

T-336-97

Sentencia T-336/97

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Alcance de su procedencia

No obstante la facultad de la administración de revocar sus propios actos, carece ella de un carácter absoluto, pues en su ejercicio no puede atropellar los derechos de los particulares. Cabe la tutela para dejar sin efectos el acto de revocación y ordenar a la respectiva autoridad que cumpla, a favor del afectado, el acto inicial por ella proferido, en el que hubiese reconocido o creado un derecho individual. Desde luego, la administración está autorizada expresamente por el Código Contencioso Administrativo para revocar, sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente. En tales hipótesis, no cabe duda de que en el origen de la situación jurídica individual que se reclama existe un vicio, que si es conocido por la Administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si éste se hubiese adquirido al amparo de la ley. En realidad, la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos. Pero, como puede verse, se trata de una excepción, que por tanto debe ser entendida y aplicada con carácter restrictivo.

PENSION DE JUBILACION-Inexistencia de ilegalidad o fraude para su reconocimiento/REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Inexistencia de ilegalidad o fraude/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Continuación pago de mesadas pensionales

No hay evidencia de la ilegalidad, o del fraude -como lo denominó la administración- para lograr el reconocimiento de la pensión. Brillan por su ausencia elementos objetivos convincentes e indudables que comprometan a la actora en la comisión de hechos punibles. Ello no se opone a la investigación penal que puede iniciarse y que la propia administración debería impulsar si considera que hubo actuaciones delictivas en el curso del trámite que culminó con el reconocimiento de la pensión de jubilación de la actora. Pero la actual falta de certidumbre sobre un ilícito comportamiento de la interesada no permite la aplicación unilateral de la facultad revocatoria excepcional, en la que no encaja el caso. La

Administración no podía revocar el acto positivo mediante el cual había reconocido la pensión -con lo cual había creado un derecho particular-, sin contar con la anuencia escrita y expresa de su titular. La única vía que le quedaba era la de demandar su propio acto, conducta ésta que, juzga la Corte, es la que debe seguirse. Dado el perjuicio irremediable que afronta la accionante en razón de hallarse de por medio su mínimo vital, siendo las mesadas pensionales su único ingreso, concederá, como mecanismo transitorio, la protección del derecho al debido proceso, dejando temporalmente sin efectos la resolución que revocó el acto administrativo en que se reconocía su pensión de jubilación.

Referencia: Expediente T-129088

Acción de tutela instaurada por Antonia Del Carmen Muñoz De Madrid, contra el Gobernador y el Tesorero del Departamento de Córdoba.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los quince (15) días del mes de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisa el fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Montería al resolver sobre la acción de tutela en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Acudió al estrado judicial ANTONIA DEL CARMEN MUÑOZ DE MADRID para decir que el Gobernador de Córdoba, CARLOS BUELVAS ALDANA, y el Tesorero del Departamento, GOERIN FLOREZ DIAZ, habían violado sus derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso, que habían puesto en peligro su vida y que habían desconocido los mandatos del artículo 53 de la Constitución Política.

Explicó que, mediante resolución expedida el 11 de marzo de 1996, se le había reconocido su pensión de jubilación y se había ordenado el pago de mesadas atrasadas, pero que el 6 de febrero de 1997 el Gobernador de Córdoba había revocado unilateralmente dicho acto, a la vez que el Tesorero, pese a no estar ejecutoriado el acto de revocación, se había abstenido

de cancelarle los meses de diciembre de 1996 y enero de 1997.

Declaró que, en su sentir, el Gobernador se había tomado atribuciones de poder absoluto, convirtiéndose en juez y parte, al establecer en una resolución que se había configurado una afiliación fraudulenta. Al parecer, la solicitante no tenía el tiempo de servicios -20 años-, según investigación interna adelantada por la Administración (Jefatura de Personal). Y ello -afirmó- "a pesar de que existe un certificado expedido por el Jefe de Personal que sí lo certifica".

II. LA DECISION JUDICIAL MATERIA DE EXAMEN

La tutela fue negada por el Juez Segundo Civil Municipal de Montería, quien, en Sentencia del 17 de marzo de 1997, consideró que la accionante había podido utilizar otros medios judiciales de defensa, ante la jurisdicción contencioso administrativa, y que no se encontraba en el caso de un perjuicio irremediable.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo en mención, según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

2. La revocación del acto administrativo que ha creado una situación jurídica particular y concreta o constituido un derecho de la misma naturaleza. Revocabilidad del acto ficto de origen ilegal. El acto positivo manifiestamente ilícito. Deber administrativo de provocar la investigación penal. Transitoriedad de la petición

Está probado que en el caso materia de examen la Administración del Departamento de Córdoba, por conducto de su Caja de Previsión, había reconocido a favor de la accionante su pensión de jubilación, y que posteriormente, de manera unilateral, sin el consentimiento de aquélla, el Gobernador del Departamento, apoyado en una investigación administrativa interna, revocó tal reconocimiento y suspendió todo pago de mesadas pensionales.

Por eso, según lo manda el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, para que tal revocación pueda efectuarse, en el evento de haberse creado una situación jurídica

particular y concreta o un derecho de la misma naturaleza, debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular.

Al respecto señaló con claridad esta Corte que “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Esta Sala, por su parte, ha manifestado:

“En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. 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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

Cabe la tutela, entonces, para dejar sin efectos el acto de revocación y ordenar a la respectiva autoridad que cumpla, a favor del afectado, el acto inicial por ella proferido, en el que hubiese reconocido o creado un derecho individual.

Desde luego, como también lo ha reiterado la Corte, la administración está autorizada expresamente por el artículo 73, inciso 3, del Código Contencioso Administrativo para revocar, sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente.

En tales hipótesis, no cabe duda de que en el origen de la situación jurídica individual que se reclama existe un vicio, que si es conocido por la Administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si éste se hubiese adquirido al amparo de la ley.

En realidad, la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos.

Pero, como puede verse, se trata de una excepción, que por tanto debe ser entendida y aplicada con carácter restrictivo.

La Corte en esta materia debe reiterar:

“Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto “cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Así, pues, esta Corporación comparte, en principio, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), según la cual “los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo”, ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el 73 *Ibíd.*, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada. De lo contrario -esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 del 22 de noviembre de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara)

Es claro 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.

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 sindicaron en el acto administrativo.

De otra parte, contra el acto que afecte injustificadamente la honra o el buen nombre de personas en concreto cabe la acción de tutela, según lo ha definido la jurisprudencia de esta Corte, con independencia de las acciones penales y civiles que puedan intentar los afectados.

En el caso materia de examen, no era aplicable el artículo 73, inciso 3, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto no se trataba de un acto administrativo ficto originado en el silencio administrativo positivo, sino de un acto producido por la administración al resolver positivamente sobre una solicitud de pensión, respecto del cual no se da la enunciada característica de una ostensible violación del orden jurídico vigente.

Para la Corte, no hay evidencia de la ilegalidad, o del fraude -como lo denominó la administración- para lograr el reconocimiento de la pensión. Brillan por su ausencia elementos objetivos convincentes e indudables que comprometan a la actora en la comisión de hechos punibles.

Ello no se opone a la investigación penal que puede iniciarse y que la propia administración debería impulsar si considera que hubo actuaciones delictivas en el curso del trámite que culminó con el reconocimiento de la pensión de jubilación de la actora. Pero la actual falta de certidumbre sobre un ilícito comportamiento de la interesada no permite la aplicación unilateral de la facultad revocatoria excepcional, en la que no encaja el caso.

En efecto, expresa la Resolución 0000405 del 6 de febrero de 1997, expedida por el Gobernador de Córdoba, que “la señora ANTONIA DEL CARMEN MUÑOZ DE MADRID, para acceder a su pensión de jubilación, aportó certificado de tiempo de servicios expedido por el Jefe de Personal del Departamento de Córdoba, donde consta que laboró veintiún (21) años, tres (3) meses y cero (0) días. Con fundamento en esta documentación y establecido el

requisito de la edad, mediante fotocopia de la cédula de ciudadanía y partida de bautismo expedida por la Parroquia San Jerónimo de Montería, se profirió la Resolución No. 6011 de marzo 11 de 1996, por la cual se reconoce y ordena el pago de la pensión de jubilación a dicha señora”.

A renglón seguido añade que “mediante investigación administrativa ordenada por el suscrito e información del Jefe de Personal del Departamento de fecha 4 de febrero de 1997, donde manifiesta “mediante el presente escrito y para los fines pertinentes me permito informarle que revisados los archivos que se llevan en esta División de Personal, se constató que la señora ANTONIA MUÑOZ DE MADRID laboró solamente con el Departamento de Córdoba durante los años 1976, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983 y 1987, como Seccional de la Escuela Complementaria Nuestra Señora de Fátima, Municipio de Montería”, con lo cual se constata que no existió vínculo laboral entre el Departamento de Córdoba y la señora ANTONIA DEL CARMEN MUÑOZ DE MADRID por el tiempo requerido para acceder a dicha pensión, comprobándose la configuración de una afiliación fraudulenta”.

A juicio de la Corte -se repite-, no resulta evidente que el reconocimiento de la pensión hubiera ocurrido por medios ilegales, ya que fue la propia División de Personal la que expidió la inicial certificación, que dio base al primer acto administrativo, sin que de lo expuesto por la Administración pueda inferirse que hubo alteración o falsedad de dicho documento por acto imputable a la solicitante. Además no se sabe -según lo que obra en el expediente y en la motivación del acto- si la señora MUÑOZ DE MADRID pudo completar su tiempo de servicios en otra entidad de la administración departamental o fuera de ella, asuntos que deben verificarse por la justicia ordinaria y no en sede de tutela.

La Administración no podía, entonces, revocar el acto positivo mediante el cual había reconocido la pensión -con lo cual había creado un derecho particular-, sin contar con la anuencia escrita y expresa de su titular. La única vía que le quedaba era la de demandar su propio acto, conducta ésta que, juzga la Corte, es la que debe seguirse.

Como ya lo ha señalado la jurisprudencia, los particulares no tienen porqué correr con las consecuencias negativas de los errores de las entidades públicas y, cuando tienen derechos a su favor, creados por actos de la Administración -así éstos provengan de equivocaciones cometidas por ella- se les debe garantizar, como lo hace el Código Contencioso

Administrativo, que tales derechos permanecerán incólumes en tanto no haya una decisión judicial que los desvirtúe, previas las reglas del debido proceso.

La Corte reitera lo dicho en Sentencia T-315 del 17 de junio de 1996. (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía):

“Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.

Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.

Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida”.

La Sala revocará el fallo revisado y, dado el perjuicio irremediable que afronta la accionante en razón de hallarse de por medio su mínimo vital, siendo las mesadas pensionales su único ingreso, concederá, como mecanismo transitorio, la protección del derecho al debido proceso, dejando temporalmente sin efectos la resolución que revocó el acto administrativo en que se reconocía su pensión de jubilación.

La Administración, si quiere invalidar su propia actuación, deberá demandarla ante la jurisdicción Contencioso Administrativa dentro del término que contempla el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. La tutela que se concede cesará en sus efectos si la jurisdicción Contencioso Administrativa accede a decretar la suspensión provisional o la nulidad del acto mencionado, o si se profiere por la justicia penal una sentencia definitiva que condene a la actora por algún delito en relación con el trámite de su solicitud de pensión.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Montería el día diecisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997) al resolver sobre la acción de tutela incoada por ANTONIA DEL CARMEN MUÑOZ DE MADRID, contra el Gobernador y el Tesorero del Departamento de Córdoba y en su lugar conceder la protección transitoria del derecho al debido proceso, dejando temporalmente sin efectos la Resolución 0000405 del 6 de febrero de 1997, proferida por el Gobernador de Córdoba, que revocó el acto por medio del cual se reconocía la pensión de jubilación de la accionante, mientras la jurisdicción Contencioso Administrativa resuelve sobre la demanda que la Administración entable contra su propio acto -la resolución que había revocado-, para lo cual ella goza de un término de dos (2) años contados a partir de su expedición (artículo 136 del Código Contencioso Administrativo).

La protección que se concede dejará de surtir efectos si la Jurisdicción Contencioso Administrativa accede a decretar la suspensión provisional o la nulidad de la Resolución 6011 del 11 de marzo de 1996, de la Caja de Previsión del Departamento de Córdoba, o si se profiere por la justicia penal una sentencia definitiva que condene a la actora por algún delito en relación con el trámite de solicitud de pensión.

Segundo.- Si la Gobernación estima que se cometió algún delito durante el trámite que culminó con el reconocimiento de la aludida pensión, deberá solicitar a la Fiscalía General de la Nación que inicie las investigaciones penales que sean del caso.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General