

Sentencia T-445/02

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Deber de administración de demandar propio acto cuando se considera contrario a la constitución o ley/REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Actuaciones ilegales o fraudulentas

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia de los que resulten de aplicación del silencio administrativo positivo y que autoridad no pueda simplemente sospechar la ilegalidad

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Deber de demandar corresponde al ente administrativo y no al particular

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Revocación unilateral de acto que reconoce situación particular y concreta/DEBIDO PROCESO-Revocación pensión de sobrevivientes

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T- 572091.

Actora: Rosario Silva Encarnación.

Procedencia: Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fundación- Magdalena.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fundación-Magdalena, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Rosario Silva

Encarnación en contra del Municipio de Aracataca – Magdalena.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hiciera la secretaría del Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

Los hechos que dieron origen a la acción de la referencia pueden resumirse de la siguiente manera:

Mediante decreto número 116 de noviembre 15 de 2000, la Alcaldía municipal de Aracataca, resolvió reconocer a favor de la señora Rosario Silva Encarnación, compañera permanente del fallecido Alcalde de Aracataca, una pensión de sobrevivientes en forma vitalicia en un 50%, reconociendo el 50% restante a Yulis Paola Daza Silva y Juan David Daza Polo, hijos del difunto.

El derecho pensional surgió a partir del cinco (5) de mayo del 2000. Sin embargo, la actora aún no ha sido incluida en la nómina de pensionados, situación que vulnera sus derechos, pues carece de recursos económicos para su subsistencia.

B. Pretensiones.

Con fundamento en los hechos narrados, se solicita al juez de tutela ordenar al Municipio de Aracataca, pagar la pensión que fue reconocida por la entidad mediante decreto 116 de noviembre 15 de 2000, a efectos de proteger los derechos a la vida, seguridad social, e igualdad de la actora.

D. Fallo de primera instancia.

Mediante sentencia de noviembre veinte (20) de dos mil uno (2001), el Juzgado Promiscuo Municipal de Aracataca, concedió el amparo solicitado, al considerar que no puede pensarse que a pesar del tiempo transcurrido, una supuesta verificación administrativa, pretenda violar derechos fundamentales en forma indefinida, más aún cuando se está afectando el

mínimo vital de la actora, pues le fue reconocido un derecho pensional, pero hasta la fecha no ha sido inscrita en la nómina correspondiente. Por tanto, la demandante tiene derecho a recibir el pago oportuno de sus mesadas.

En consecuencia, ordenó al Alcalde municipal de Aracataca, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, proceda a incluir en nómina a la señora Rosario Silva Encarnación, en calidad de pensionada del municipio de Aracataca, pensión que fue reconocida mediante decreto número 116 de 15 de noviembre de 2000.

Impugnación.

La Alcaldía Municipal de Aracataca, a través de su representante legal, mediante escrito presentado el veintiséis (26) de noviembre de 2001, impugnó la decisión del a-quo, manifestando que la pensión otorgada a la señora Rosario Silva Encarnación, se encuentra en investigación por parte de la administración municipal, razón por la que mediante resolución número 139 de octubre de 2001, se solicitó a la Secretaría General de la Alcaldía, que certificará el procedimiento establecido para reconocer a la demandante como pensionada.

Asimismo, se solicitó el envío de las pruebas exigidas por la ley para el reconocimiento pensional, notificando en forma legal el contenido de esta resolución a la demandante.

Posteriormente, el municipio expidió la resolución número 149 de noviembre 23 de 2001, mediante la cual se declaró lesiva para los interés del Municipio de Aracataca, la pensión de sobreviviente otorgada a la tutelante.

F. Fallo de Segunda instancia.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fundación- Magdalena, en fallo del treinta (30) de enero de 2002, revocó la decisión de conceder el amparo solicitado por la señora Rosario Silva Encarnación.

Para el despacho judicial, el Municipio utilizó la figura de la revocatoria directa, consagrada en el código contencioso administrativo artículo 69, figura sobre la cual se ha ejercido un control de legalidad. Por tanto, "el decreto 116 de noviembre de 2000, fue revocado por la

resolución 149 de diciembre 23 de 2001. No obstante, la accionante puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa y demandar la resolución por medio de la cual se revocó su derecho.”

Concluyó afirmando que “el derecho que fue revocado fue el reconocido a Rosario Silva Encarnación, estando en firme el derecho de los menores Yulis Paola Daza Silva y Juan David Daza Polo, derecho que tienen en la medida en que aún estén en la misma circunstancia (menores) cuando se les reconoció el derecho del 50% de la pensión”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Segunda. El asunto objeto de discusión.

En el caso en revisión, esta Sala debe establecer si el Municipio de Aracataca, podía, tomar la decisión unilateral de revocar mediante resolución un decreto, a través del cual se había reconocido en favor de la demandante, una pensión de sobrevivientes.

La administración municipal acusada, considera que no existe vulneración de ningún derecho fundamental, pues le asiste la posibilidad de revocar directamente, el decreto por el cual se reconoce la pensión de sobreviviente a la señora Rosario Silva Encarnación, ya que el procedimiento establecido fue irregular y se consideró lesivo para los intereses del Municipio.

Dentro de este contexto, independientemente de que la pretensión de la demandante se limite a solicitar la inclusión en nómina como pensionada, la Sala debe analizar, si efectivamente, la administración municipal podía sin el consentimiento expreso del particular, revocar a través de una resolución un decreto que reconoció un derecho pensional a favor de la actora.

Tercera. ¿Puede la administración mediante resolución, desconocer un derecho pensional reconocido por ella misma a través de un decreto?

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que la figura de la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, se encuentra contemplada en el artículo 73 del Código Contencioso

Administrativo. Sobre el particular han sido muchos los pronunciamientos de esta Corporación, en donde después de efectuar un análisis del mencionado artículo, se ha dicho que la revocatoria unilateral no es procedente, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita.

La sentencia T-276 de 2000, hace un recuento jurisprudencial concluyendo que el juez constitucional debe proteger el debido proceso, pues el camino que tiene la administración, cuando un acto administrativo resulta contrario a la Constitución y la ley, es demandar su propio acto ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin desconocer los derechos fundamentales de quien acude a esta instancia judicial. Explica la sentencia en mención:

“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 los 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.”

Esta Corporación, en la sentencia T-347 de 1994, señaló que si bien cuando se está en presencia de un acto de contenido general, es procedente su revocabilidad, siguiendo el procedimiento del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, tratándose de actos administrativos, que hayan creado o modificado una situación de carácter particular y concreta, no podrá ser revocado sin el consentimiento del titular. Por ello, cuando la administración considera que el acto administrativo es contrario a la Constitución o a la ley, debe demandar su propio acto ante la jurisdicción contenciosa. Se manifestó en la sentencia :

“Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya

indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente.” (sentencia T-437 de 1994, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell) (se subraya)

También ha precisado la Corte el sentido del inciso 2º del artículo 73 citado, en cuanto a la posibilidad de revocar directamente el acto administrativo, aparentemente, sin la exigencia del consentimiento expreso del interesado. En efecto, la Corte desarrolló el punto en la sentencia T-336 de 1997. Allí se aludió, también, a la jurisprudencia del Consejo de Estado (sentencia del 18 de julio de 1991), en el sentido de aclarar que los únicos actos de carácter particular susceptibles de revocación sin el consentimiento del titular son los que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, y que la autoridad no puede simplemente sospechar la ilegalidad. Dice la sentencia citada:

“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 Ibídem, 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.” (sentencia T-336 de 1997, M.P., doctor

José Gregorio Hernández Galindo) (se subraya)

Además de las razones expuestas en las anteriores sentencias, en la T-315 de 1996 (sentencia que está citada por los afectados, el a quo, al conceder la tutela, y por la Defensoría del Pueblo) fueron profundizados otros aspectos de la revocatoria directa y su relación con el derecho fundamental al debido proceso. Allí se dijo expresamente que la obligación de demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa no recae en el afectado, sino en la administración; y que cuando la administración elude tal procedimiento, desconoce los principios de la seguridad jurídica y legalidad que, en el caso concreto, obran a favor del afectado, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, a no ser que medie decisión del juez competente. Dice, en lo pertinente la providencia:

“Esta prerrogativa con que cuenta el particular, como lo ha expuesto la Corte a través de sus distintas salas de revisión, tiene como objetivos, entre otros, evitar que la administración, en uso de ciertos poderes y aduciendo una serie de necesidades, desconozca derechos subjetivos cuya modificación o desconocimiento requiere de la anuencia de su titular, pues, sólo él, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo. Si la administración no logra obtener ese consentimiento debe buscar la intervención del aparato jurisdiccional, que decide si es posible modificar o desconocer los derechos reconocidos al particular.

“Se busca, así, darle algún equilibrio a las relaciones que surgen entre la administración y el particular, asegurándole a éste que aquélla no modificará o desconocerá sus derechos, sin el agotamiento previo de ciertos requisitos. Se evitan así decisiones que asalten la buena fe del titular del derecho y rompan la seguridad jurídica.

“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.” (sentencia T-315 de 1996, M.P., doctor Jorge Arango Mejía) (se subraya)

Cabe señalar, que la Corte no sólo se ha pronunciado sobre la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de defensa, en los casos de revocatoria directa, en las providencias mencionadas, sino que el tema ha sido objeto de numerosos pronunciamientos, de los que se pueden mencionar las sentencias T-355, T-189 y T-382 de 1995; T-294, T-402 de 1994; T-163, T-315, T-557 de 1996, entre otras”.

Aplicando al caso de la señora Rosario Encarnación Silva, lo dicho en la sentencia parcialmente transcrita, tenemos que existe un decreto, expedido el día 15 de noviembre de 2000 (folio 3 y 4), por el entonces Alcalde Municipal Eliseo Escorcia Morgán, a través del cual se reconoce a favor de la demandante, el 50% de la pensión de sobreviviente, en calidad de compañera permanente del señor Hellman Daza Rudas.

Sin embargo, posteriormente la administración municipal decide mediante resolución No. 139 de octubre 31 de 2001, “verificar administrativamente” si el decreto de noviembre 15 de 2000 llena los requisitos exigidos en la ley, solicitando a la Secretaria General de la Alcaldía, que certifique el procedimiento establecido para reconocer a la actora como pensionada (folio 17).

Igualmente, un mes después, el Alcalde Municipal de Aracataca Efraín García Jiménez, profiere la resolución número 149 de noviembre 23 de 2001, por medio de la que se declara “lesivo a los intereses del municipio de Aracataca, el decreto 116 de noviembre 15 de 2000, mediante el cual se le reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Rosario Silva Encarnación” (folio 16).

Así las cosas, para la Sala, es claro que existía a favor de la demandante una situación que la hizo acreedora de un reconocimiento pensional. No obstante, casi un año después, la administración municipal decide entrar a “investigar” si el reconocimiento otorgado a la

señora Silva Encarnación, cumplió los requisitos exigidos en la ley. Es decir, utilizando una posición dominante frente al administrado, la administración municipal decide de manera unilateral, a través de un acto de inferior jerarquía revocar su propio acto, bajo el argumento de ser lesivo para los intereses del municipio.

En otros términos, con esta medida la administración municipal de Aracataca, no solo afectó los derechos que fueron reconocidos a un tercero, sino que desconoció el procedimiento que debe agotar antes de tomar una decisión de tal naturaleza, pues en estos eventos, la obligación de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, no recae en el afectado a quien únicamente le interesa que el reconocimiento que fue otorgado a través de un acto administrativo sea efectivo, sino que, por el contrario, es el ente administrativo quien debe poner en movimiento el aparato judicial, pues al particular debe garantizársele que sus derechos permanecerán inalterables hasta que la jurisdicción contencioso administrativa resuelva la situación que se presenta.

Por consiguiente, debe otorgarse la protección del derecho al debido proceso conculcado. Por cuanto, aparentemente el decreto que reconoció el derecho pensional a favor de la demandante, se expidió cumpliendo las formalidades de ley, y no es posible que con el paso del tiempo, la administración decida revocarlo, por considerar que hay ausencia de los requisitos exigidos, pues ha de tenerse en cuenta que es deber de cualquier autoridad administrativa, antes de proferir sus propios actos, verificar el procedimiento requerido para ello y no puede simplemente, con el transcurso del tiempo considerarse que un acto que en principio fue legítimo se torne en ilegítimo, de ser ello así, se desconocería el principio de la seguridad jurídica y legalidad que debe regir al Estado en sus actuaciones.

Por último, la Sala aclara que no puede como lo ordenó el fallador de primera instancia, ordenar la inclusión en nómina de la demandante, pues esto escapa de la competencia del juez de tutela, a quien no le incumbe verificar si efectivamente el decreto que reconoce a su favor la pensión de sobrevivientes cumple con los requisitos exigidos en la ley. Sin embargo, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, se protegerá el derecho al debido proceso de la señora Rosario Encarnación Silva, pues es evidente que adquirió un derecho pensional y por un acto unilateral de la administración fue revocado.

En consecuencia, se ordenará al Alcalde del municipio de Aracataca, o a quien haga sus

veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, garantice que los derechos de la actora permanecerán intactos, pues es la administración municipal y no la actora, quien tiene la obligación de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a demandar su propio acto, no siendo procedente la revocatoria directa de los mismos, menos aún por medio de un acto administrativo de inferior jerarquía.

III. Decisión.

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

RESUELVE:

Primero. REVÓCASE el fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fundación – Magdalena, dentro del proceso de tutela instaurado por la señora Rosario Encarnación Silva contra el Municipio de Aracataca, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

Segundo. En consecuencia, CONCÉDASE la protección del derecho al debido proceso conculcado y ORDÉNASE al Alcalde del municipio de Aracataca, o a quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, garantice que los derechos de la señora Rosario Encarnación Silva, permanecerán intactos, pues es la administración municipal y no la actora, quien tiene la obligación de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a demandar su propio acto, no siendo procedente la revocatoria directa de los mismos, menos aún por medio de un acto administrativo de inferior jerarquía.

Tercero: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Secretaria General