

REVOCATORIA DIRECTA – Causales. Prima técnica. Causal de legalidad. Acción de nulidad y restablecimiento / PRIMA TECNICA – Falta de Certificado de disponibilidad presupuestal y competencia . No son causales de revocatoria directa

La revocatoria de los actos administrativos de forma unilateral de los actos que crean situaciones particulares se da cuando concurren las causales del artículo 69, siempre y cuando el acto sea producto del silencio positivo de la administración, o cuando el que se pretenda revocar sea expedido de manera ilícita. Al entrar al análisis de las causales anteriormente expuestas, se observa que las dos atacan la legalidad de los actos administrativos, es decir, su oposición a la Constitución o a la Ley, lo cual no configura una causal de revocatoria directa unilateral de los actos administrativos que crean una situación particular. Tanto el certificado de disponibilidad presupuestal, como la falta de competencia para otorgar la prima técnica, alegados por la entidad demandada en el acto acusado, son parte del análisis de la verificación de requisitos para acceder a la prima técnica lo cual no está dado a la Sala analizar por no ser objeto de litigio. Por lo anterior, a juicio de la Sala la entidad demandada debió acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones que reconocieron la prima técnica al actor, ya que la motivación de la entidad demandada para revocar dicho reconocimiento, no tiene relación directa con la ilegalidad manifiesta en cuanto a la expedición de los actos de reconocimiento, sino con el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder a la prima técnica.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 73

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “B”

Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011)

Radicación número: 76001-23-31-000-2003-02691-02(0650-10)

Actor: MANUEL JOSE MORENO

Demandado: INSTITUTO TECNICO AGRICOLA DE BUGA

AUTORIDADES MUNICIPALES.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 29 de septiembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las súplicas de la demanda incoada por MANUEL JOSE MORENO contra el Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca).

LA DEMANDA

Estuvo orientada a obtener la nulidad de la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, proferida por el Rector del Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca), que revocó los actos administrativos que asignaron y ordenaron el pago de la prima técnica por evaluación de desempeño al actor.

Como consecuencia de lo anterior solicitó condenar a la entidad demandada a reconocerle y pagarle al actor la prima técnica por evaluación de desempeño, desde la fecha en que adquirió el derecho.

Además la sentencia que ponga fin al proceso debe ser cumplida conforme lo establecen los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

Para fundamentar sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

El 31 de julio de 2002 el demandante solicitó al Rector del Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca), el reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación de desempeño, para que le sea reconocida y cancelada de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1661 de 1991 y demás normas concordantes.

Mediante Resolución No. 143 de 30 de agosto de 2002, expedida por el Rector del Instituto Técnico Agrícola, se le reconoció al demandante la prima técnica por evaluación de desempeño, dejando condicionado el pago de la misma, a la existencia de la disponibilidad presupuestal, expedida por la Oficina de Presupuesto del establecimiento público, previa liquidación de los derechos individuales de cada funcionario.

El acto administrativo anterior reconoció dicha prestación en forma retroactiva desde 1993 hasta 1999, fecha hasta la cual pertenecieron los funcionarios a la entidad demandada, dando cumplimiento al compromiso de otorgar dicha

prestación a cada funcionario a paz y salvo, que fue trasladado al Departamento del Valle del Cauca o haya seguido en el ITA, hasta que acrediten y califiquen satisfactoriamente la evaluación de desempeño.

Mediante Resolución No. 009 de 14 de enero de 2003, proferida por el Rector del Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca), se ordenó el pago retroactivo de la prima técnica por evaluación de desempeño desde el segundo semestre de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1999, con la respectiva indexación, y a los funcionarios que seguían laborando en el ITA, se ordenó el pago hasta la fecha que acreditara el derecho y obtuviera la calificación satisfactoria.

En la Resolución anterior se liquidó la prima técnica del demandante, indexada a 2003, por un valor de \$10'638.878; una vez ejecutoriados los actos mencionados anteriormente, mediante Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, el Rector del Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca), revocó directamente dichas Resoluciones por considerarlas no acordes a derecho, sin que procediera recurso alguno contra esta decisión.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas se citan las siguientes:

Constitución Política, artículos 6, 29; Decretos 1661, 2573 y 2164 de 1991.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

El Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca) contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones con la siguiente argumentación (fls. 75 a 94):

A 31 de diciembre de 1999, la entidad demandada se escindió y paso a ser dos instituciones, una de bachillerato y educación media, trasladada al Departamento del Valle del Cauca, en un proceso de descentralización de la educación, liderado por el Ministerio de Educación Nacional, y otra la consolidación del establecimiento público del orden nacional I.T.A. de Carreras Técnicas y Educación Superior.

Antes de la separación de la entidad demandada en dos, no solo existían peticiones de los empleados para el reconocimiento y pago de la prima técnica, sino que la entidad realizó gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, para que autorizara dentro del presupuesto de la entidad tal prestación económica, sin embargo, éste siempre ha negado la petición basado en las políticas de Gobierno.

La entidad demandada contaba con el Concepto No. 4152 de 11 de octubre de 1999 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que estableció que solo sería posible mediante una adición presupuestal en el respectivo rubro y para ello debe demostrar la entidad la existencia de sobrantes de apropiación en otros rubros de servicios personales del presupuesto de gastos de funcionamiento, previa verificación del Ministerio, además de contar previamente con la correspondiente disponibilidad presupuestal.

Por lo anterior, el Consejo Directivo de la entidad demandada, mediante Acuerdo No. 016 de 25 de noviembre de 1999, modificó el presupuesto de gastos de funcionamiento del ITA Buga (Valle del Cauca), correspondiente a la vigencia fiscal de 1999, incluyendo en el presupuesto de funcionamiento – gastos de personal por la suma de \$52´403.000.

Mediante Oficio No. 040746 de 29 de diciembre de 1999, la Dirección de Presupuesto Nacional negó la solicitud argumentando que la prima técnica para 55 cargos de diferentes niveles jerárquicos tiene un valor anual de 65´167.233 a precios de 1999, y solo se presupuestaron \$12´392.247 en la actual vigencia, quedando la suma de \$52´774.986, monto que cuesta la asignación de dicha prestación a los niveles profesional, técnico y asistencial, los cuales de conformidad con el Decreto 1724 de 1997, no son susceptibles de otorgarles la prima técnica.

La entidad demandada expidió la Resolución No. 143 de 30 de agosto de 2002, en la cual asignó la prima técnica por evaluación de desempeño a 53 funcionarios y exfuncionarios, haciendo el reconocimiento de forma retroactiva de 1993 a 1999.

Mediante Resolución No. 009 de 14 de enero de 2003, la entidad ordenó el pago retroactivo de la prima técnica a partir del segundo semestre de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1999 y ordenó el reconocimiento de la prima técnica a 9 funcionarios que continúan activos en la entidad demandada.

Al percatarse de la falta de competencia para proferir las Resoluciones anteriores, la demandada expidió la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, mediante la cual revocó directamente las Resoluciones Nos. 143 de 30 de agosto de 2002, y 009 de 14 de enero de 2003.

LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

La entidad demandada mediante escrito que obra a folio 96 del expediente llamó en garantía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de que concurra al pago total o parcial de las sumas que por concepto de prima técnica por evaluación de desempeño se declaren como probadas y por las cuales se condene al Instituto Técnico Agrícola ITA de la ciudad de Buga (Valle del Cauca), con ocasión del presente proceso.

Los actos administrativos que reconocieron una prestación económica desde 1993 hasta 1999, a 53 funcionarios y exfuncionarios, cuya cuantía al momento de liquidar dicha prestación, era de \$536'000.000, afectan el presupuesto de la entidad que depende en un 80% de las transferencias aprobadas y autorizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se ejecutan a través de las partidas incluidas en el Presupuesto General de la Nación.

Con anterioridad a 1999, fecha en que la entidad demandada se dividió en dos instituciones, no solo existían peticiones de los empleados para el reconocimiento y pago de la prima técnica; la entidad demandada realizó gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que autorizara dentro del presupuesto de la entidad tal prestación económica; la respuesta del Ministerio siempre fue negativa, como consta en el Concepto No. 4152 de 1999 y el Oficio No. 040746 de 29 de diciembre de 1999.

El Tribunal del Valle del Cauca negó la solicitud de llamamiento en garantía mediante auto de 28 de enero de 2005 (fl. 103), argumentando que el artículo 217 del C.C.A. establece que esta institución procede en los procesos relativos a controversias contractuales y de reparación directa, por lo tanto no procede en el presente proceso, ya que se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ésta Subsección revocó la decisión anterior mediante auto de 23 de agosto de 2007 (fls. 126 a 132), y admitió el llamamiento en garantía, teniendo en cuenta que el escrito presentado por el Instituto Técnico Agrícola de Buga, reunió los requisitos del artículo 55 del C.P.C., aplicable por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A., como quiera que indicó claramente el nombre del llamado, su dirección, los hechos en que se basa la denuncia y los fundamentos de derecho, así como la dirección de la oficina o habitación donde el denunciante y su apoderado pueden recibir las notificaciones personales.

La Sección Segunda de esta Corporación, al resolver un caso similar en Auto de 1º de diciembre de 2005, expediente 6195-05, Consejero Ponente Doctor Jesús María Lemos Bustamante, revocó la decisión impugnada que había negado el llamamiento en garantía solicitado por la demandada y en lo pertinente señaló:

“(...) En relación con la procedencia del llamamiento en garantía en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha considerado procedente la aplicación de dicha figura en esta clase de acciones (Auto de 26 de junio de 2003, expediente No. 23001233100020010380 (0348-03), M.P. Dr. JESÚS MARIA LEMOS BUSTAMANTE).

Ahora bien, como el escrito de llamamiento en garantía cumple con los requisitos formales de los artículos 55 a 57 del Código de Procedimiento Civil, aplicables por remisión del artículo 267 del C.C.A. y fue presentado en oportunidad, es procedente ordenar su admisión y darle el trámite señalado en las normas citadas.

Se basa la Sala en que aparecen precisas instrucciones contenidas en diferentes escritos dirigidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Instituto Técnico Agrícola de Buga con ocasión de la solicitud de incluir o adicionar en las partidas del presupuesto el rubro relacionado con el pago de la Prima Técnica por evaluación del desempeño en el sentido de que si llega a reconocerse se podría incurrir en peculado por aplicación oficial diferente, de lo que puede surgir una responsabilidad en contra de la Nación, Ministerio de Hacienda por no permitir oportunamente el pago de la prima técnica, como lo señaló la entidad demandada, aspecto que debe definirse en la sentencia (artículo 57 del C.C.A). “

Por lo anterior, la Sala observando el criterio ya expuesto, el cual es aplicable al caso sub-examine, revocó el auto apelado que negó el llamamiento en garantía del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitado por el Instituto Agrícola ITA de Buga, y en su lugar, admitió dicho llamamiento.

CONTESTACION DE LA DEMANDA DEL LLAMADO EN GARANTÍA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones con la siguiente argumentación (fls. 155 a 159):

El Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca), para la época de los hechos, no era un ente del orden territorial, sino una Unidad Docente del Ministerio de Educación Nacional, creada mediante el Decreto 039 de 13 de enero de 1988 y reorganizada, por Decreto 758 de 26 de abril del mismo año, como un establecimiento público de educación superior, de carácter académico del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional.

Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, como es el caso del Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca), tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva Sección, lo que constituye autonomía presupuestal.

Dada la autonomía presupuestal y las funciones que tenía el Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca), en su calidad de Establecimiento Público del orden nacional (hasta 31 de diciembre de 2007 para efectos presupuestales) y de Establecimiento Público de orden municipal (a partir del 1º de enero de 2008), la certificación de existencia de disponibilidad presupuestal, para atender los requerimientos de los funcionarios que a la fecha no se les ha reconocida la prima técnica, debe ser expedida por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces en la respectiva entidad, por lo tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tiene injerencia en la expedición de dicha certificación.

Es de tener en cuenta que el Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca), en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 790 de 2002 y el Decreto 1052 de 2006, dejó de ser una entidad descentralizada del orden nacional, y pasó a ser una entidad descentralizada del orden municipal, según el Acuerdo No. 054 de 19 de octubre de 2006, expedido por el Concejo del Municipio de Buga.

Para la fecha en que se dio la incorporación de la entidad demandada, el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación para la

vigencia 2007, del cual hacía parte el Instituto Técnico Agrícola de Buga, en su calidad de Establecimiento Público, por lo tanto se hizo necesario que para los efectos presupuestales, dicho órgano continuara rigiéndose por las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto hasta el 31 de diciembre de 2007.

A partir de dicha fecha, la Nación mantiene con recursos del Presupuesto General de la Nación en cada vigencia fiscal, una transferencia con destinación específica de funcionamiento para el ente descentralizado, cuyo giro se hace directamente a la entidad traspasada en forma global, y esta tiene la potestad de distribuir tales recursos conforme a las necesidades de la entidad.

Frente a las comunicaciones enviadas al Ministerio por parte del Rector del Instituto Técnico Agrícola en las que solicitó una apropiación presupuestal adicional para ese órgano, con el fin de atender el pago de la prima técnica de los funcionarios de esa entidad (la cual fue reconocida mediante actos administrativos), la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, consideró que dichos actos no fueron expedidos conforme a las normas legales vigentes, ya que no cuentan con el respectivo respaldo presupuestal que amparen los compromisos adquiridos.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, negó las pretensiones de la demanda (fls. 176 a 202), con la siguiente argumentación:

La entidad demandada mediante Resoluciones Nos. 143 de 30 de agosto de 2002 y 009 de 14 de enero de 2003, expedidas por el Rector del Instituto Técnico Agrícola, reconoció la prima técnica a favor del actor y ordenó el pago del retroactivo desde el segundo semestre de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1999, con la respectiva indexación, efectuada mes a mes desde el momento en que se hizo el reconocimiento.

Mediante la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, proferida por el Rector del Instituto Técnico Agrícola se revocaron las decisiones anteriores argumentando la falta de competencia por parte del Rector, para otorgar la prima

técnica, así como que no contaba con la disponibilidad presupuestal de que trata el párrafo del artículo 6 del Decreto 1661 de 1991.

Las autoridades públicas con el fin de preservar la seguridad jurídica de los asociados, 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 cuyo derecho se dispone, en los términos establecidos en la ley.

En cuanto a lo que debe entenderse como “derecho adquirido”, de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional¹, son aquellos que han entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que por ello, no pueden ser arrebatados por quien los reconoció legítimamente.

Para el reconocimiento de la prima técnica se debe tener en cuenta la preexistencia de un certificado de disponibilidad presupuestal y el otorgamiento del mismo por la autoridad competente para ello.

La Corte Constitucional en sentencia C-018 de 1996, al estudiar la exequibilidad del párrafo del artículo 6 del Decreto 1661 de 1991, estableció que el certificado de disponibilidad presupuestal es un requisito para el pago de la prima técnica, pero no para su reconocimiento, por lo tanto, los actos de reconocimiento emitidos en este caso, no requerían de dicho certificado para su validez, lo que implica así mismo que respecto de ellos fuera predicable una presunción de legalidad. Dicho requisito era indispensable para que los actos de reconocimiento adquirieran eficacia y por tanto pudieran ser cumplidas las obligaciones allí contenidas.

Por lo anterior no puede consignarse a los actos mencionados carácter de derecho adquirido, toda vez que los mismos no tuvieron ejecución y por tanto no ingresaron al patrimonio del demandante.

Los actos administrativos una vez adquieren firmeza, pueden ser ejecutados por la administración, según lo establecido en el artículo 64 del C.C.A., sin embargo, en el presente caso los actos condicionaron su firmeza a la obtención del certificado de disponibilidad presupuestal, y como este no fue expedido por la autoridad

¹ Sentencia C-410 de 1997 Magistrado Ponente Doctor Hernando Herrera Vergara

nacional competente, la administración debió revocarlos, dado que era imposible su ejecución.

La revocatoria unilateral en el presente caso es viable sin que fuera necesario el consentimiento expreso del actor, ya que los actos de reconocimiento jamás adquirieron firmeza, por lo tanto puede afirmarse que la situación jurídica que en ellos se declaraba, no quedó consolidada.

En el sub examine no era aplicable el procedimiento previsto en el artículo 74 del C.C.A., para la revocación de los actos de reconocimiento expedidos, ya que ellos al no haber adquirido firmeza y por tanto no surtir efectos, no amparan una situación jurídica consolidada ni mucho menos un derecho adquirido, sino que comprendían una mera expectativa del actor.

EL RECURSO

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior cuya sustentación corre a folio 254 del expediente.

Manifestó su inconformidad diciendo que en el presente caso se debe debatir únicamente la legalidad del acto acusado, es decir, la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, la cual se motivó en la causal primera del artículo 69 del C.C.A., sin embargo la administración excedió su facultad al revocar los actos administrativos que reconocen una situación jurídica de carácter particular y concreta, sin autorización del particular, como lo determina el artículo 73 del C.C.A.

En el proceso no se demostró que los actos revocados hayan sido expedidos por medios ilegales, no teniendo la administración, la facultad de revocarlos sin el consentimiento del particular y la causal primera del artículo 69 del C.C.A., no se aplica al caso en estudio existiendo falsa motivación en el acto acusado.

Si bien en los actos revocados unilateralmente por la administración sin el consentimiento del actor, se señalan unas razones aplicables para el reconocimiento de la prima técnica, crean un derecho en cabeza de una persona, por lo cual debe observarse permanentemente el principio constitucional de la buena fe, así pues, el acto debe perdurar mientras subsistan ciertas condiciones.

Como no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

Consiste en determinar si la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, que revocó las Resoluciones Nos. 143 de 30 de agosto de 2002 y 009 de 14 de enero de 2003, que reconocieron la prima técnica del actor, se ajustan a las normas que regulan la revocatoria de actos administrativos.

Acto acusado

Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003 (fl. 3), expedida por el Rector del Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca), que revocó directamente las Resoluciones Nos. 143 de 30 de agosto de 2002 y 009 de 14 de enero de 2003, que asignaron y ordenaron el pago de la prima técnica por evaluación de desempeño a los servidores allí relacionados dentro de los cuales se encuentra el actor.

De lo probado en el proceso

Mediante la Resolución No. 143 de 30 de agosto de 2002, el Rector del Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca), asignó la prima técnica por evaluación de desempeño, a los servidores públicos del Ministerio de Educación Nacional, que hicieron parte del Establecimiento Público Carreras Técnicas Profesionales hasta 1999 y que a partir del 1º de enero de 2000 se incorporaron a la Gobernación del Valle, dentro de los que se encuentra el demandante (fl. 12).

A través de la Resolución No. 009 de 14 de enero de 2003, el Rector del Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca), ordenó el pago retroactivo de la prima técnica reconocida mediante la decisión anterior, desde el segundo semestre de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1999, con la respectiva indexación (fl. 17).

Mediante Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, el Rector del Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca), revocó directamente las Resoluciones anteriores, argumentando que a la fecha de su expedición, no se contaba con la correspondiente disponibilidad presupuestal de que trata el parágrafo del artículo 6 del Decreto 1661 de 1991 y el artículo primero del Decreto 2573 de 1991.

Los actos administrativos que revocó, quebrantan manifiestamente las disposiciones enunciadas, por lo que se configura la causal primera de revocación directa, regulada en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

Análisis de la Sala

Revocatoria Directa de los Actos Administrativos

El demandante solicita la nulidad de la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, en la que el Rector del Instituto Técnico Agrícola de Buga (Valle del Cauca), revocó directamente las Resoluciones que reconocieron la prima técnica.

La revocación de los actos administrativos es la extinción del acto en la vía administrativa, bien por razones de legalidad o de conveniencia o de interés público o social.

El artículo 69 del Código Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

“Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1.- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.**
- 2.- Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él;**
- 3.- Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”.**

Según el precitado artículo, la potestad para revocar los actos administrativos radica en cabeza de la misma autoridad administrativa que lo profirió, por conducto, bien del funcionario que lo expidió o por su superior jerárquico. Dicha facultad puede ejercerse de oficio o a solicitud de parte.

Sin embargo, el procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto está previsto en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

“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.

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

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.”.

La Sala Plena de esta Corporación ha sostenido respecto al entendimiento de la anterior norma, lo siguiente:

“se requiere que se den unas condiciones especialísimas para que la administración enmiende la situación aberrante y antijurídica que se presenta en su acto ilícito. Y en esta intelección de la norma es necesario hacer énfasis en el hecho de que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada. Es decir, se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente, pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de una sospecha de la administración. Debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido por medios ostensiblemente fraudulentos y debidamente demostrada tal situación. Es por ello, que debe seguirse el procedimiento del artículo 74 del Código Contencioso Administrativo, el que a su vez remite a la actuación del artículo 28 (comunicación a los interesados de la actuación administrativa y citación) con el fin de que el administrado haga uso del derecho de defensa y contradicción.

Y en este punto, debe ser enfática la Sala en señalar, que es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca, como quiera que debe darse una evidencia de ello. En esa medida, en la motivación del acto revocatorio la administración está obligada a dejar constancia expresa acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, previo, se repite, la comunicación y citación del particular afectado, con el fin de que pueda defenderse de tal decisión, como lo prevé el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. Resulta pertinente resaltar que además de la defensa

en sede gubernativa, el administrado puede controvertir la decisión en sede contenciosa, si considera que la actuación de la administración lo ha lesionado en su derecho. (Destaca la Sala).²

Como se puede observar, la interpretación del artículo 73 del C.C.A establece la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular, cuando se deriven del silencio administrativo positivo y cuando estos fueron expedidos por medios ilegales, caso en el cual debe darse conocimiento a la parte afectada con el fin de que se pronuncie sobre dicha irregularidad.

Mediante sentencia de 27 de abril de 2006, Exp. 4303-04, Consejera Ponente Doctora Ana Margarita Olaya Forero, se indicó sobre la revocatoria directa de actos administrativos producto de medios ilegales, lo siguiente:

“De la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley. La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular. Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A.”.

² Sentencia del 16 de julio de 2002. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M.P: Dr: ANA MARGARITA OLAYA FORERO. Exp: IJ 029. Actor: JOSÉ MIGUEL ACUÑA COGOLLO.

Igualmente esta Subsección en la sentencia de 11 de julio de 2002, Expediente 73-01, M.P. Jesús María Lemos Bustamante, advirtió:

“...conviene analizar si frente a situaciones abiertamente ilegales existen mecanismo que le permiten al Estado el restablecimiento y protección del orden jurídico, sin tener que entablar un proceso ordinario de nulidad de su propio acto, garantizando al titular el derecho de defensa y contradicción. Los actos administrativos de carácter particular pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito de su titular cuando su irregularidad sea grave, flagrante y producto de un acto ilegal. Exigir como requisito para la revocatoria del acto el consentimiento expreso del beneficiario infractor equivaldría a someter a la entidad demandada a la voluntad de quien cometió el ilícito y, a la postre, a la imposibilidad de solucionar en oportunidad el problema, con los perjuicios para la administración pública.”

Entonces, la revocatoria de los actos administrativos de forma unilateral de los actos que crean situaciones particulares se da cuando concurren las causales del artículo 69, siempre y cuando el acto sea producto del silencio positivo de la administración, o cuando el que se pretenda revocar sea expedido de manera ilícita.

Caso Concreto

Observa la Sala que la Resolución acusada que revocó los actos enunciados, se fundamentó en dos argumentos:

- por un lado la inexistencia del certificado de disponibilidad presupuestal para el pago de la prima técnica reconocida.
- y por otro en la facultad para otorgar la prima técnica por evaluación de desempeño en las entidades descentralizadas, la cual corresponde a la Junta o Consejo Directivo.

Al entrar al análisis de las causales anteriormente expuestas, se observa que las dos atacan la legalidad de los actos administrativos, es decir, su oposición a la Constitución o a la Ley, lo cual no configura una causal de revocatoria directa unilateral de los actos administrativos que crean una situación particular.

Tanto el certificado de disponibilidad presupuestal, como la falta de competencia para otorgar la prima técnica, alegados por la entidad demandada en el acto acusado, son parte del análisis de la verificación de requisitos para acceder a la prima técnica lo cual no está dado a la Sala analizar por no ser objeto de litigio.

Por lo anterior, a juicio de la Sala la entidad demandada debió acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones que reconocieron la prima técnica al actor, ya que la motivación de la entidad demandada para revocar dicho reconocimiento, no tiene relación directa con la ilegalidad manifiesta en cuanto a la expedición de los actos de reconocimiento, sino con el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder a la prima técnica.

En estas condiciones, la sentencia que negó las súplicas de la demanda debe ser revocada, para en su lugar declarar la nulidad de la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, proferida por el Rector del Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Revócase la sentencia de 29 de septiembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda incoada por el señor Manuel José Moreno.

En su lugar,

Declárese la nulidad de la Resolución No. 029 de 5 de marzo de 2003, proferida por el Rector del Instituto Técnico Agrícola ITA de Buga (Valle del Cauca), que revocó los actos administrativos que asignaron y ordenaron el pago de la prima técnica por evaluación de desempeño al actor.

Niéganse las demás pretensiones de la demanda.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE. DEVUELVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA