. Que la actuación haya respetado el principio de inmediatez.

8.1. En este punto, es indispensable analizar que la acción de tutela haya sido promovida dentro de un término razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que se consideran vulneratorios de los derechos fundamentales del accionante con el fin de evitar que el transcurso del tiempo desvirtúe la transgresión o amenaza de tales derechos.

8.2. La sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, declaró improcedente la acción de tutela formulada por la señora Castiblanco Arévalo en consideración a que, a su juicio, el presente caso no cumple con el requisito de inmediatez pues la sentencia objeto de reproche fue notificada el 17 de septiembre de 2004 y la acción de tutela se radicó el 3 de septiembre de 2015. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Sección Quinta de la misma Corporación.

8.3. Observa la Corte, que el presente caso supera el examen del requisito de inmediatez, pues el tiempo comprendido entre el momento en que se agotaron todos los recursos de defensa judicial ordinarios y extraordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico para controvertir la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado y la radicación de la tutela, resulta razonable.

Lo anterior, en consideración a que se constató que tan solo trascurrió un mes y veinte días entre la notificación de la providencia que resolvió el recurso extraordinario de súplica interpuesto por la señora Castiblanco Arévalo contra la sentencia del 17 de septiembre de 2015 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado -14 de julio de 201578- y el radicación de la acción de tutela -3 de septiembre de 201579.

Admitir el argumento expuesto por las secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado para establecer que este caso no cumple con el requisito de inmediatez en el sentido que para analizar este presupuesto no puede tomarse como referencia la fecha en que se resolvió el recurso extraordinario de súplica, conllevaría a desconocer el requisito de subsidiaridad que exige el agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada.

Lo anterior, equivaldría a aceptar que la señora Castiblanco Arévalo tenía la posibilidad de promover este mecanismo constitucional sin que el Consejo de Estado hubiese resuelto el recurso extraordinario de súplica formulado el 24 de mayo de 2004. Esta posición, contradice el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, desconoce la competencia del Consejo de Estado para resolver la controversia originada entre la actora y la Universidad de Cundinamarca y podría generar un paralelismo de decisiones respecto de una misma problemática.

9. Que se haya cumplido con el principio de subsidiariedad, y que la irregularidad procesal que se alegue tenga un efecto directo sobre la decisión de fondo que se impugna.

Encuentra la Corte, que durante el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Castiblanco Arévalo contra la Universidad de Cundinamarca se agotaron los recursos ordinarios y extraordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico para controvertir las decisiones adoptadas por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado.

10. Que no se trate de una sentencia de tutela.

Este requisito se cumple, pues la acción constitucional ataca las decisiones adoptadas por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, durante el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Leonor Arévalo Castiblanco contra la Universidad de Cundinamarca.

Constatación del defecto sustantivo en la sentencia objeto de la acción de tutela.

11. Superado el estudio de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales analizará la Corte si la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado incurrió en defecto sustantivo por aplicación indebida del artículo 73 del CCA, por inaplicación del artículo 74 del CCA y por el desconocimiento del precedente jurisprudencial relativo a la prohibición de revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin consentimiento del titular80.

En la sentencia que se acusa, la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado revocó el fallo proferido por la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de la cual se declaró la nulidad de la resolución No 1324 de 1996 y en su lugar, desestimó las pretensiones de la accionante. A través de este acto administrativo, la Universidad de Cundinamarca revocó de manera directa la resolución No 002 de 1979

expedida por este plantel universitario para nombrar como profesora de tiempo completo a la señora Leonor Castiblanco Arévalo.

Esta decisión se fundamentó en dos argumentos: (i) que el acto administrativo de nombramiento no crea situaciones jurídicas particulares ni reconoce derechos subjetivos a su titular y (ii) En todo caso, de considerarse que dichos actos son de contenido particular y concreto, en este caso, la Universidad de Cundinamarca estaba habilitada para revocarlo de manera directa y sin consentimiento de la señora Castiblanco Arévalo dado que el mismo fue obtenido por medios ilegales, en la medida que la docente ejercía dos cargos públicos en forma simultánea: (a) como profesora de este plantel universitario desde el 15 de enero de 1979 y (b) como docente de la Normal Departamental de Girardot desde el 8 de abril de 1980.

La Corte Constitucional abordará el estudio de cada uno de los anteriores argumentos en el marco de los fundamentos jurídicos desarrollados en esta providencia (supra numeral 5).

Para tal efecto, constatará en la sentencia del Consejo de Estado si se cumplen los parámetros que establecían los artículos 73 y 74 del CCA81 así como en el precedente jurisprudencial relativo a: (i) la naturaleza de los actos administrativos que efectúan nombramientos de docentes en el sector oficial, (ii) la prohibición de revocar de manera directa actos administrativos de contenido particular y concreto sin que medie el consentimiento previo y expreso de su titular, salvo que se demuestre que el acto fue obtenido por medios ilegales, y (iii) respecto de este último evento, si se evidenció o no la eficacia del medio ilegal para la producción del acto administrativo objeto de revocatoria.

12. Frente al primer argumento, considera la Corte que tal como quedó establecido en el marco teórico desarrollado82, los actos administrativos a través de los cuales se efectúan nombramientos de funcionarios públicos, constituyen un “ejemplo típico” (supra 5.18.5.) de una actuación administrativa dirigida a crear situaciones jurídicas particulares y a reconocer derechos de igual categoría, pues aunque la Administración al momento de efectuar el nombramiento de sus funcionarios actúa bajo presupuestos de necesidad del servicio y de utilidad pública (pues ninguna actuación administrativa puede estar dirigida a satisfacer intereses privados) la función que ejerce el trabajador designado no le genera obligación de soportar una carga pública que implique la renuncia a sus derechos mínimos laborales consagrados para cualquier trabajador, como es el caso de la estabilidad en el empleo y el debido proceso83 (supra 5.18.3.).

Por lo tanto, la prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto no excluye a aquellos a través de los cuales se efectúa el nombramiento de un funcionario público. Para fundamentar este argumento, la Corte en esta providencia, expuso casos en los cuales esta Corporación ha determinado la violación del derecho al debido proceso de docentes del sector oficial cuando entidades públicas a las que se encontraban vinculados, revocaron de manera directa y sin consentimiento del titular el respectivo acto administrativo de nombramiento (supra numerales desde 5.17.1 hasta 5.17.5),

De esta manera, considera la Corte que la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado otorgó un alcance inadecuado a la naturaleza del acto administrativo de nombramiento de la accionante, en el sentido que lo consideró como un acto de carácter

general y abstracto. Esa circunstancia conllevó a que inaplicara la prohibición de revocar esta clase de actos administrativos de manera directa sin consentimiento del titular, establecida en el artículo 73 del CCA84 originando un defecto sustantivo.

13. Ahora la Corte Constitucional abordará el segundo argumento de la sentencia acusada que consiste en que el acto de nombramiento de la señora Leonor Castiblanco Arévalo, en su criterio, fue expedido por medios ilegales.

Es decir, a juicio de las entidades accionadas, el medio ilegal está dado a partir del nombramiento de la accionante como profesora de la Normal Departamental de Girardot, efectuado por la Gobernación de Cundinamarca a través del Decreto No 941 del 8 de abril de 1980

De acuerdo con las consideraciones desarrolladas en esta providencia, la Corte deberá constatar (i) la eficacia del medio ilegal para la producción del acto administrativo objeto de la revocatoria y (ii) si se adelantó el procedimiento administrativo establecido para tal efecto en el artículo 74 del CCA.

(i) La resolución No 002 de 1979 no fue obtenida por medios ilegales o fraudulentos

Advierte la Corte, que la circunstancia que, a juicio de las entidades accionadas constituye el medio ilegal que influyó en la expedición del acto administrativo de nombramiento de la señora Castiblanco como profesora de la Universidad de Cundinamarca (nombramiento como docente de la Normal Departamental de Girardot), ocurrió dos años y seis meses después de la expedición del acto administrativo objeto de revocatoria. Esto invalida dicho argumento, pues resulta insostenible concluir que la voluntad de la Administración, que fue expresada a través de la resolución No 002 de 1979 nació viciada tomando como referente un hecho que ocurrió con posterioridad dado que el nombramiento como profesora de la Normal Departamental de Girardot se produjo el 8 de abril de 1980.

Por lo tanto, resulta claro que en este caso no se cumplió el presupuesto establecido en el artículo 73 del CCA85 que habilita a una autoridad pública para revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto sin que medie consentimiento expreso y previo del titular, dado que no se acreditó que el nombramiento de la señora Castiblanco Arévalo hubiese sido obtenido por medios ilegales o fraudulentos.

En este punto, resulta necesario precisar que la constatación de la efectividad del medio ilegal aducido por las entidades accionadas para validar la revocatoria del nombramiento de la docente (doble vinculación laboral) no involucra las implicaciones legales de aquella irregularidad administrativa. Esto, en consideración a que en este caso, el debate no consiste en determinar si la accionante trasgredió el ordenamiento jurídico al desempeñar dos cargos públicos de manera simultánea, sino en verificar si dicha circunstancia habilita a la Universidad de Cundinamarca para revocar de manera directa el nombramiento de la señora Castiblanco Arévalo sin su consentimiento previo y expreso.

El medio utilizado por la Universidad accionada para sancionar la doble vinculación laboral

fue la revocatoria directa y para tal efecto, debió: (i) adelantar el procedimiento establecido en el artículo 74 del CCA86 para garantizar el debido proceso de la accionante y (ii) acreditar la eficacia de la vinculación laboral de la señora Castiblanco Arévalo en la Normal Departamental de Girardot, para la producción de la resolución No 002 de 1979 a través de la cual se efectuó el nombramiento como profesora de la Universidad de Cundinamarca. Presupuestos que como lo evidenció la Corte no fueron acatados.

De acuerdo con lo anterior, la sentencia acusada adolece de un defecto sustantivo por aplicación indebida del inciso segundo de artículo 73 del CCA. Ello, en consideración a que el Consejo de Estado aplicó a la solución del caso concreto una causal de revocatoria directa sin que la misma se hubiese configurado pues como se expuso, el medio ilegal aludido no tuvo injerencia en la producción del respectivo acto.

(ii)Trámite del procedimiento administrativo bajo los parámetros establecidos en el artículo 74 del CCA87

Así como el legislador previó la posibilidad de revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto sin que medie consentimiento del titular, cuando se trata de un acto ficto o presunto o cuando haya sido expedido por medios ilegales o fraudulentos, también estableció en el artículo 74 el procedimiento que la Administración debe adelantar para tal efecto.

Específicamente, señaló los siguientes deberes: (i) comunicar al particular del inicio de la actuación administrativa que se adelanta para determinar la ilegalidad del acto administrativo que se pretende revocar (artículo 28) con la finalidad de permitirle al afectado que pueda "hacerse parte y hacer valer sus derechos" (artículo 14), (ii) en caso de encontrarlo necesario decretar las pruebas pertinentes para comprobar la ilegalidad del acto administrativo (artículo 34) y finalmente, (iii) adoptar una decisión debidamente motivada (artículo 35).

En el caso bajo análisis, observa la Sala que durante el trámite de revocatoria directa del acto de nombramiento de la señora Castiblanco Arévalo como profesora de la Universidad de Cundinamarca (resolución No 002 de 1979), este plantel universitario omitió dicho procedimiento. En este sentido lo afirmó la actora en el escrito de tutela88 y la Universidad de Cundinamarca no manifestó su oposición. Asimismo, en el acto de revocatoria directa (resolución No 1324 de 1996) la Universidad de Cundinamarca no informó que hubiese adelantado este procedimiento.

Frente a esta omisión, la Corte Constitucional considera que la Universidad accionada sí desconoció el debido proceso de la señora Castiblanco Arévalo, como bien lo señaló la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al decidir en primera instancia la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la accionante contra la Universidad de Cundinamarca mediante la sentencia del 22 de noviembre de 2002.

No obstante, observa la Corte que en la sentencia acusada la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado no efectuó un análisis respecto del cumplimiento por parte de la Universidad de Cundinamarca del deber de adelantar el procedimiento establecido en el

artículo 74 del CCA. Esta circunstancia se explica, porque el órgano de cierre de la jurisdicción administrativa consideró que el acto de nombramiento de la docente es de carácter general y abstracto y por lo tanto a su juicio, “no se halla inmerso” en los presupuestos establecidos en el artículo 74 del CCA.

Así, esta Corporación constata que el Consejo de Estado en la sentencia acusada incurrió en un defecto sustantivo por inaplicación del artículo 74 del CCA y por el desconocimiento del precedente consolidado tanto en esta Corporación y como en el Consejo de Estado en torno a la obligatoriedad de adelantar el procedimiento establecido en esta normatividad durante el trámite de revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto (supra 5.10 a 5.16).

Análisis del recurso extraordinario de Súplica

14. De otra parte, la Sala Plena de esta Corporación considera necesario incluir en el análisis de revisión del proceso de tutela la providencia proferida por la Sala Especial de Decisión No 20 del Consejo de Estado el 3 de marzo de 2015, que negó el recurso extraordinario de súplica formulado por la señora Leonor Castiblanco Arévalo el 6 de octubre de 2004 contra la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado el 27 de mayo de 2004, aunque la misma no haya sido incluida en el debate propuesto por la actora en la acción de tutela, en razón a que la decisión que se adopte en esta providencia podría afectar su validez.

Este recurso fue declarado impróspero por el Consejo de Estado por “falta de técnica jurídica” en consideración a las siguientes circunstancias (i) la recurrente no acreditó que la sentencia atacada hubiera desconocido normas de carácter sustancial pues en criterio de esa Corporación, los artículos 73 y 74 del código contencioso administrativo son normas de carácter procesal y por lo tanto, “ninguna de ellas tipifica la causal que permite formular cargo o acusación a través del recurso de súplica89” y (ii) la actora planteó varias formas de vulneración de la norma sustantiva en forma simultánea: falta de aplicación e interpretación errónea que “vislumbra una falta de técnica lógico jurídica”.

De acuerdo con lo anterior, pasará la Corte a analizar ambos argumentos a fin de determinar (i) si como lo resolvió el Consejo de Estado, no se configuró el desconocimiento de una norma sustantiva que permitiera el análisis de fondo del recurso de súplica promovido por la señora Leonor Castiblanco Arévalo, o si por el contrario, el artículo 73 del CCA es una norma sustantiva cuyo desconocimiento sí constituye cargo contra la sentencia objeto de la presente acción de tutela y (ii) si los errores en la formulación del recurso en lo pertinente a las formas de vulneración de la norma sustantiva constituyen una causal para el rechazo del recurso de súplica en este caso.

14.1. El artículo 194 del Código Contencioso Administrativo90 establecía la posibilidad de promover recurso extraordinario de súplica contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado por la violación directa de normas sustanciales en uno de los siguientes escenarios: falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea. Este precepto fue modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 y finalmente suprimido a través del artículo 2º de la Ley 954 de 2005 como medida de descongestión de la jurisdicción administrativa.

14.2. Para determinar si el artículo 73 de Código Contencioso Administrativo es o no una norma de carácter sustantivo la Corte abordará brevemente el concepto de norma sustantiva empleado por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado en distintos pronunciamientos efectuados en torno al recurso de súplica.

14.2.1. La Corte ha acudido a la jurisprudencia del Consejo de Estado para establecer el concepto de "norma sustantiva" empleado en el trámite del recurso de súplica. Así, en la sentencia T-1169 de 200191 hizo referencia a un pronunciamiento del 6 de junio de 200092 en la que se refirió a las normas de carácter sustancial como "cualquier regla de derecho positivo que otorga derechos e impone obligaciones a favor de los administrados".

De la misma manera, en la sentencia T-981 de 200493 la Corte Constitucional trajo el concepto de norma sustancial expresado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia S-231 de 27 de noviembre de 200094 en los siguientes términos "dicho de manera muy general, aquellas que otorgan derechos o imponen obligaciones, por oposición a las normas procesales, que son las que establecen los procedimientos para hacer valer o exigir el cumplimiento de esos derechos y obligaciones".

14.2.2. En esta misma línea, el Consejo de Estado en sentencia del 1º de agosto de 200695 reafirmó este concepto refiriéndose a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en especial al pronunciamiento del 24 de octubre de 197596 que enseña lo siguiente: "no basta que la ley que se indique como violada formalmente haga parte de un código sustantivo; se requiere que la norma sea por su naturaleza ley en sentido material, que contenga la declaración de un derecho, que resuelva un conflicto de intereses, que imponga una obligación, que modifique derechos u obligaciones preexistentes, que extinga derechos u obligaciones, independientemente que se encuentre en la Constitución, en un código procesal, en una ley o en un código sustantivo. En consecuencia, no constituye norma sustancial aquella que se limita a definir fenómenos jurídicos, o a describir los elementos de éstos, o a hacer enumeraciones o enunciaciones, o a regular la actividad in procedendo".

14.3. Esta Corporación en la sentencia T-446 de 200797 en torno a las leyes de naturaleza sustancial y procesal, expresó: "la naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, como puede ser por ejemplo un código de procedimiento, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio los derechos substanciales, la disposición será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva". (Subrayado dentro del texto original)

14.4. Teniendo en cuenta el concepto de norma sustantiva señalado anteriormente, evidencia la Corte que el artículo 73 del CCA98 cumple estas características en la medida que del mismo surge el derecho de los titulares de actos administrativos de contenido particular y concreto a que la Administración no pueda revocarlos de manera directa sin que medie su consentimiento previo y expreso, salvo que se trate de actos obtenidos por medios ilegales99 o aquellos que son producto de la aplicación del silencio administrativo positivo.

14.5. De acuerdo con lo expuesto, un estudio de fondo del recurso de súplica hubiese llevado

al Consejo de Estado a advertir, como se hizo en esta providencia, las circunstancias que originaron el defecto sustantivo de la sentencia atacada por la interpretación inadecuada del artículo 73 del CCA.

14.6. No obstante, admite la Corte Constitucional que el segundo argumento expresado por la Sala Especial de Decisión No 20 del Consejo de Estado para declarar impróspero el recurso de súplica promovido por la señora Leonor Castiblanco Arévalo es totalmente válido, pues en efecto en la lectura del mismo100 se observa que la accionante expresó como formas de vulneración de la norma sustantiva la falta de aplicación e interpretación errónea de los artículos 73 y 74 del CCA101 de manera simultánea como primer cargo y, como segunda causal la "violación directa por aplicación indebida de los artículos 64 de la Constitución Nacional de 1986 y 128 de la actual , así como del Decreto 1713 de 1960 y la Ley 4 de 1992"

14.7. Es importante precisar que el recurso de súplica en este caso no tenía vocación de prosperar por el error en la técnica empleada para formular el cargo en lo pertinente a la forma de violación de la norma sustantiva pues se acusó la sentencia de falta de aplicación e indebida interpretación de manera simultánea y no porque el artículo 73 del CCA sea una norma procesal que no pueda constituir cargo en un recurso de súplica.

(iii) Necesidad de intervención del juez constitucional en el presente asunto

15. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación (supra 3.6.) cuando la acción de tutela se dirige contra una providencia proferida por una Alta Corporación, debe establecerse la "imperiosa" necesidad de la intervención del juez constitucional.

16. Teniendo en cuenta que esta Corporación constató que la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado adolece de un defecto sustantivo por interpretación indebida del artículo 73 del CCA, por falta de aplicación del artículo 74 del CCA102 y por desconocimiento del precedente jurisprudencial relativo a la prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto a través de los cuales se efectúa el nombramiento de un docente del sector oficial, sin consentimiento del titular, la intervención del juez constitucional resulta necesaria para garantizar el debido proceso de la señora Leonor Castiblanco Arévalo durante el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho formulada contra la Universidad de Cundinamarca.

17. En consideración a que se agotaron todos los recursos ordinarios y extraordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico para controvertir la sentencia objeto de reproche, sin que se hubiese advertido el error judicial que evidenció en esta oportunidad la Corte Constitucional, se fortalece la necesidad que el juez constitucional intervenga para que disponga la expedición de una nueva sentencia en la que la Corporación accionada analice la problemática originada con la decisión de la Universidad de Cundinamarca de revocar de manera directa el nombramiento de la docente Leonor Castiblanco Arévalo, sin su consentimiento y sin que se haya efectuado el procedimiento correspondiente, de acuerdo con los presupuestos establecidos en esta providencia.

18. A partir de las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional concederá el amparo del derecho al debido proceso solicitado por la señora Leonor Castiblanco Arévalo. En

consecuencia, la Sala Plena de esta Corporación dejará sin valor y efecto la sentencia dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado el 27 de mayo de 2004 y dispondrá que dentro del término de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera nueva sentencia de acuerdo con la normativa vigente y el precedente jurisprudencial en materia de revocatoria directa de actos administrativos que crean situaciones jurídicas particulares y concretas y reconocen derechos de igual categoría, como son aquellos a través de los cuales se efectúan nombramientos de docentes del sector oficial, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia. De la misma manera, dejará sin efecto la sentencia proferida por la Sala Especial No 20 del Consejo de Estado el 3 de marzo de 2015 mediante la cual se negó el recurso de súplica promovido por la accionante.

Asimismo, la Corte Constitucional dejará sin efecto la providencia proferida el 3 de marzo de 2015 por la Sala Especial de Decisión No 20 del Consejo de Estado, mediante la cual se negó el recurso extraordinario de Súplica formulado por la accionante. No obstante, es preciso advertir que aun cuando se constató que la providencia que resolvió este recurso no es acertada, esta Corporación no ordenará que se elabore una nueva providencia dado que, conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, es el Consejo de Estado la entidad encargada de proferir una nueva sentencia dentro del trámite de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por Leonor Castiblanco Arévalo. Así mismo, es esa Corporación quien tiene la facultad para dirimir los eventuales recursos ordinarios y extraordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico que promuevan las partes.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos.

Segundo.- REVOCAR las sentencias proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 22 de octubre de 2015 a través de la cual se declaró improcedente la acción de tutela promovida por la señora Leonor Castiblanco Arévalo, y por la Sección Quinta de la misma Corporación, el 10 de diciembre de 2015 que confirmó la decisión adoptada en primera instancia. En su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

Tercero.- DEJAR SIN EFECTO la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado el 27 de mayo de 2004, dentro del trámite de la acción de nulidad y

restablecimiento del derecho promovida por la señora Leonor Castiblanco Arévalo y la providencia proferida por la Sala Especial de Decisión No 20 del Consejo de Estado el 3 de marzo de 2015 mediante la cual se negó el recurso extraordinario de Súplica.

Cuarto.- ORDENAR a la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado que dentro del término de quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una nueva sentencia de acuerdo con los parámetros establecidos en los artículos 73 y 74 del CCA103 y en el precedente jurisprudencial consolidado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de revocatoria directa de actos administrativos que crean situaciones jurídicas particulares y concretas y reconocen derechos de igual categoría, como son aquellos a través de los cuales se efectúan nombramientos de docentes del sector oficial, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

Quinto.- DISPONER que por Secretaría General de esta Corporación se devuelva el expediente correspondiente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por la señora Leonor Castiblanco Arévalo contra la Universidad de Cundinamarca a la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Sexto.- ORDENAR que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 21 cuaderno de primera instancia.

2 Folio 55 del cuaderno principal del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3 Notificada a través de edicto fijado el 17 de septiembre de 2004.

4 Notificada mediante edicto fijado el 10 de julio de 2015

5 Folio 175 del cuaderno de instancia.

6 Folio 177 del cuaderno de instancia.

7 Folio 19 del cuaderno de instancia.

8 Folio 23 del cuaderno de instancia.

9 Folio 26 del cuaderno de instancia.

10 Folio 27 del cuaderno de instancia.

11 Folios 35 a 53 del cuaderno de instancia.

12 Folios 64 a 71 del cuaderno de instancia.

13 Folios 72 a 93 del cuaderno de instancia.

14 Es preciso advertir que actualmente la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto se encuentra regulada en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. No obstante, en el estudio del caso sometido a estudio debe efectuarse en aplicación del anterior Código Contencioso Administrativo porque fueron las normas vigentes durante el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Leonor Castiblanco Arévalo contra la Universidad de Cundinamarca. Asimismo, conforme al artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, el CPACA comenzó a regir el dos (2) de julio del año 2012 y estableció que “este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

15Sentencias T-565 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil, T-363 de 2006 MP Jaime Araujo Renteria, T-661 de 2007 MP Jaime Araujo Renteria, T-249 de 2008 MP Jaime Córdoba Triviño, T-027 de 2008 MP Nilson Pinilla Pinilla, T-381 de 2004 MP Jaime Araujo Renteria.

16 MP Jaime Córdoba Triviño. Esta sentencia ha sido reiterada en las siguientes sentencias: T-121 de 2016 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-071 de 2016 MP Gloria Stella Ortiz Delgado, T-776 de 2015 MP María Victoria Calle Correa, T-739 de 2015 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-967 de 2014 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

17 MP Jorge Iván Palacio Palacio. Reiterada en la sentencia SU-131 de 2013 MP (E) Alexei Egor Julio Estrada.

19 Sentencias T-158 de 1993 MSPS Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, T-572 de 1994 MP Alejandro Martínez Caballero, T-100 de 1998 MP José Gregorio Hernández Galindo, SU-159 2002 MP Manuel José Cepeda Espinosa, T-808 de 2007 MP E Catalina Botero Marino y T-086 de 2007 MP Manuel José Cepeda Espinosa, SU-174 de 2007 MP Manuel José Cepeda Espinosa, T-364 de 2009 MP Mauricio González Cuervo, T-792 de 2010 MP Jorge Iván Palacio Palacio, T-510 de 2011 MP Jorge Iván Palacio Palacio, T-343 de 2011 MP Humerto Sierra Porto, T-138 de 2011 MP María Victoria Calle Correa, T-360 de 2011 MP Humberto Antonio Sierra Porto, T-160 de 2013 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-267 de 2013 MP Jorge Iván Palacio Palacio, T-465 de 2013 MP Luis Ernesto Vargas Silva, T-564 de 2013 MP Luis Ernesto Vargas Silva, SU.917 de 2013 MP Luis Ernesto Vargas Silva, T-116 de 2014 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-146 de 2014 MP Mauricio González Cuervo, T-374 de 2014 Luis Ernesto Vargas Silva, SU.770 de 2014 MP Mauricio González Cuervo, T-869 de 2014 MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-073 de 2015 MP Mauricio González Cuervo.

20 MP (E) Myriam Ávila Roldan.

21 “Sentencia T-189 de 2005”.

22 “Sentencia T-205 de 2004”.

23 “Sentencia T-800 de 2006”.

24 “Sentencia T-522 de 2001”.

25 “Sentencia SU-159 de 2002”.

26 Sentencias T-1101 de 2005, T-1222 de 2005 y T-051 de 2009.

27 Sentencias T-001 de 1999 y T-462 de 2003.

28 Sentencia T-814 de 1999, T-462 de 2003, T-1244 de 2004, T-462 de 2003 y T-1060 de 2009.

29 Sentencia T-018 de 2008.

30 Sentencia T-086 de 2007.

31 T-231 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Dijo la Corte: “La vía de hecho predicable de una determinada acción u omisión de un juez, no obstante poder ser impugnada como nulidad absoluta, es una suerte de vicio más radical aún en cuanto que el titular del órgano se desliga por entero del imperio de la ley. Si la jurisdicción y la consiguiente atribución de poder a los diferentes jueces, se hace con miras a la aplicación del derecho a las situaciones concretas y a través de los cauces que la ley determina, una modalidad de ejercicio de esta potestad que discurra ostensiblemente al margen de la ley, de los hechos que resulten probados o con abierta preterición de los trámites y procedimientos establecidos, no podrá imputarse al órgano ni sus resultados tomarse como vinculantes, habida cuenta de la “malversación” de la competencia y de la manifiesta actuación ultra o extra vires de su titular. // Si este comportamiento – abultadamente deformado respecto del postulado en la norma – se traduce en la utilización de un poder concedido al juez por el ordenamiento para un fin no previsto en la disposición (defecto sustantivo)…”.

32 Sentencia T-807 de 2004.

33 Sentencia T-056 de 2005, T-1216 de 2005, T-298 de 2008 y T-066 de 2009.

34 Sentencias T-114 de 2002 y T- 1285 de 2005.

35 Sentencia T-086 de 2007.

36 Sentencias T-193 de 1995, T-949 de 2003, T-1285 de 2005 y T-086 de 2007.

36 Sentencias SU-640 de 1998, T-462 de 2003, T-292 de 2006 y T-086 de 2007.

37 Sentencias T-1625 de 2000, T-522 de 2001, SU-1184 de 2001 y T-047 de 2005.

38 Sentencia SU-556 de 2014 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

39 Sentencia C-104 de 1993 MP Alejandro Martínez Caballero.

40Sentencias T-292 de 2006 MP Manuel José Cepeda Espinosa, SU-640 de 1998 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T-462 de 2003 MP Eduardo Montealegre Lynett, T-086 de 2007 MP Manuel José Cepeda Espinosa.

41 MP Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en la sentencia T-918 de 2010 MP Luis Ernesto Vargas Silva.

42 MP Humberto Sierra Porto.

43 Teniendo en cuenta que la problemática que ocupa la atención de la Corte Constitucional se originó en vigencia del código contencioso administrativo anterior, (DL 01 de 1984) la Sala abordará esta normatividad en lo referente a la revocatoria directa de actos administrativos. En todo caso, es preciso advertir que actualmente la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto se encuentra regulada en los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

44 "ARTÍCULO 73.Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular" (…). En este sentido, el artículo 93 del CPACA establece lo siguiente: 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. Al respecto, el artículo 97 del CPACA establece lo siguiente: "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".

45 Sentencias T-548 de 1993 MP Alejandro Martínez Caballero, T-142 de 1995 MP Carlos Gaviria Díaz, T-144 de 1995 MP MP Hernando Herrera Vergara, T-189 de 1995 MP Hernando Herrera Vergara, T-292 de 1995 MP Fabio Morón Díaz, T-163 de 1996 MP Vladimiro Naranjo Mesa, T-352 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-557 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T-622 de 1996 Antonio Barrera Carbonell, T-328 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara, T-336 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-386 de 1998 MP Carlos Gaviria Díaz, T-436 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T-441 de 1998 Antonio Barrera Carbonell, T-024 de 1999 MP Antonio Barrera Carbonell, T-533 de 1999 MP Carlos Gaviria Díaz, T-263 de 2000 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-264 de 2001 MP Alfredo Beltrán Sierra, T-427 de 2003 MP Jaime Araujo Rentería, T-057 de 2005 MP Jaime Araujo Rentería, T-464 de 2006 MP

Jaime Córdoba Triviño, T-460 de 2007 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-526 de 2007 MP Álvaro Tafur Galvis, T-600 de 2007 MP Jaime Córdoba Triviño, T-524 de 2008 MP Mauricio González Cuervo, T-338 de 2010 MP Juan Carlos Henao Pérez, T-949 de 2010 MP Nilson Pinilla Pinilla, T-477 de 2011 MP María Victoria Calle Correa, T-008 de 2012 MP Nilson Pinilla Pinilla, T-234 de 2015 MP (E) Martha Victoria Sáchica Méndez.

46 Sentencia T-584 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero.

47 Sentencias T-347 de 1994 MP Antonio Barrera Carbonell y T-355 de 1995 MP Alejandro Martínez Caballero.

48 Sentencia T-435 de 1998 MP Fabio Morón Díaz.

49 MP José Gregório Hernández Galindo.

50 Sentencia T-163 de 1999 MP Vladimiro Naranjo Mesa.

51 MP Alfredo Beltrán Sierra.

52 Sentencia del 21 de septiembre de 1990. Radicado 4400, 6 de noviembre de 1997, MP Manuel Santiago Urueta Ayola, Radicación número: 25000-23-26-000-1994-4357-01(12907), 16 de febrero de 2001 MP Ricardo Hoyos Duque.

53 Sentencia del 1 de febrero de 1979, MP Alberto Carbonell Quintero, expediente 2199.

54 Hoy regulado en el artículo 97 del CPACA.

55 Actualmente el parágrafo del artículo 97 del CPACA establece el deber de respetar el derecho de audiencia y de defensa.

56 En este punto se seguirá de cerca el desarrollo jurisprudencial abordado por el pleno de esta Corporación en la sentencia SU-240 de 2015 MP (E) Martha Victoria Sáchica Méndez.

57 Sentencia T-347 de 1994 MP Antonio Barrera Carbonell, T-456 de 1994 MP Alejandro Martínez Caballero, T-355 de 1995 MP Alejandro Martínez Caballero y T-134 de 1996 MP Jorge Arango Mejía.

58 Sentencias T-315 de 1996 MP Jorge Arango Mejía, T-376 de 1996 MP Hernando Herrera Vergara y T-639 de 1996 MP Vladimiro Naranjo Mesa, T-436 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T-720 de 1998 MP Alfredo Beltrán Sierra, T-276 de 2000 MP Alfredo Beltrán Sierra, T-445 de 2002 MP Alfredo Beltrán Sierra y T-450 de 2002 MP Jaime Araujo Rentería.

59 MP. José Gregório Hernández Galindo. Reiterada en la sentencia T-555 de 2012 MP Nilson Pinilla Pinilla.

60 MP Álvaro Tafur Galvis.

61 MP Humberto Sierra Porto. Reiterada en la sentencia T-949 de 2009 MP Nilson Pinilla Pinilla.

62 MP Juan Carlos Henao Pérez.

64 Actualmente artículo 97 del CPACA

65 Sentencia del Consejo de Estado, del 29 de enero de 2015. Radicación número: 25000-23-25-000-2011-01324-01(3077-13). MP Sandra Lisset Ibarra Vélez. En igual sentido, se pueden consultar las siguientes sentencias: radicado 4857, 19 de agosto de 1994, MP Delio Gómez Leyva. Radicación 4183, 24 de julio de 1997 MP. Juan Alberto Polo Figueroa. Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00681-01(1133-12), 20 de octubre de 2014, MP Luis Rafael Vergara Quintero. Radicación número: 13001-23-31-000-2006-01595-02(1803-13), 9 de abril de 2014. MP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

66Al respecto consultar las siguientes sentencias: Radicado 5375 del 27 de julio de 1994, MP Dolly Pedraza De Arenas. Radicación número: 11001-03-25-000-2008-00034-00, del 16 de octubre 2014, MP María Claudia Rojas Lasso. Radicación número: 13001-23-31-000-2005-00927-02(3293-13), del 13 de febrero de 2014, MP (E) Bertha Lucia Ramírez de Páez.

67 Hoy artículo 93 del CPACA.

68 Radicación número: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029), MP. Doctora Ana Margarita Olaya Forero

69 MP Carlos Gaviria Díaz.

70 MP Alfredo Beltrán Sierra.

71 MP Jaime Araujo Rentería.

72 MP Clara Inés Vargas Hernández.

73 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

74 “ARTÍCULO 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes. El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca”. Este aspecto, se encuentra establecido actualmente en el parágrafo del artículo 97 del CPACA.

75 Es preciso advertir, que actualmente la revocatoria directa se encuentra regulada en los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Sin embargo, teniendo en cuenta que la normatividad vigente para el momento en que se tramitó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Leonor Castiblanco Arévalo contra la

Universidad de Cundinamarca era el Decreto 01 de 1984, para la solución del caso concreto se aplicaran los presupuestos establecidos en el CCA relativos a la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto esto es artículo 73 y 74 del CCA.

76 Notificada mediante edicto fijado el 17 de septiembre de 2004)

77 Actualmente artículo 97 del CPACA.

78 Folio 94 del cuaderno de primera instancia. Edicto No 194 fijado el 10 de julio y desfijado el 14 de julio de 2015.

79 Folio 171 del cuaderno de primera instancia. Acta individual de reparto de la Rama Judicial.

80 Actualmente la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto se encuentra regulado en el artículo 97 del CPACA.

81 Actualmente regulado en el artículo 97 del CPACA.

82 Bajo la aplicación de los artículos 73 y 74 del CCA en la medida que era la norma vigente al momento en que se instauró la acción de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la actora contra la Universidad de Cundinamarca.

83 En relación con este tema, en la sentencia T- 457 de 1992 MP Ciro Angarita estableció una diferenciación entre carga pública y función pública que debe tenerse en cuenta al momento de determinar la naturaleza de los actos administrativos mediante los cuales se efectúa el nombramiento de un funcionario público. En concreto, estableció lo siguiente: “En la primera -la carga pública- la administración unilateralmente impone a determinada persona la obligación de ejercer una actividad, por ejemplo, los jurados de conciencia, los jurados en épocas electorales, etc. Designaciones estas que se deben cumplir sin que le sea dado al particular decidir si desea o no ejercerlas; cargas que por lo mismo, son de breve duración y gratuitas, no reportan ventajas patrimoniales ni su ejercicio requiere preparación profesional salvo contadas excepciones. En cambio, en lo que hace a la función pública existe una relación bilateral que no se desvirtúa por el hecho de que el ente nominador posea una facultad legal y reglamentaria. Al respecto dice Bielsa: “… en la esfera de la función pública nada obliga al ciudadano a ser empleado o funcionario. Cuando la ley obliga a ese desempeño estamos frente a las llamadas ‘cargas públicas’. Pero cuando para el ciudadano no existe esa obligación es indudable su libertad de aceptarla o no. Por lo demás no podría el funcionario discutir con la administración pública el contenido de la relación jurídica, ya creada y reglada por el derecho público, en consideración al interés público”.

84 Hoy regulado este aspecto en el artículo 97 del CPACA.

85 Hoy artículo 97 del CPACA.

86 Actualmente regulado en el parágrafo del artículo 97 del CPACA.

87 Actualmente regulado en el parágrafo del artículo 97 del CPACA.

88 Folios 9, 13 del escrito de tutela.

89 En relación con los otros cargos la Sala Especial de decisión se abstuvo de analizarlos en razón a que los mismos proponen reabrir el debate de fondo de la problemática abordada en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual no es procedente en esa instancia.

90 Es preciso advertir que este artículo fue derogado por el artículo segundo de la Ley 954 de 2005 “por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia”.

91 MP Rodrigo Escobar Gil. Reiterada en sentencia T-222 de 2006 MP Clara Inés Vargas Hernández

92 S-297 del 6 de junio de 2000, Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Carlos A. Orjuela Góngora.

93 MP Rodrigo Escobar Gil.

94 C.P. Mario Alario Méndez.

95 Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial Transitoria de Decisión 4 D, C.P. Fredy Ibarra Martínez. Radicación 1001-03-15-000-2003-00740-01 (S). Reiterada en la sentencia del 7 de junio de dos mil dieciséis 2016 CP. Danilo Rojas Betancourt. Radicación numero: 11001-03-15-000-2004-01387-00(S).

96 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de octubre 24 de 1975, Actor: Tito Heraldo Bernal, Gaceta Judicial, T. CLI, p. 254

97 MP Clara Inés Vargas Hernández.

98 Hoy artículo 97 del CPACA.

99 En este sentido se pronunció el Consejero de Estado Jorge Octavio Ramírez Ramírez en la aclaración de voto presentada respecto de esta providencia.

100 Folio 2 a 12 del cuaderno No 5 expediente del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

102 Aspectos regulados actualmente en el artículo 97 del CPACA.

103 Es preciso advertir que actualmente la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto se encuentra regulada en los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. No obstante, en esta orden, la Corte Constitucional hace referencia a normas del Decreto 01 de 1984 CCA, en consideración a los siguientes aspectos: (i) constituye la normatividad vigente al momento en que la señora Leonor Castiblanco Arévalo formuló la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Universidad de

Cundinamarca y (ii) de acuerdo con lo establecido en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, el CPACA comenzó a regir el 2 de julio del 2012 y dispuso que “este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.