

T-805-98

Sentencia T-805/98

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Alcance frente al debido proceso

En cuanto hace a la revocación directa de un acto administrativo por medio del cual se creó una situación jurídica particular y concreta o se reconoció un derecho de igual categoría, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la autoridad que expidió tal acto debe obtener el consentimiento expreso y escrito del titular de esa situación o ese derecho para poder proceder a revocarlo válidamente, salvo en los casos en los que la situación o derecho resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales. Este marco normativo general es relevante a nivel constitucional, por la consagración en el artículo 29 de la Carta Política de 1991 del debido proceso administrativo, como parte del derecho fundamental al debido proceso del que se hizo titular a toda persona. Además, la vulneración de las garantías aludidas, pueden llevar a la violación de otros valores constitucionales básicos. Pero no en todos los casos en los que el acto administrativo creó una situación particular y concreta o un derecho de igual categoría, y el titular de una u otro se niega a consentir en su revocación se ve precisada la autoridad que expidió dicho acto a demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa.

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

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Revocación unilateral de nombramiento de docente

Referencia: Expediente T-181.499

Acción de tutela contra el Alcalde del municipio de Bagadó (Chocó) por una presunta violación de los derechos al debido proceso, el sustento mínimo vital y el trabajo.

Tema:

Revocatoria directa de actos por medio de los cuales se creó una situación jurídica particular y concreta.

Actora: María Teonila Ríos Cossio

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria

Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Bagadó y el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó en el trámite del proceso radicado bajo el número T-181.499.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

María Teonila Ríos Cossio fue vinculada como docente al servicio del municipio de Bagadó y adscrita a la Escuela Teresa de los Angeles, mediante Decreto del Alcalde No. 041 del 3 de abril de 1997.

El 22 de julio de 1997, la Junta Seccional de Escalafón del Chocó la inscribió en el Escalafón Nacional Docente, según consta en la Resolución No. 01085.

El Alcalde de Bagadó revocó el nombramiento de la docente Ríos Cossio mediante el Decreto No. 036 de enero 30 de 1998.

2. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Bagadó resolvió negar la tutela, el 18 de junio de 1998, porque la actora cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Sentencia de segunda instancia.

Conoció de la impugnación del fallo referido el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó y, el 27 de agosto de 1998, decidió revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, tutelar el derecho de la actora al debido proceso administrativo; consideró ese Despacho que si bien la actora contaba con otro mecanismo judicial para la defensa de sus derechos, la tutela era procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues la actuación del demandado había afectado el derecho al sustento mínimo vital de la docente desvinculada de manera irregular.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión adoptar la sentencia respectiva, según el reglamento interno y el auto de la Sala de Selección Número Diez del 2 de octubre de 1998.

2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la revocatoria directa y la acción de tutela.

En cuanto hace a la revocación directa de un acto administrativo por medio del cual se creó una situación jurídica particular y concreta o se reconoció un derecho de igual categoría, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada¹ que la autoridad que expidió tal acto debe obtener el consentimiento expreso y escrito del titular de esa situación o ese derecho para poder proceder a revocarlo válidamente, salvo en los casos en los que la situación o derecho resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales. Este marco normativo general es relevante a nivel constitucional, por la consagración en el artículo 29 de la Carta Política de 1991 del debido proceso administrativo, como parte del derecho fundamental al debido proceso del que se hizo titular a toda persona. Además, como lo ha señalado repetidamente esta Corporación, la vulneración de las garantías aludidas, pueden llevar a la violación de otros valores constitucionales básicos; por ejemplo, en la sentencia T-402 de 19942, se consideró:

“El Estado al revocar sus propios actos, cuando para ello está facultado, debe ser cuidadoso de no atentar contra los derechos fundamentales de las personas que de buena fe actuaron amparadas en la legitimidad creada por dichos actos, pues una conducta diferente sería contraria a la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, a la buena fe, y a sus fines esenciales, en cuanto están dirigidos a promover la prosperidad general, lograr un orden económico y social justo y garantizar la efectividad de los derechos de las personas y deberes sociales de las autoridades. Se desconoce el postulado de la buena fe, cuando el ordenamiento jurídico por su intermitencia y fragilidad no da seguridad a los particulares respecto a la legitimidad de sus actuaciones, y la actuación pública fundada en dicho ordenamiento, revela un comportamiento que no es la conducta regular y recta que el administrado espera del Estado. Ello resulta así, cuando los agentes del Estado atentan contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplen lo ofrecido o retiran lo que han otorgado anteriormente, por razones que para éstos resultan inesperadas e incomprensibles”

Pero, como quedó anotado, no en todos los casos en los que el acto administrativo creó una situación particular y concreta o un derecho de igual categoría, y el titular de una u otro se niega a consentir en su revocación se ve precisada la autoridad que expidió dicho acto a demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa. En la sentencia T-639 de 19963 por ejemplo, la Corte fue muy clara al considerar que:

“Cuando la autoridad que ha proferido un acto administrativo de carácter particular y concreto, encuentra que el mismo se obtuvo con fundamento en actuaciones ilegales o fraudulentos, tiene la facultad de revocarlo, pues en este caso, el interés que prima es aquel que tiene el conglomerado social en que las actuaciones de la Administración no se obtengan por medios que vulneren el ordenamiento jurídico. Ello atenta contra el derecho que tiene la ciudadanía a que las actuaciones del Estado se adelanten en forma equitativa, respetando el derecho que tienen los asociados de acceder a la Administración en igualdad de condiciones, derecho que no puede claudicar en favor de quienes utilizan mecanismos contrarios a la ley para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses”

Ahora bien: cuando las autoridades no respetan esos límites, no sólo procede la acción de tutela, sino que sigue estando en cabeza de la administración la obligación de demandar su propio acto. Así lo precisó esta Corporación en la sentencia T-315 de 19964:

“Cuando la administración decide revocar un acto de carácter particular, con inobservancia de los requisitos, se debe admitir que la tutela viene a convertirse en el único mecanismo idóneo de defensa con que cuenta el particular. Esta acción no sólo asegura que el individuo puede continuar gozando de sus derechos, mientras la administración no agote las formalidades que el mismo ordenamiento ha impuesto para que ellos sean modificados, sino que mantiene en cabeza de la administración la obligación de poner en movimiento la jurisdicción, al tener que demandar sus propios actos. Esta carga de la administración hace parte del debido proceso que debe ser garantizado al particular, pues la ley ha establecido que es a ella y no al individuo a quien corresponde activar la intervención de la jurisdicción”

3. El caso bajo revisión.

El nombramiento de María Teonila Ríos Cossio fue revocado sin su consentimiento expreso y escrito, y sin que el Alcalde le hubiera notificado la iniciación de la actuación administrativa tendente a decidir sobre la revocación directa del mismo, por lo que debe concluirse con el fallador de segunda instancia que la autoridad demandada violó su derecho fundamental al debido proceso, y también su derecho al trabajo.

Adujo el Alcalde de Bagadó que la actora no se había titulado, y no podía reclamar derecho alguno a estabilidad porque no estaba escalafonada cuando revocó su nombramiento; pero a folio 14 del expediente aparece copia del título de Bachiller Pedagógico que le confirió El Centro Educativo de Nuestra Señora de la Paz el 30 de abril de 1997, y la docente fue escalafonada por la Junta Seccional de Escalafón del Chocó por medio de la Resolución No. 01085 del 22 de julio de 1997, así que la motivación del Decreto del Alcalde No. 036 de 1998 (enero 30), es contraria a la evidencia aportada. Es cierto que al posesionarse, la actora no se había graduado ni había ingresado al escalafón; pero de ello tenía pleno conocimiento la administración municipal, y en ese momento no consideró que fuera impedimento, tal como prueba el acta de la diligencia de posesión que obra a folio 12, en la que se hizo constar: “su documentación se encuentra en trámite para efecto de grado”.

En consecuencia, esta Sala confirmará parcialmente la sentencia de segunda instancia, por medio de la cual se tutelaron los derechos de la accionante al debido proceso, el trabajo y el sustento mínimo vital, pero la modificará en cuanto la tutela será otorgada de manera definitiva, pues es la administración municipal la que, si aún considera que ello procede, debe acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para demandar su propio acto.

En mérito de las consideraciones precedentes, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR parcialmente la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó el 27 de agosto de 1998, en cuanto tuteló los derechos al debido proceso,

el trabajo y el sustento mínimo vital de María Teonila Ríos Cossio.

Segundo. MODIFICAR dicho fallo en el sentido de otorgar la tutela de manera definitiva.

La Alcaldía Municipal de Bagadó, si aún considera que ello procede, deberá acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para demandar su propio acto.

Tercero. COMUNICAR esta providencia al Juzgado Promiscuo Municipal de Bagadó para los efectos contemplados en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver las sentencias T-584 de 1992, T-230, T-400 y T-516 de 1993, T-294, T-347 y T-402 de 1994, T-144, T-189 y T-382 de 1995, T-163, T-246, T-315, T-328, T-336, T-352, T-376, T-557, T-622, T-639, T-671 y T-701 de 1996, T-556 y T-611 de 1997 y T-095 de 1998.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 M.P. Jorge Arango Mejía.