

## Sentencia T-957/11

### DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Procedencia de la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional ha señalado, de manera reiterada y uniforme que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias que surgen en el desarrollo de las actuaciones administrativas, toda vez que la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad. Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un perjuicio irremediable, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que la posibilidad de acudir directamente a la acción de tutela ante la revocatoria unilateral de un acto administrativo de contenido particular y concreto sin la debida observancia del debido proceso, pretende asegurar que el administrado pueda continuar gozando de sus derechos, mientras la autoridad administrativa cumple con el mandato legal de demandar su propio acto ante la jurisdicción competente, pues no resulta constitucionalmente admisible que dicha carga sea trasladada al particular.

### DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL-Concepto y alcance

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”. Del mismo modo, ha señalado que el respeto a este derecho fundamental supone que todas las autoridades judiciales y administrativas, dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incurso en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción. Bajo esa premisa, el derecho al debido proceso se manifiesta como desarrollo del principio de legalidad y como un límite al ejercicio del poder público, en la medida en que toda competencia asignada a las autoridades públicas, no puede desarrollarse sino conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en procura de la garantía de los derechos de los administrados.

### DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Concepto

Esta Corporación ha definido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera

constitucional y legal". Lo anterior, con el objeto de "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados".

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Consentimiento expreso y escrito del titular

Por regla general, los actos administrativos de contenido particular y concreto, verbigracia el acto de nombramiento de un servidor público, no pueden ser revocados por la administración sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, caso en el cual la administración estará obligada a demandar su propio acto. Sin embargo, de manera excepcional, habrá lugar a su revocación, (i) cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo -si se dan las causales previstas en el artículo 69 del CCA- o (ii) si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. En todo caso, no podrá ser revocado si, previamente, la autoridad administrativa no ha agotado el procedimiento descrito en el artículo 74 del mismo ordenamiento, que propende por la defensa del derecho fundamental al debido proceso de los asociados.

BACHILLER PEDAGOGICO-Títulos equivalentes para ejercer la docencia, entre los cuales está normalista, institutor, maestro superior, maestro, normalista rural con título de bachiller académico o clásico

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Secretaría de Educación desconoció jurisprudencia constitucional sobre título de "maestro" si es apto para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Caso en que Secretaría de Educación revocó nombramiento de docente sin consentimiento expreso y escrito del accionante

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Revocación unilateral de nombramiento de docente

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y DERECHO AL TRABAJO-Orden a Secretaría de Educación que en la primera vacante que se presente, reintegre al docente sin necesidad de concurso público de méritos

Referencia: expediente T-2.897.231

Demandante:

Demandado:

Secretaría de Educación de Bogotá

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá, el 13 de octubre de 2010, que revocó parcialmente el dictado por el Juzgado Cincuenta Penal Municipal de Bogotá, el 27 de agosto del mismo año, en el trámite de la acción de tutela promovida por el ciudadano Carlos Abel Sierra Cepeda contra la Secretaría de Educación de Bogotá.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La solicitud

El 12 de agosto de 2010, el demandante, actuando a través de apoderado judicial, acudió a la acción de tutela en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso, que, según afirma, han sido vulnerados por la Secretaría de Educación de Bogotá, al no permitirle seguir ejerciendo el cargo de docente en básica primaria, al cual accedió en virtud de haber superado un concurso público de méritos, bajo el supuesto de que el título de “maestro” que posee no lo habilita para ejercer la actividad docente en el sector oficial.

La situación fáctica a partir de la cual se fundamenta la invocación del amparo constitucional, es la que a continuación se expone:

#### 2. Reseña fáctica

2.1. El señor Carlos Abel Sierra Cepeda posee el título de “MAESTRO” que le fue otorgado por la antigua Escuela Normal de la Universidad Libre de Bogotá en el año 1974 y, actualmente, se encuentra inscrito en el Escalafón Nacional Docente, conforme a la Resolución No. 053357, del 18 de junio de 1993, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

2.2. Mediante Acuerdo No. 034, del 25 de marzo de 2009, la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó a un concurso abierto de méritos para proveer empleos vacantes de docentes y directivos docentes de instituciones educativas oficiales del Distrito Capital. Conforme con ello, el actor se inscribió para participar en la Convocatoria No. 062 de 2009.

2.3. Una vez agotadas todas las etapas del concurso, mediante Resolución No. 360, del 24 de febrero de 2010, la Comisión Nacional del Servicio Civil conformó la lista de elegibles en estricto orden de mérito con aquellos participantes que superaron el proceso de selección, ocupando el actor la posición No. 74, con un puntaje de 66.44 puntos.

2.4. En consecuencia, el Secretario de Educación Distrital, a través de la Resolución No. 1411 del 9 de junio de 2010, efectuó su nombramiento en período de prueba como docente de básica primaria y, acto seguido, le asignó la institución educativa “Colegio Gabriel Betancourt Mejía”, en la ciudad de Bogotá.

2.6. Frente al hecho anterior, el actor afirma que asistió a la ceremonia colectiva que tuvo lugar el 9 de julio de 2010 en el Pabellón No. 6 de Corferias y que allí se posesionó en el cargo para el cual fue nombrado, pues hasta ese momento no se había hecho efectiva la revocatoria de su nombramiento como se le había anunciado.

2.7. Posteriormente, el 12 de julio del mismo año, se presentó a laborar a la Institución Educativa Distrital, Colegio Gabriel Betancourt Mejía, en el área de básica primaria, en la jornada de la tarde.<sup>1</sup>

2.8. Menciona el actor que estando vigente su designación, el 11 de agosto de 2010, el Secretario de Educación Distrital procedió a nombrar y a posesionar en el cargo que éste venía ejerciendo a un nuevo docente, pero sin que hubiere expedido el correspondiente acto administrativo que dejara sin efectos su nombramiento.

2.9. Según se desprende del material probatorio allegado al proceso en sede de revisión, solo hasta el 8 de noviembre de 2010, es decir, cuatro meses después de anunciado el retiro del cargo, la entidad demandada dictó la Resolución No. 3054, mediante la cual revocó el nombramiento del actor como docente de básica primaria por no acreditar el título de "NORMALISTA SUPERIOR O TECNÓLOGO EN EDUCACIÓN".

2.10. Contra dicho acto administrativo el actor interpuso el recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 709, del 7 de marzo de 2011, confirmando íntegramente la anterior decisión.

### 3. Fundamento de la acción y pretensiones

Considera el señor Carlos Abel Sierra Cepeda, que con la decisión adoptada por la Secretaría de Educación Distrital, en el sentido de no permitirle continuar ejerciendo las labores de docente básica primaria, por no acreditar el título de normalista superior o tecnólogo en educación, se vulneraron sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo y al debido proceso, toda vez que el acceso a dicho cargo se produjo en desarrollo de un concurso público de méritos, que culminó con su inclusión en la lista de elegibles, lo cual daba cuenta de su idoneidad para el desempeño de la función docente en el cargo para el cual concursó.

Bajo esa premisa, sostiene que la entidad demandada no podía proceder discrecionalmente a separarlo de su cargo, pues el acto de nombramiento le reconoció un derecho subjetivo a permanecer en él, hasta tanto se configurara una verdadera causal de desvinculación.

Por lo anterior, acudió a este mecanismo de amparo constitucional con el objeto de instar al juez de tutela para lograr la protección de sus derechos fundamentales, de suerte que se le garantice su permanencia en el cargo que venía desempeñando de manera eficiente como docente de básica primaria en el Colegio Gabriel Betancourt Mejía de la ciudad de Bogotá.

### 5. Pruebas que obran en el expediente

Las pruebas relevantes aportadas al trámite de tutela, todas de origen documental, son las siguientes:

- \* Copia simple del formato único de hoja de vida de Carlos Abel Sierra Cepeda (f. 22 a 25).
  
- \* Copia simple del certificado expedido por la División de Registro y Control de Diplomas de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el que se deja constancia del registro del título de “MAESTRO” que posee Carlos Abel Sierra Cepeda (f. 27).
  
- \* Copia simple de la Resolución No. 053357 de 1993, mediante la cual se inscribió a Carlos Abel Sierra Cepeda en el Escalafón Nacional Docente (f. 28).
  
- \* Certificado expedido por el Jefe de la Oficina de Admisiones, Registro y Control Académico de la Universidad del Tolima, del 18 de septiembre de 2009, en el que consta que Carlos Abel Sierra Cepeda se encuentra matriculado en el programa de licenciatura en matemáticas en la modalidad a distancia (f. 29).
  
- \* Copia simple de varios diplomas de formación expedidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, a nombre de Carlos Abel Sierra Cepeda (f. 31 a 33).
  
- \* Copia de certificados laborales expedidos por distintas instituciones educativas, en los que consta el buen desempeño de Carlos Abel Sierra Cepeda como docente en las áreas de matemática e informática (f. 34 a 41).
  
- \* Copia simple del Reporte de Resumen de Análisis de Antecedentes de Carlos Abel Sierra Cepeda (f. 48).
  
- \* Copia del documento de “verificación del cumplimiento de requisitos mínimos convocatorias docentes y directivos docentes”, cuyo resultado en relación con Carlos Abel Sierra Cepeda es el de “cumple”, sin ninguna observación (f. 51 y 52).
  
- \* Copia de la Resolución No. 360 del 24 de febrero de 2010, expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante la cual se conformó la lista de elegibles dentro de la

Convocatoria No. 062 de 2009, ocupando Carlos Abel Sierra Cepeda la posición No. 74 con un puntaje de 66.44 puntos (f. 53 y 54).

\* Copia simple de la comunicación del 9 de junio de 2010, dirigida al señor Carlos Abel Sierra Cepeda por parte del Jefe de la Oficina de Personal de la Secretaría de Educación Distrital, en el que le informa que, mediante Resolución No. 1411 del 9 de junio de ese mismo año, fue nombrado en período de prueba como docente de básica primaria, adscrito a la Planta de Personal de esa dependencia (f. 55).

\* Copia de la carta de aceptación del nombramiento suscrita por Carlos Abel Sierra Cepeda (f. 57).

\* Copia simple del acta individual de escogencia de la Institución Educativa Distrital, Colegio Gabriel Betancourt Jaramillo, del 9 de junio de 2010 (f. 59).

\* Copia del certificado de incapacidad médica de Carlos Abel Sierra Cepeda, expedido por el Coordinador Médico de la Clínica Fundadores, el 15 de junio de 2010 (f. 60).

\* Copia del certificado expedido, el 13 de julio de 2010, por la Rectora del Colegio Gabriel Betancourt Mejía, en el que hace constar que Carlos Abel Sierra Cepeda labora en esa institución desde el 12 de julio de 2010 (f. 61).

\* Copia simple de la comunicación del 8 de junio de 2010, dirigida al señor Carlos Abel Sierra Cepeda por parte del Jefe de la Oficina de Personal de la Secretaría de Educación Distrital, en el que le informa que no será posesionado en el cargo por no acreditar el título de "normalista superior o tecnólogo en educación" (f. 62 a 64).

## 6. Oposición a la demanda de tutela

Con el propósito de conformar debidamente el contradictorio, la autoridad judicial que conoció de la acción de tutela, resolvió admitirla y ordenó ponerla en conocimiento de la Secretaría de Educación de Bogotá, para efectos de que se pronunciara respecto de los hechos y las pretensiones de la demanda.

### 6.1. Respuesta de la Secretaría de Educación de Bogotá

Dentro del término otorgado para ejercer el derecho de réplica, la entidad demandada, a través del Director de Talento Humano, dio respuesta al requerimiento judicial, mediante escrito del 20 de agosto de 2010, en el que expresó su disenso frente a las pretensiones de la acción de tutela y solicitó la declaratoria de improcedencia de la misma,

con base en los siguientes argumentos:

Comienza por destacar, que no es cierto que el demandante se haya posesionado en el cargo de docente básica primaria en la ceremonia colectiva que tuvo lugar el 9 de julio de 2010, como lo pretende hacer ver éste, pues previamente se le había informado que el título de “maestro” no lo habilitaba para el ejercicio de la actividad docente. Por esa razón, informa que, actualmente, no existe registro o acta alguna en la que conste el cumplimiento del requisito de la posesión.

Al respecto señala que, según lo previsto en los artículos 115 y 116 de la Ley 115 de 1994, en armonía con lo dispuesto en el Decreto 1278 de 2002, para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado en educación o de posgrado en esa misma área, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior o de tecnólogo en educación expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente.

En el caso específico del actor, sostiene que el título de maestro que le confirió la Escuela Normal de la Universidad Libre de Bogotá no lo habilita para desempeñarse como docente en el sector oficial, pues no se encuentra previsto en las normas legales que regulan el servicio educativo estatal. Precisa, además, que la reestructuración de las Escuelas Normales en Normales Superiores no implica que los títulos que fueron otorgados antes de su transformación sean automáticamente homologados al de Normalista Superior.

Finalmente, la Secretaría de Educación Distrital informa que ya fue designado un nuevo docente de la lista de elegibles para reemplazar al señor Carlos Abel Sierra Cepeda, en el Colegio Gabriel Betancourt Mejía, que cumple con todas las exigencias legales para desempeñar idóneamente la función de docente básica primaria.

## II. DECISIONES JUDICIALES

### 1. Primera instancia

Para tal efecto, sostuvo que la lista de elegibles constituye un acto administrativo definitivo que reconoce a quien la conforma un derecho adquirido a ser nombrado en el cargo al cual concursó, de manera que, una vez en firme, le está vedado al nominador entrar a revisar aspectos relacionados con el proceso de selección o fijar nuevos criterios o factores de evaluación.

Sin embargo, advierte que de presentarse alguna irregularidad en el nombramiento de un servidor incluido en la lista de elegibles, por tratarse de un acto administrativo de contenido particular y concreto, éste solo puede ser revocado con el consentimiento expreso de su titular, actuación que no se adelantó por parte de la entidad accionada en el presente asunto.

### 2. Impugnación del fallo

Durante el término otorgado para el efecto, la Secretaría de Educación Distrital impugnó la anterior decisión, reiterando los argumentos expuestos en su escrito de respuesta, agregando que, en todo caso, darle cumplimiento al fallo de tutela significa ir en contra de las normas vigentes que regulan el desempeño de la actividad docente y que exigen la idoneidad de quien ejerce dicha actividad, lo cual, a su vez, se traduce en una responsabilidad de carácter administrativo en cabeza de los funcionarios que actúen con desconocimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

## 1. Segunda instancia

El Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá, en providencia dictada el 13 de octubre de 2010, decidió revocar parcialmente el fallo proferido por el juez de primera instancia, luego de concluir que el actor no se ha posesionado en el cargo para el cual fue nombrado, aspecto que, a su juicio, hace incierta su situación administrativa.

En consecuencia, resolvió amparar su derecho fundamental al debido proceso y ordenó a la entidad demandada, que en el término de cinco días hábiles, procediera a emitir el correspondiente acto administrativo, a través del cual se resuelva su situación, bien revocando su nombramiento, ora posesionándolo en el cargo de docente básica primaria.

## III. PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. La Secretaría General de esta Corporación, mediante comunicación del 22 de febrero de 2011, remitió al despacho del Magistrado Sustanciador memorial suscrito por el apoderado judicial del demandante, en el que informó que la Secretaría de Educación de Bogotá, a través de la Resolución No. 709 del 7 de marzo de 2011, resolvió confirmar la Resolución No. 2054 del 8 de noviembre de 2010, por medio de la cual se revocó el nombramiento como docente de básica primaria en período de prueba del señor Carlos Abel Sierra Cepeda.

2. Por lo anterior, atendiendo a la información suministrada por la entidad demandada en su escrito de respuesta, en el sentido de haber nombrado un nuevo docente en reemplazo del señor Carlos Abel Sierra Cepeda, la Sala Cuarta de Revisión, por Auto del 28 de abril de 2011, dispuso vincular a este proceso a la señora Nohora Julieta Lozano Castro<sup>2</sup>, quien actualmente ocupa el cargo de docente de básica primaria en el Colegio Gabriel Betancourt Mejía, para efectos de que ejerciera su derecho a la defensa, pues podría verse afectada con la decisión que aquí se profiera.

Vencido el término de rigor, la Secretaría General de esta Corporación informó al despacho que no se recibió respuesta alguna por parte de dicha ciudadana.

3. Por otro lado, con el propósito de clarificar los supuestos de hecho que motivaron la acción de tutela, esta Sala de Revisión, por Auto del 3 de mayo de 2011, resolvió oficiar a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que informara lo siguiente:

“PRIMERO. Por Secretaría General, OFÍCIESE a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- para que en el término de tres (03) días, contados a partir de la notificación de este Auto, se sirva informar a esta Corporación, si el título de “MAESTRO” otorgado por las Escuelas

Normales Superiores que, posteriormente, fueron reestructuradas, se asimila o es equivalente al título de “NORMALISTA SUPERIOR O TECNÓLOGO EN EDUCACIÓN”, para efectos de cumplir el requisito mínimo exigido en el artículo 15 del Acuerdo No. 034 de 2009 para participar en la Convocatoria No. 062 de 2009, en el Nivel Básica Primaria.

Concretamente, indicar si el título de “MAESTRO” que le fue conferido al señor Carlos Abel Sierra Cepeda por parte de la antigua Escuela Normal de la Universidad Libre de Bogotá, el cual aportó al trámite del concurso en la fase de recepción de documentos y que fue valorado en la etapa de análisis de antecedentes, valía como requisito mínimo para participar en la Convocatoria No. 062 de 2009”.

3.1. De igual forma, en la misma providencia se requirió al Ministerio de Educación Nacional para que absolviera los siguientes interrogantes:

“SEGUNDO. Por Secretaría General, OFÍCIESE al Ministerio de Educación Nacional para que en el término de tres (03) días, contados a partir de la notificación de este Auto, se sirva informar si el título de “MAESTRO” otorgado por las antiguas Escuelas Normales que, posteriormente, fueron reestructuradas, se asimila o es equivalente al título de “NORMALISTA SUPERIOR O TECNÓLOGO EN EDUCACIÓN”, para efectos del ejercicio de la función docente en el nivel Básica Primaria en instituciones oficiales.

Concretamente, informar si quien para el año 1974 posee título de “MAESTRO” y se encuentra inscrito en el Escalafón Nacional de Docente desde el año 1993, está habilitado para participar en concursos públicos docentes en el nivel Básica Primaria”.

3.2. Ha de anotarse, que el 12 de mayo de 2011, la Secretaría General de esta Corporación, remitió al despacho del Magistrado Sustanciador oficio en el que informó que, pese a haber notificado el anterior proveído, se venció el término probatorio dispuesto en el mismo, contando, tan sólo, con un memorial firmado por el apoderado del actor.

En dicho escrito, manifestó que las inquietudes planteadas se encuentran resueltas en la Sentencia C-473 de 2006, en la cual esta Corte abordó el estudio de constitucionalidad del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 y lo declaró executable en forma condicionada, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto. Agregó que, para dicho efecto, en la citada sentencia se indicó que el título de maestro es equivalente al de bachiller pedagógico, siempre y cuando haya sido inscrito en el escalafón.

3.3. No obstante lo anterior, el 13 de mayo del presente año, la Secretaría General de la Corporación puso a disposición del despacho del Magistrado Sustanciador la respuesta que la Comisión Nacional del Servicio Civil dio a los cuestionamientos planteados en el Auto del 28 de abril de 2011.

En el correspondiente escrito, dicha entidad concluyó, luego de citar algunas disposiciones de la Ley 115 de 1994, del Decreto 1278 de 2002 y del Decreto 3982 de 2006, que el título de “maestro” no era válido para participar en la Convocatoria No. 062 de 2009.

3.4. Como quiera que en su respuesta la Comisión Nacional del Servicio Civil no atendió todos los requerimientos efectuados por la Sala de Revisión, pues no se refirió de manera concreta a la situación planteada por el actor, por Auto del 23 de mayo del mismo año, se requirió a esa entidad para que ampliara y precisara la respuesta al Auto de 28 de abril de 2001, de tal manera que indicara las razones por las cuales, si el título de maestro que posee el señor Carlos Abel Sierra Cepeda no lo habilitaba para participar en la Convocatoria No. 062 de 2009, aún así, se le permitió inscribirse en ese concurso de méritos y avanzar en cada una de sus etapas hasta, finalmente, ser seleccionado e incluido en la lista de elegibles.

3.5. Del mismo modo, ante la falta de respuesta por parte del Ministerio de Educación Nacional, y debido a la importancia que reviste su concepto en la presente causa, en el mismo auto, se dispuso requerir a esa autoridad para que, de forma inmediata, diera cumplimiento a lo ordenado en el auto antes citado.

3.6. A través de oficio del 26 de mayo de 2011, la Secretaría General de esta Corte remitió al despacho del Magistrado Ponente la respuesta emitida por el Ministerio de Educación Nacional. Allí, se informó que el título de maestro u otros anteriores a la promulgación de la Ley 115 de 1994 no son equivalentes al título de Normalista Superior o Tecnólogo en Educación; precisando, a su vez, que una persona con título de maestro y que se encuentre inscrito en el escalafón nacional docente no cumple con los requisitos legales exigidos para ingresar al sector educativo estatal.

3.7. Igualmente, mediante oficio del 1° de junio de 2011, la Secretaría General de esta Corporación envió al despacho del Magistrado Ponente, escrito del 30 de mayo del mismo año, firmado por la Asesora Jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En dicho escrito, reiteró que el título de maestro no era válido para participar en la Convocatoria No. 62 de 2009. Sin embargo, agregó que el demandante logró acreditar en su hoja de vida que se encuentra cursando licenciatura en matemáticas, razón por la cual fue admitido en el concurso, pues es un título profesional idóneo para el ejercicio de la docencia.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 17 de noviembre de 2010, proferido por la Sala de Selección Número Once de esta Corporación.

##### 2. Procedibilidad de la acción de tutela

###### 2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los

particulares, en los casos específicamente previstos por el legislador.

En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, establece lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. (Subraya fuera de texto)

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

En el caso sub-exámine, el demandante es un ciudadano mayor de edad que actúa, mediante apoderado judicial -debidamente acreditado en el proceso-, en defensa de sus propios derechos e intereses, razón por la cual se encuentra plenamente legitimado para presentar la presente acción.

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente asunto, dada su calidad de autoridad pública del orden distrital, y en la medida en que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en discusión.

## 1. Problema jurídico

Visto el contexto en el que se inscribe el amparo solicitado, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar si la Secretaría de Educación de Bogotá, vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso del señor Carlos Abel Sierra Cepeda, como consecuencia de haberle revocado unilateralmente su nombramiento como docente de básica primaria, luego de haber superado el respectivo concurso de méritos, invocando como razones de la decisión, el no cumplimiento de los requisitos legales para ejercer la docencia en dicho nivel, pues posee el título de “Maestro” y no el de “Normalista Superior o Tecnólogo en Educación”, conforme lo prevé el Estatuto Docente.

Para estos efectos, debe establecer la Corte si las autoridades administrativas, en ejercicio de sus competencias, están facultadas para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto. En caso afirmativo, debe precisar bajo qué condiciones y en qué eventos es posible hacer uso de dicha prerrogativa.

Así las cosas, la Sala se ocupará de analizar los siguientes temas: (i) el alcance del derecho fundamental al debido proceso administrativo y su protección a través del ejercicio de la acción de tutela, y (ii) la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto.

## 1. Alcance del derecho fundamental al debido proceso administrativo y su protección a través del ejercicio de la acción de tutela

### 4.1. Procedencia de la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional ha señalado, de manera reiterada y uniforme que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias que surgen en el desarrollo de las actuaciones administrativas, toda vez que la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad.

Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un perjuicio irremediable, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo. Bajo esa orientación se pronunció la Corte en la Sentencia T-830 de 20043, en los siguientes términos:

“El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente.”

Ahora bien, cuando la vulneración del derecho fundamental al debido proceso se predica respecto de la revocación unilateral de un acto administrativo de contenido particular, sin el agotamiento del procedimiento previamente establecido en la ley, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado una sólida doctrina sobre la materia, según la cual, la acción de tutela es el único medio de defensa judicial idóneo con que cuenta el administrado para la protección de sus garantías fundamentales.

Lo anterior, adquiere particular sustento y se justifica, en la medida en que, si bien es cierto, un litigio de esa naturaleza podría resolverse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dicho mecanismo no permite una pronta y actual protección de los derechos fundamentales en discusión, pues debido al prolongado término de duración de los procesos que se tramitan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se resuelva el asunto ya no será posible reivindicar o restablecer dichas garantías. 4

Sobre el particular, la Corte, en sentencia T-215 de 20065 expresó:

“(…) No obstante, cuando la actuación administrativa a la que se acusa de ser vulneratoria de derechos fundamentales es aquella que culmina con la revocatoria de un acto propio por parte de la Administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado una doctrina según la cual la acción de tutela es procedente, en atención a los principios de buena fe y de seguridad jurídica. En efecto, si en dichas actuaciones administrativas no se observa el procedimiento legalmente previsto, y si ello repercute en la afectación del derecho al debido proceso de los interesados en la decisión administrativa, la acción de tutela se erige como un medio de defensa judicial adecuado, pero solamente si no existe otro mecanismo de defensa judicial que sirva para garantizar tales derechos, o si existiendo no se revela como un mecanismo de defensa eficaz en el caso concreto, o se cierne la amenaza inminente de un perjuicio irremediable sobre esta clase de derechos.”

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la posibilidad de acudir directamente a la acción de tutela ante la revocatoria unilateral de un acto administrativo de contenido particular y concreto sin la debida observancia del debido proceso, pretende asegurar que el administrado pueda continuar gozando de sus derechos, mientras la autoridad administrativa cumple con el mandato legal de demandar su propio acto ante la jurisdicción competente, pues no resulta constitucionalmente admisible que dicha carga sea trasladada al particular.<sup>6</sup>

Bajo la anterior reflexión, la Corte concluye que, en el presente caso, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo idóneo, eficaz y definitivo para la protección de los derechos fundamentales invocados por el actor, pues el trámite que conlleva ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no ofrece una verdadera garantía de efectividad de los mismos. En esa medida habrá de pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico propuesto en el acápite precedente.

## 1. Definición y alcance general

El artículo 29 de la Carta Política consagra la cláusula general del debido proceso como un derecho constitucional fundamental aplicable “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”.<sup>7</sup>

Bajo esa premisa, el derecho al debido proceso se manifiesta como desarrollo del principio de legalidad y como un límite al ejercicio del poder público, en la medida en que toda competencia asignada a las autoridades públicas, no puede desarrollarse sino conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en procura de la garantía de los derechos de los administrados.

En ese orden de ideas, constituyen elementos integradores del debido proceso, los siguientes:

a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”<sup>9</sup>

Así las cosas, ha de precisarse que las anteriores garantías que rigen el debido proceso, si bien se predicán respecto de toda clase de actuaciones judiciales o administrativas como anteriormente se expuso, lo cierto es que su aplicación es más estricta o rigurosa en determinados campos del derecho, pues en materia penal, por ejemplo, la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales como la libertad de la persona; mientras que en el ámbito del derecho administrativo su aplicación es más flexible, en la medida en que la naturaleza del proceso no implica necesariamente la restricción de derechos fundamentales.

## 1. El debido proceso administrativo

Como ya se mencionó, el derecho constitucional fundamental al debido proceso, consagrado en forma expresa en el artículo 29 Superior, se extiende no solo a los juicios y procedimientos judiciales, sino también a todas las actuaciones administrativas, como una de sus manifestaciones esenciales. Lo anterior significa, que el debido proceso se enmarca también dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos

administrativos, razón por la cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”.<sup>10</sup>

En relación con los aspectos básicos que determinan y delimitan el ámbito de aplicación del debido proceso administrativo, ha dicho la Corte, que se trata de un derecho constitucional fundamental, de aplicación inmediata por disposición expresa del artículo 29 de la Carta Política que le reconoce dicho carácter, pero que se complementa con el contenido de los artículos 6° del mismo ordenamiento, en el que se fijan los elementos esenciales de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, y el artículo 209 que menciona los principios que orientan la función administrativa del Estado.

Dentro de ese contexto, esta Corporación ha definido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”<sup>11</sup>. Lo anterior, con el objeto de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.<sup>12</sup>

Siendo así, este Tribunal ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: (a) el derecho a conocer el inicio de la actuación, (b) a ser oído durante todo el trámite, (c) a ser notificado en debida forma, (d) a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (e) a que no se presenten dilaciones injustificadas, (f) a gozar de la presunción de inocencia, (g) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (h) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (i) a que se resuelva en forma motivada la situación planteada, (j) a impugnar la decisión que se adopte y a promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

Con todo, esta Corporación ha sostenido en forma categórica que el derecho al debido proceso administrativo se entiende vulnerado cuando las autoridades públicas, en ejercicio de función administrativa, no siguen estrictamente los actos y procedimientos establecidos en la ley para la adopción de sus decisiones y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados.

Sobre el particular, cabe destacar que en la sentencia C-540 de 1997 se dijo que “el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia,

del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes.” 13

#### 1. La revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto

Las autoridades públicas que ejercen función administrativa expresan su voluntad a través de actos administrativos. Acorde con ello, se entiende por acto administrativo toda manifestación unilateral de la voluntad de la administración proveniente del ejercicio de una función administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, es decir, que produce efectos en derecho.<sup>14</sup>

De acuerdo con su contenido, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: generales y particulares. Los primeros, son aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo y abstracto. En cuanto a los segundos, se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto.<sup>15</sup>

En la primera categoría, los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, de tal manera que van dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas que, de una u otra forma, se encuentran comprendidas en una misma situación jurídica. Por el contrario, en la segunda categoría, el contenido del acto es específico y concreto, razón por la cual, genera situaciones y produce efectos individualmente considerados, respecto de una o varias personas determinadas o determinables<sup>16</sup>, un ejemplo típico de esta clase de actos es el nombramiento de un servidor público, pues crea en cabeza de un sujeto específico el derecho a ocupar un determinado cargo o empleo en el sector estatal.<sup>17</sup>

Según la doctrina especializada y la jurisprudencia de esta Corporación, los actos administrativos de contenido general son esencialmente revocables por la administración, en los siguientes eventos: (i) cuando el acto administrativo resulta manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, (ii) cuando no está conforme con el interés público o social, o atenta contra él y (iii) cuando su expedición cause un agravio injustificado a una persona.<sup>18</sup>

Sin embargo, no sucede lo mismo en relación con los actos administrativos que hayan creado, modificado o extinguido una situación jurídica particular y concreta, o reconocido un derecho de igual categoría, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, éstos no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

El anterior mandato, que constituye la regla general de irrevocabilidad de los actos administrativos generadores de derechos particulares y concretos, ha sido un tema ampliamente desarrollado por esta Corporación bajo el principio de inmutabilidad e intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración, frente a lo cual, ha señalado que tiene como fin primario “preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los

ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley.”<sup>19</sup>

Puntualmente, en la Sentencia T-246 de 1996, reiterada en pronunciamientos posteriores<sup>20</sup>, la Corte sostuvo lo siguiente:

“En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte [precisa] 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.”

Ahora bien, cuando una autoridad administrativa advierta que en el ejercicio de sus funciones expidió un acto administrativo que resulta contrario al orden constitucional o legal, pero que creó una situación jurídica particular y concreta respecto de una persona, y para efectos de su revocatoria directa no cuenta con el consentimiento expreso de su titular, la jurisprudencia ha sido uniforme en señalar, que la administración está en el deber de demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de lesividad. Sobre el particular, en la sentencia T-437 de 1994, reiterada en la sentencia T-224 de 2002, la Corte indicó lo siguiente:

En complemento de lo anterior, en la sentencia T-315 de 1996, reiterada en las sentencias T-245 de 2005 y T-465 de 2009, se refirió en los siguientes términos:

“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.”

Aún cuando la regla general señala que los actos administrativos de contenido particular y concreto son irrevocables, por autorización expresa del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, habrá lugar a su revocatoria directa en dos circunstancias excepcionales, a saber: (i) si es evidente que el acto se expidió por medios ilegales y (ii) cuando el acto resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo<sup>21</sup>, si se dan las causales previstas en el artículo 69 del mismo ordenamiento, es decir, cuando (a) sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la ley, (b) no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él y (c) cause un agravio injustificado a una persona.

En cuanto hace a la primera excepción, esto es, si es evidente que el acto se expidió por medios ilegales, cabe destacar que la jurisprudencia especializada del Consejo de Estado ha entendido que el acto es ilegal (i) cuando ha sido producto de una abrupta o manifiesta actuación ilícita debidamente probada, que no surge de la oposición a la Constitución o a la ley, sino que genera un vicio en la formación de la voluntad de la administración. (ii) Dicha ilicitud, puede resultar de una actuación del particular, de la autoridad administrativa o, incluso, de un tercero, pero en todo caso (iii) deberá estar debidamente probada y expuesta en el acto que ordene la revocatoria.

Particularmente, ha delimitado su alcance y aplicación, en los siguientes términos:

“(i) La ilegalidad que permite efectuar la revocatoria de un acto administrativo sin el consentimiento del interesado no es la que surge de la oposición a la Ley o a la Constitución, sino la que genera un vicio en la voluntad de la administración.

‘Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación ‘que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada...’. Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.’<sup>22</sup>

(ii) La ilicitud del acto puede provenir del administrado, de la administración o de un tercero, siempre que sea su causa eficiente.

(iii) La ilicitud no puede ser una mera intuición de la administración sino una situación debidamente comprobada, la cual debe ser expuesta en el acto que ordene la revocatoria.

(iv) Para efectos de probar la ilicitud del acto deberá efectuarse el procedimiento establecido en los artículos 74, 35, 34, 28 y 14 del C.C.A.”<sup>23</sup>

A su turno, ha considerado la Corte Constitucional, siguiendo la línea sentada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que el acto administrativo que revoque una decisión de esa naturaleza deberá, en todo caso, hacer expresa mención de la manifiesta ilegalidad y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron a dicho convencimiento, para lo cual, habrá de aplicarse el procedimiento previamente definido en la ley, pues “en una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”<sup>24</sup>.

Dicho procedimiento se encuentra previsto en el artículo 74 del CCA que, a su vez, remite al artículo 28 del mismo código. Allí se plantea que, para proceder a la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, con o sin el consentimiento del particular<sup>25</sup>, la autoridad administrativa deberá, en todo caso, comunicar la actuación a los

terceros con interés legítimo que, una vez citados al trámite para que hagan valer sus derechos (art. 14), podrán solicitar pruebas y allegar las que consideren pertinentes (art. 34), para efectos de la decisión definitiva que deberá ser motivada, al menos en forma sumaria (art. 35).

Bajo ese contexto, el trámite anteriormente descrito constituye una clara manifestación de las reglas del debido proceso que se hacen extensivas a las actuaciones administrativas y que no pueden ser desconocidas por ninguna autoridad que ejerza esa función, en procura de la salvaguarda de las garantías constitucionales de los administrados.

Conclusión ineludible de las consideraciones precedentes, es que, por regla general, los actos administrativos de contenido particular y concreto, verbigracia el acto de nombramiento de un servidor público, no pueden ser revocados por la administración sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, caso en el cual la administración estará obligada a demandar su propio acto. Sin embargo, de manera excepcional, habrá lugar a su revocación, (i) cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo -si se dan las causales previstas en el artículo 69 del CCA- o (ii) si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. En todo caso, no podrá ser revocado si, previamente, la autoridad administrativa no ha agotado el procedimiento descrito en el artículo 74 del mismo ordenamiento, que propende por la defensa del derecho fundamental al debido proceso de los asociados.

En este orden de ideas, pasará la Sala a abordar el estudio del caso concreto.

## 6. Caso concreto

6.1. En relación con la situación fáctica descrita, la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

Que el señor Carlos Abel Sierra Cepeda se presentó a la convocatoria No. 062 de 2009, con el propósito de concursar para acceder a un cargo público docente en la ciudad de Bogotá, en el nivel de básica primaria.

Que, para dicho efecto, aportó en su hoja de vida el título de “Maestro” que le fue otorgado por la antigua Escuela Normal de la Universidad Libre de Bogotá, en el año 1974, así como copia de la Resolución No. 053357 del 18 de junio 1993, mediante la cual fue inscrito en el Escalafón Nacional Docente, documentos que fueron analizados, evaluados y avalados por parte de la CNSC en la fase de valoración de antecedentes, dentro del concurso público de méritos que adelantó para ocupar cargos vacantes en el sector educativo distrital.

Que una vez agotadas todas las etapas del concurso público, la CNSC conformó la lista de elegibles en estricto orden de mérito con aquellos participantes que superaron el proceso de selección, ocupando el actor la posición No. 74, con un puntaje de 66.44 puntos.

Que, en consecuencia, la Secretaría de Educación Distrital, mediante Resolución No. 1411 del 9 de junio de 2010, efectuó su nombramiento en período de prueba como docente de básica primaria en la institución educativa distrital, Colegio Gabriel Betancourt Mejía.

Que, posteriormente, la entidad demandada expidió la Resolución No. 3054 del 8 de noviembre de 2010, a través de la cual revocó unilateralmente el nombramiento del actor, sobre la base de estimar que el título de “Maestro” no es idóneo para ejercer la docencia en

el nivel de básica primaria, al no haber sido contemplado en la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación.

6.2. Tal y como quedó expuesto en la parte considerativa de esta providencia, el nombramiento del señor Carlos Abel Sierra Cepeda como docente de básica primaria es un acto administrativo de contenido particular y concreto, toda vez que constituye una decisión de la administración que creó en su favor el derecho a ejercer la docencia en el sector educativo estatal.

6.3. Partiendo de esa premisa, lo que le corresponde determinar a la Corte en el presente pronunciamiento, es si la Secretaría de Educación de Bogotá estaba habilitada para revocar de manera unilateral su propio acto.

6.4. Como ya se mencionó, por regla general, los actos administrativos de contenido particular y concreto no pueden ser revocados directamente por quien los haya expedido sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, caso en el cual, la administración está obligada a demandar su propio acto.

6.5. No obstante, solo en dos circunstancias excepcionales es posible revocar un acto administrativo de dicha naturaleza sin que medie el consentimiento expreso del administrado: (i) cuando el acto resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69 del CCA o (ii) si es evidente que se expidió por medios ilegales.

6.6. En el presente caso, de entrada advierte la Sala que para efectos de la revocatoria directa del nombramiento del demandante, la Secretaría de Educación de Bogotá nunca contó con su anuencia ni procedió a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo como lo exige el ordenamiento jurídico.

6.7. Del mismo modo, se observa que tampoco se configura alguna de las causales excepcionales previstas en la ley para proceder a revocar dicho acto sin el consentimiento expreso del administrado, pues es indiscutible que el acto en cuestión no resultó de la aplicación del silencio administrativo positivo y, adicionalmente, no obra dentro del plenario prueba alguna que permita inferir que el mismo se expidió por medios ilegales.

6.8. En efecto, para esta Sala de Revisión mal podría predicarse algún vicio de fraude o ilegalidad respecto del acto de nombramiento del señor Carlos Abel Sierra Cepeda como docente de básica primaria, si éste surgió como resultado de un concurso público de méritos, en el que la Comisión Nacional del Servicio Civil, que tuvo a su cargo la dirección y el manejo del mismo, analizó, evaluó y avaló el título de idoneidad aportado por el actor para ejercer dicha actividad, así como su desempeño en las distintas pruebas realizadas, hasta encontrar mérito para incluirlo en la lista de elegibles.

6.9. Con respecto al título de “Maestro” que presentó el accionante, es importante señalar que no se pone en duda su legitimidad, sino el hecho de que, a juicio de la Secretaría de Educación Distrital, el mismo no es idóneo para ejercer la actividad docente en el sector oficial, concretamente, en el nivel de básica primaria. Posición que no corresponde a lo decidido por la CNSC durante el proceso de selección.

6.10. Ahora bien, la autoridad demandada sostuvo que procedió a revocar el nombramiento del actor, con fundamento en lo previsto en el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, según el cual, “[e]n caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción”.

6.11. Partiendo de una interpretación sistemática de la norma, ha de entenderse, entonces, como se indicó en la sentencia C-672 de 2001, que cualquier ciudadano o funcionario que advierta que se ha producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público, o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración, sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, deberá solicitar inmediatamente su revocación o terminación al funcionario competente para el efecto.

6.12. Sin embargo, nótese que la norma no señala que de manera inmediata se revocará el acto de nominación o se dará por terminado el contrato de prestación de servicios, y ello sin sujeción a ningún procedimiento, sino que la inmediatez se refiere a la puesta en conocimiento del funcionario competente la presunta irregularidad, tan pronto esta se advierta, para que, de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable, éste pueda proceder a dicha revocación o terminación.

6.13. Así entonces, recibida la solicitud, o advertida por el competente la ausencia de requisitos, el funcionario competente deberá proceder a aplicar el respectivo procedimiento, conforme a las reglas fijadas para revocar el acto de nominación o de posesión, o para dar por terminado el contrato. En el primer caso, el procedimiento correspondiente se encuentra claramente establecido en el Código Contencioso Administrativo –al cual se hizo referencia en líneas anteriores- y, en el segundo caso, se encuentra definido en la Ley 80 de 1993.

6.14. Desde esa perspectiva, tanto el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, como las normas del Código Contencioso Administrativo que regulan la materia, buscan impedir que una vez reconocido un derecho a favor del administrado a través de un acto administrativo, éste pueda ser revocado unilateralmente sin atender el debido proceso previsto en la ley, haciendo prevalecer su propio criterio en detrimento de las garantías individuales.

6.15. A propósito de lo dicho, para la Corte, la razón de fondo que motivó la revocatoria del acto objeto de controversia, esto es, la falta de idoneidad del título de maestro que posee el actor para ejercer la docencia en el nivel básica primaria, resulta además controvertible, si se tiene en cuenta que a partir del condicionamiento hecho por la Corte Constitucional en la sentencia C-473 de 2006, en la cual se declaró exequible el artículo 116 de la Ley General de Educación, el título de “Maestro” equivalente al de “Bachiller Pedagógico” es apto para el ejercicio de la docencia en el nivel de básica primaria en el sector educativo estatal, siempre y cuando quien lo posea haya ingresado al Escalafón Nacional Docente bajo la vigencia del Decreto 2277 de 1979, presupuesto que se cumple en el asunto objeto de revisión.

6.16. En efecto, esta Corporación, en el citado fallo, se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 116 de la Ley 115 de 1994, que señala expresamente qué títulos de idoneidad se requieren para ejercer la actividad docente. En esa

oportunidad, el actor acusó la norma de vulnerar los derechos a la igualdad y a la libertad de enseñanza de los bachilleres pedagógicos escalafonados<sup>28</sup>, así como de desconocer sus derechos adquiridos, al excluirlos del ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal.

Analizado el cargo propuesto, la Corte resolvió declarar exequible en forma condicionada la mencionada disposición, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y, además, se encuentren inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles educativos oficiales en las condiciones previstas en dicho decreto.

A esa conclusión llegó, luego de determinar que los bachilleres pedagógicos escalafonados conforme a las normas del Decreto Ley 2277 de 1979 adquirieron desde ese momento el derecho a ejercer la docencia en las condiciones previstas en el mismo, razón por la cual, desconocer dicha prerrogativa en virtud de una norma posterior, implica desconocer de plano sus derechos adquiridos y de contera quebrantar el orden constitucional.

Así entonces, para efectos de lo resuelto, en la misma providencia, la Corte precisó que los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico son equivalentes al de Bachiller Pedagógico.

A continuación, se transcribe el texto de la parte resolutive de la citada providencia:

“Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE en forma condicionada, por los cargos examinados en la presente sentencia, el inciso único del Art. 116 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto.

Para este efecto, los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Art. 10 de dicho decreto, siempre y cuando hayan sido inscritos en el escalafón.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos examinados en la presente sentencia, el Parágrafo 2º del Art. 116 de la Ley 115 de 1994.”

6.17. En consecuencia, ha de advertirse que la decisión adoptada por la autoridad demandada, motivo de la presente acción de tutela, obedeció también a un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional existente sobre la materia, pues no tuvo en cuenta a la hora de revocar el nombramiento del actor, el hecho de que la Corte ya se había pronunciado en sede de constitucionalidad sobre el tema, resolviendo que el título de “maestro” sí es apto para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal, en el nivel de básica primaria.

6.18. No obstante, más allá de todo juicio de legalidad que pudiera adelantarse contra el acto

de nombramiento del demandante, cuya competencia radica de manera exclusiva en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la cual habría de acudir, si aún se considera procedente, y no en esta Corporación, lo cierto es que en el presente caso se desconoció por entero su derecho fundamental al debido proceso, habida consideración de que no se contó con su consentimiento expreso y escrito para proceder a revocar su nombramiento, siendo éste, por esencia, un acto de contenido particular y concreto que, además, no se encausa en ninguna de las circunstancias de excepción que darían lugar a su revocatoria.

6.19. De lo hasta ahora anotado, queda pues establecido que al señor Carlos Abel Sierra Cepeda le fueron vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso, como consecuencia de la revocatoria de su nombramiento como docente oficial, sin el agotamiento previo del procedimiento previsto en la ley para dicho efecto; sin embargo, no puede desconocer la Sala que en el cargo que antes ocupó el actor fue nombrado un tercero de buena fe.

6.20. En efecto, la situación fáctica que se ha suscitado a partir de la desvinculación del demandante, ha implicado el surgimiento de derechos en cabeza de quien legítimamente se encuentra ocupando el cargo de docente de básica primaria en el Colegio Gabriel Betancourt Mejía, es decir, de la señora Nohora Julieta Lozano Castro, quien lleva ejerciendo esa función desde el 11 de agosto de 2010 hasta la fecha, es decir, por espacio de un (1) año y cinco (5) meses.

6.21. Sobre el particular, cabe precisar que el nombramiento en propiedad de dicha servidora, obedeció a la aprobación del concurso público de méritos y a su inclusión en la respectiva lista de elegibles, factores que la habilitaban plenamente para ocupar la vacante que surgió con ocasión del retiro del actor.

6.22. Por esa razón, y ante la posible vulneración de derechos fundamentales que la presente decisión puede generar en Nohora Julieta Lozano Castro, así como el desconocimiento de una situación ya consolidada, la Corte, aunque concederá el amparo invocado por el actor, declarará que debido al considerable lapso que lleva ejerciendo el cargo de docente y de la confianza legítima que surge a partir de un acto proferido hace más de un (1) año, la señora Nohora Julieta Lozano Castro tiene derecho a permanecer en el puesto que actualmente ocupa.

A este respecto, ha dicho la Corte que “en tratándose de casos en los cuales no sólo se encuentran en juego los derechos fundamentales del demandante, sino de terceras personas, el juez está en la obligación de armonizar los intereses en juego.” Entonces, en el evento de encontrarse amenazados derechos de terceros “debe observarse, de los casos en los cuales el juez se enfrenta al ejercicio de los derechos fundamentales por parte de la persona contra quien se dirige la tutela, sino de aquellos casos en los cuales la decisión violatoria o amenazante ha generado derechos en cabeza de terceros (...). En tales casos, la armonización, que implica se tomen en serio los derechos del demandante y los de los terceros afectados, constituye una garantía mínima de que el Estado cumpla con su deber genérico (art. 2 C.P.) de garantizar la eficacia y brindar la debida protección a los derechos de todos los ciudadanos.<sup>29</sup>”

6.23. En virtud de lo expuesto, esta Sala de Revisión concederá el amparo de los derechos

constitucionales fundamentales invocados por el demandante. En consecuencia, revocará la sentencia proferida en segunda instancia por el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá que, a su vez, revocó parcialmente la dictada por el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de la misma ciudad. Advierte la Sala que se adopta la decisión de revocar, teniendo en cuenta que, si bien es cierto, allí se amparó el derecho fundamental al debido proceso del actor, dicha orden se profirió en un escenario distinto, sobre la base de que se resolviera su situación administrativa, bien revocando su nombramiento como docente de básica primaria, ora posesionando en el cargo, decisión que difiere sustancialmente de la protección al debido proceso que en esta oportunidad corresponde brindar.

En ese orden de ideas, se ordenará a la Secretaría de Educación de Bogotá que, en la primera vacante que se presente, reintegre al sector educativo estatal, sin necesidad de concurso público de méritos, al señor Carlos Abel Sierra Cepeda en un cargo de igual nivel y condiciones a aquél que ocupaba al momento de haber sido separado del mismo.

## V. DECISIÓN

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

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos para fallar el presente asunto, decretada por la Sala de Revisión, en auto del 3 de mayo de 2011.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá que, a su vez, revocó parcialmente la dictada por el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de la misma ciudad y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo del señor Carlos Abel Sierra Cepeda, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Secretaría de Educación de Bogotá que, en la primera vacante que se presente, reintegre al sector educativo estatal, sin necesidad de concurso público de méritos, al señor Carlos Abel Sierra Cepeda en un cargo de igual nivel y condiciones a aquél que ocupaba al momento de haber sido separado del mismo.

CUARTO.- ADVERTIR a la Secretaría de Educación de Bogotá que, si aún lo considera procedente, podrá acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para demandar su propio acto.

QUINTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Dentro del expediente obra certificado expedido por la Rectora del Colegio Gabriel Betancourt Mejía, en el que hace constar que el señor Carlos Abel Sierra Cepeda se presentó a laborar en esa institución, el 12 de julio de 2010.

2 La anterior información fue suministrada por la Secretaría de Educación Distrital, mediante llamada telefónica que se efectuó el 27 de abril de 2011. Allí se informó, además, que el 11 de agosto de 2010 la señora Nohora Julieta Lozano Castro fue nombrada y posesionada en el cargo de docente en básica primera y que, actualmente, desempeña sus funciones en el Colegio Gabriel Betancourt Mejía de la ciudad de Bogotá.

3 Este pronunciamiento fue reiterado, entre otras, en las sentencias T-912 de 2006, T-723 de 2008 y T-451 de 2010.

4 Sobre el particular se pueden consultar, entre otras, las sentencias SU-133 de 1998, SU-961 de 1999 y T-136 de 2005, que tratan asuntos relacionados con la vulneración de derechos fundamentales en aquellos eventos en los que no se nombra al primero de la lista de elegibles y la ineficacia de las acciones contencioso administrativas para procurar su amparo.

5 Este pronunciamiento fue reiterado, entre otras, en las sentencias T-178 de 2010 y T-277 de 2010.

6 Sentencia T-315 de 1996.

7 Sentencia C-980 de 2010.

8 Consultar, entre otras, las sentencias T-073 de 1997, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005.

10 Sentencia T-442 de 1992 y C-980 de 2010.

11 Sentencia T-796 de 2006.

12 Sentencia T-522 de 1992.

13 Sentencia C-540 de 1997.

14 Sobre el particular, se consultaron las sentencias C-1436 de 2000, C-620 de 2004 y T-945 de 2009 de la Corte Constitucional; la sentencia No. 3853 del 9 de marzo de 2006 de la Sección Quinta del Consejo de Estado y la sentencia No. 14941 del 29 de enero de 2009 de la Sección Tercera de esa misma corporación. Así como el texto “Tratado de Derecho Administrativo”, tomo II, Pág. 128, de Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

15 Sentencia No. 10227 del 4 de diciembre de 2006, Sección Tercera del Consejo de Estado, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

16 En la sentencia SU-037 de 2009 se indicó que un acto es de contenido general, aun cuando se refiera a pocas personas, cuando en él no se identifican e individualizan los sujetos. En contraposición a ello, el acto puede tener un contenido particular y concreto, cuando a pesar de dirigirse a muchas personas, las mismas están debidamente individualizadas e identificadas.

17 Ver, sentencia T-945 de 2009.

18 Sentencia C-078 de 1997, reiterada posteriormente, entre otras, en las sentencias T-057 de 2005, T-142 de 2006, T-524 de 2008, T-888 de 2009, T-140 de 2010 y T-338 de 2010.

19 Sentencia T-720 de 1998.

20 Este criterio ha sido reiterado, entre otras, en las sentencias C-672 de 2001, T-954 de 2003 y T-245 de 2005.

21 Se configura cuando trascurrido el plazo de que dispone la administración para pronunciarse respecto de ciertos asuntos expresamente previstos en disposiciones especiales no ha notificado decisión alguna. En consecuencia, se consideran resueltas favorablemente al administrado sus peticiones.

22 Ibídem.

23 Sentencia del 16 de abril de 2009, Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

24 Ver sentencia C-672 de 2001.

25 Ver sentencias C-672 de 2001, T-1162 de 2001 y T-524 de 2008.

26 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.”

27 ARTÍCULO 116. “Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere Título de Normalista Superior expedido por una de las Normales Superiores Reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o de Licenciado en Educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello. (...)”

28 Los Bachilleres Pedagógicos son los egresados de las antiguas escuelas normales antes de que fueran transformadas en Escuelas Normales Superiores, a quienes el Decreto 2277 de 1979 había habilitado plenamente para ejercer la docencia en el sector educativo estatal, específicamente, en el área de preescolar y básica primaria.

29 Ver sentencias 544 de 2001, T-548 de 2010 y SU-938 de 2010.