

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil quince (2015).

Radicación número: 250002325000201101324 01

No. Interno: 3077-13

Actor: CONSUELO PATRICIA ALARCÓN GARCÍA

**Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA -
SECRETARIA DE EDUCACION.-**

Ha venido el proceso de la referencia el día 24 de enero de 2014¹, a efecto de dictar Sentencia de Segunda Instancia. En consecuencia, le corresponde a la Sala decidir el recurso de

¹ Informe visto a folio 427.

apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia de 4 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual accedió a las súplicas de la demanda.

LA DEMANDA

La accionante mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por el Secretario de Educación de Bogotá D.C.:

- Resolución No.1097 de 23 de abril de 2010, mediante la cual el Secretario del Distrito de Bogotá le ordenó el reintegro de \$ 91.480.459, *“como producto de la revocatoria de ascensos en el Escalafón de conformidad con la liquidación presentada por la Oficina de Nómina de esta entidad, y por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia”*.
- Resolución No. 3204 de 19 de noviembre de 2010, que resuelve el recurso de reposición, confirmando la decisión anterior.
- Resolución No.132 de 21 de enero de 2011, que modificó

la Resolución 3204 del 19 de noviembre de 2010, en el sentido de rechazar el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 1097 de 29 de abril de 2010.

- El Oficio con Radicado 2 - 2011 - 8867, de 4 de marzo de 2011, suscrito por el Director Jurídico Distrital, y la Subdirectora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos, que negó el recurso de queja.

A título de restablecimiento solicitó condenar a la Entidad demandada a exonerar a la accionante de reintegrar la suma de \$91.480.459, ante el cobro de lo no debido y por ausencia de causa en la obligación, y condenar en costas y costos a la Entidad demandada.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los **HECHOS** que sirven de fundamento a las pretensiones de la demanda, son los siguientes:

La señora Consuelo Patricia Alarcón García, se desempeña como Docente en el Colegio Laureano Gómez, de la Secretaría Distrital de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, debidamente nombrada y posesionada.

Ascendió en el Escalafón Docente mejorando las condiciones salariales, mediante resoluciones expedidas por la Junta Seccional de Escalafón de Santa Fe de Bogotá, a los siguientes Grados:

Grado 12 - Resolución No. 01455, de 21 de febrero de 1997.

Grado 13 - Resolución No.10799, de 29 de octubre de 1999.

Grado 14 - Resolución No.05004, de 10 de mayo de 2000.

La Docente, luego de haber recibido los ascensos en los Grados 12, 13 y 14, es investigada por la inexactitud en alguno de los documentos que sirvieron de base para el ascenso en las señaladas categorías, aproximadamente en el mes de febrero de 2003; fue investigada fiscalmente ante la Contraloría de Bogotá; disciplinariamente ante la Oficina de Control Interno de la Secretaría de Educación Distrital, y penalmente ante la Fiscalía General de la Nación, sin que hubiese sido responsabilizada de cargo alguno.

Sin embargo, la investigación que adelantó la Subsecretaria de Gestión Institucional de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., culminó con la expedición de la Resolución No.

06435 de 25 de junio de 2009, que revocó parcialmente la Resolución 01455 de 21 de febrero de 1997, descendiendo a la profesional del Grado 13 al 11; revocó la Resolución 10799 de 29 de octubre de 1999 y la Resolución 05004 de 10 de mayo de 2000, dejando sin efecto los ascensos a las categorías 12, 13 y 14 en el Escalafón Docente.

La Secretaría de Educación Distrital, mediante Resolución No.1097 de 29 de abril de 2010, ordenó a la accionante reintegrar la suma de \$ 91.480.459.00, como producto de la revocatoria de los ascensos en el Escalafón, correspondiente a la diferencia de salarios percibidos, entre agosto de 1996 y abril de 2010.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

De la Constitución Política los artículos, 1º, 29, 211 y 268 numeral 8º; del Código de Procedimiento Civil, artículo 4º; del Código Contencioso Administrativo los artículos 50, 62, 64, 66 y 64; y del Decreto Ley 1421 de 1993 el artículo 54.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que los actos acusados vulneran uno de los fines esenciales del Estado, esto es, la garantía y efectividad de los principios,

derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, entre ellos el derecho fundamental al trabajo, a la dignidad humana y a la prevalencia del interés general.

Se argumentó que, la Administración no podía ordenarle a la demandante el reintegro del supuesto mayor valor pagado por concepto de salarios y prestaciones, toda vez que la actora si laboró el período de tiempo comprendido entre el 10 de marzo de 1996 a 2000.

Manifestó que, la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá incurrió en una contradicción, dado que mientras el proceso disciplinario adelantado en contra de la demandante concluyó con su archivo definitivo, con posterioridad, y mediante acto administrativo, se le ordenó la devolución de las sumas de dinero pagadas con el argumento de que las mismas constituían un incremento patrimonial injustificado.

Finalmente, manifestó que los actos demandados adolecen del vicio de desviación de poder dado que el Secretario de Educación Distrital de Bogotá se arrogó una facultad que no le confiere la Ley, así como tampoco la Resolución No. 1097 de 23 de abril de 2010, esto en cuanto ordenó el reintegro del supuesto mayor valor

pagado a la demandante por concepto de salarios y prestaciones, con ocasión de sus ascensos en el Escalafón Nacional Docente.

LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia de 4 de abril de 2013, accedió las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

Las circunstancias de que las decisiones administrativas de promoción en el Escalafón Nacional Docente, presuntamente carecieran de los requisitos fácticos exigidos por la Ley, no le confería legitimidad a la Administración para suprimirlos del panorama jurídico unilateralmente, sino, que debía luego de solicitar a la afectada la revocatoria, demandar el mismo ante la Jurisdicción Contenciosa en acción de lesividad.

En el caso concreto no se ha probado la comisión del delito de documentación falsa.

El Consejo de Estado, ha señalado que para que sea procedente la devolución de las sumas canceladas a la Docente se debe demostrar la mala fe de ésta, es decir, probar que la accionante

asaltó la buena fe de la Administración para hacerse acreedora a las sumas que le fueron concedidas por haber ascendido en el Escalafón Docente, a las cuales no tenía derecho, pero lo cierto es que nada demostró.

La presunción de buena fe, en cabeza de la accionante, no fue desvirtuada, y por mandato constitucional las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, que debe presumirse en todas las gestiones que se adelanten; ante la ausencia de material probatorio, en el presente caso se asume que la demandante lo que pretendía era acceder a los Grados 12 a 14 del Escalafón Docente y no defraudar a la Nación.

EL RECURSO DE APELACIÓN

En memorial visible 377 a 381 del expediente, obra recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la entidad demandada, de cuyas razones de inconformidad se destacan las siguientes:

No era posible que la Administración realizara revocatoria unilateral de sus actos administrativos y que para ello debió demandar en sede judicial los mismos. Además indica que al haberse beneficiado de los servicios de la Docente no le era posible reclamar valores como aquellos respecto de los cuales

pretende el reintegro.

Aceptar el criterio del Tribunal, equivaldría a promover un enriquecimiento sin justa causa a favor del demandante y un consecuente desmedro del patrimonio de la entidad, toda vez que las sumas de dinero pagados en exceso por la Secretaría de Educación Distrital a la demandante conllevan un enriquecimiento carente de sustento jurídico, que afecta los bienes fiscales de la entidad demandante.

No puede de manera alguna asumirse como causa legítima, un error de la Administración y menos aún, privar en virtud de los postulados de la buena fe, a una Entidad Pública de enmendar una actuación que con conciencia de licitud venía desempeñando, pero que luego se percató de su no procedencia.

Si bien el fallador de primera instancia funda su sentencia en la presunción de buena fe contenida en el artículo 83 de la Carta Política, la misma admite prueba en contrario, por cuanto dicha norma contiene un deber que les asiste a todos los ciudadanos de ajustar sus actuaciones a criterios de justicia, acatando las normas, sin intenciones dolosas o culposas en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

De las probanzas recogidas en el expediente puede concluirse que la demandante tenía pleno conocimiento de las

irregularidades en que posteriormente fundó la Administración su decisión al ordenar el pago de los dineros a ella efectuado. Por tanto no puede predicarse buena fe en las actuaciones de la señora Consuelo Patricia Alarcón García, quien hizo incurrir en un error a la Administración Distrital al formular solicitud de ascenso con fundamentos inexistentes. En este sentido y como el propio salvamento de voto de la providencia atacada lo indica, es claro que, la demandante no cumplió con el requisito de haber cursado y terminado la Licenciatura en Matemáticas y Física en la Universidad la Gran Colombia, lo que necesariamente lleva a concluir que a pesar de conocer tal circunstancia alego contar con dicho título para acceder al ascenso en el Escalafón Docente, a sabiendas de que dicha solicitud no era viable.

Así las cosas, entendida la mala fe como el conocimiento que una persona tiene de la falta de fundamento de su pretensión, del carácter delictuoso o cuasi delictuoso de su acto, o de los vicios de su título, claramente tal figura tiene aplicación para el caso bajo estudio, en tanto que, como está demostrado en el plenario la Docente tenía plena certeza y conocimiento de no haber culminado los estudios con fundamento en los cuales había solicitado su ascenso en el Escalafón.

Por Ley la Administración Distrital está obligada a obtener la

restitución de los dineros pagados en exceso a la parte demandante, por tratarse de bienes fiscales, que pertenecen al Tesoro Público y son imprescriptibles.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Segundo Delegado ante la Corporación rindió concepto solicitando se confirme la decisión recurrida bajo los siguientes argumentos:

La actora logró acreditar que los actos enjuiciados vulneraron las normas indicadas por aquélla, pues no se comprobó que para ascender en el Escalafón Docente hubiera utilizado medios ilegales o fraudulentos y para proceder a su revocatoria, la Administración debió contar con el consentimiento expreso y escrito de la titular del derecho, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 73 del C.C.A. aplicable al asunto sub-examine. Por ende, se deberá decretar la nulidad de los actos demandados y confirmar la sentencia del A quo.

Agotado el trámite procesal y al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala precisar los efectos de la revocatoria directa de los actos administrativos por los cuales la demandante obtuvo en forma ilegal varios ascensos en el Escalafón Nacional Docente, y si con ocasión a ello la Administración podía directamente mediante el acto demandado solicitarle el reintegro del mayor valor pagado por concepto de salarios y prestaciones sociales correspondientes a los ascensos otorgados.

De lo probado en el Proceso.-

Auto No. 037 de 29 de marzo de 2006, por el cual se decide archivar un proceso de responsabilidad fiscal, proferido por el Subdirector del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C. (folios 41 a 91).

Auto de 23 de agosto de 2006, por el cual se resuelve en grado de consulta el Auto de 29 de marzo de 2006, expedido por el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C. (folios 92 a 120).

Informe de las diferencias salariales entre grados 6 y 14 del Escalafón Nacional. devengadas por la accionante, suscrito por la Jefe de Oficina de Nómina de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. (folios 122 a 126).

Resolución No. 06435 de 25 de junio de 2009, que decide una actuación administrativa iniciada contra Consuelo Patricia Alarcón García, por aportar documentación presuntamente inexacta para obtener el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, emanada de la Subsecretaria de Gestión Institucional y la Jefe Oficina de Escalafón Docente (folios 131 a 143).

Respuesta del Secretario General de la Universidad La Gran Colombia, de 10 de junio de 2009, por la cual informa que revisados y verificados los archivos académicos de egresados, graduados, no se encuentra registrada Consuelo Patricia Alarcón García, y no se le ha expedido ningún documento que la acredite como Licenciada en matemáticas y física de esa Universidad (folio 156).

Respuesta proferida por la Secretaria de Educación de Cundinamarca, en la que indica que la información que esa

Secretaría puede suministrar, se encuentra en la documentación entregada por el archivo central de la Gobernación (folios 158 a 160).

Resolución No. 3170 de 16 de febrero de 2005, por la cual se archiva el proceso disciplinario adelantado contra Consuelo Patricia Alarcón García, expedida por la Jefe de la Oficina Asesora de Control Disciplinario Interno (folios 162 a 177).

Oficio P.F.P.D.-0065-03 de 21 de abril de 2003, de la Fundación Universitaria Panamericana, que informa que la señora Consuelo Patricia Alarcón García, no se encuentra registrada como usuaria del P.F.P.D., suscrito por el Jefe del P.F.P.D. de esa Universidad (folio 210).

Oficio SE/DAPDA/ED 1986 de 16 de septiembre de 2003, de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, que informa que revisados los archivos del centro Experimental Piloto de Cundinamarca, en la resolución No. 077 de 12 de marzo de 1989, no se le conceden créditos a Consuelo Patricia Alarcón García, expedido por el Director de la Administración de Personal Docente y Administrativo (folio 211).

Resolución No. 01455 de 21 de febrero de 1997, por la cual en su Artículo Primero asciende en el Escalafón Nacional Docente al grado DOCE (12), a la señora Consuelo Patricia Alarcón García, “... título *LICENCIADA EN EDUCACIÓN especialidad MATEMÁTICAS Y FÍSICA, (...)*”, suscrita por el Presidente y la Secretaria Ejecutiva de la Junta Seccional de Escalafón Nacional Docente ante Santa Fe de Bogotá D.C. (folio 259).

Solicitud de la señora Consuelo Patricia Alarcón García ante la Oficina de Escalafón de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., fechada 7 de junio de 1996, para que se le reconozca el mejoramiento y ascenso en el escalafón, por haber obtenido el título de Ingeniera Industrial y el de Licenciada en Matemáticas y Física (folio 268).

Certificación de la División de Registro y Control de Diplomas de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., que registra el título de Licenciada en Matemáticas y Física a Consuelo Patricia Alarcón García, expedido por la Universidad La Gran Colombia, con fecha 5 de marzo de 1996 (folio 270).

Resolución No. 2182 de 29 de agosto de 1988, por la cual se asciende a un educador en el Escalafón Nacional Docente, al grado sexto, proferida por el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la Junta Seccional de Escalafón Nacional ante Bogotá D.E. (folio 299).

Resolución No. 25323 de 2 de marzo de 1983, por la cual se inscribe a un educador en el Escalafón Nacional Docente, al grado Primero, proferida por el Presidente y la Secretaria Ejecutiva de la Junta Seccional de Escalafón Nacional ante Bogotá D.E. (folio 300).

Copia Diligencias adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, dentro del sumario No. 695552 seguido contra Consuelo Patricia Alarcón García, en donde se concluye que no se cuenta con prueba que comprometa la responsabilidad de la sindicada, en consecuencia precluye la investigación a favor de la investigada (folios 301 a 305).

De la Carrera Docente.-

El Decreto Ley 2277 de 1979, se unificó por primera vez las normas de carrera docente en un Estatuto aplicable para educadores oficiales y privados, el cual hoy continúa vigente; 2) El Decreto Ley 1278 de 2002 o nuevo Estatuto de Profesionalización Docente aplicable sólo para educadores que se vincularon desde su expedición al sector educativo oficial.

El capítulo II que trata del Escalafón Nacional Docente del Decreto Ley 2277 de 1979, a la letra dice:

“... ”

Artículo 8º.- Definición. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.

La inscripción en dicho Escalafón habilita al educador para ejercer los cargos de la carrera docente.

...”

Así mismo, la norma ibídem dispone la Estructura del Escalafón así:

“... ”

Artículo 10º.- Estructura del Escalafón. Establécense los siguientes requisitos para ingreso y ascenso de los

educadores titulados a los distintos grados del escalafón Nacional Docente.

Parágrafo 1º.- Para los efectos del Escalafón Nacional Docente defínanse los siguientes títulos:

- a. Perito o Experto en Educación: es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con un (1) año de estudios regulares del nivel intermedio o superior.
- b. Técnico o Experto en Educación: es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con dos (2) años de estudios regulares de nivel intermedio o superior. Ver [Decreto Nacional 259 de 1981](#)
- c. Tecnólogo en Educación: es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con tres (3) años de estudios de nivel intermedio o superior.
- d. El acta de ordenación sacerdotal equivale a título profesional en Teología, Filosofía y Ciencias Religiosas.
- e. Los títulos de normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro Normalista Rural con título de bachiller académico o clásico, son equivalentes al de bachiller pedagógico. Ver [Decreto Nacional 968 de 1995](#).

Parágrafo 2º.- El ingreso y ascenso de los educadores no titulados al escalafón se regirá por lo dispuesto en los capítulos VIII y IX de este Decreto.

...”

De otra parte, el Capítulo V, sobre Estímulos, determina lo siguiente:

“ ...

Artículo 39º.- Ascenso por estudios superiores. Los educadores con título docente y los profesionales con título universitario diferente al de Licenciado, que obtengan un título de post-grado en educación debidamente reconocido por el Gobierno Nacional, u otro título universitario de nivel profesional de una carrera que ofrezca un mejoramiento académico dentro de su área de especialización, se les reconocerá tres (3) años de servicio para efectos de ascenso en el escalafón.

...”

Del anterior recuento normativo, el mejoramiento académico a que hace relación el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979, debe darse dentro del área de especialización del Docente, por lo tanto para que un educador se beneficie de las prerrogativas de que trata el artículo 39 del Decreto - Ley 2277 de 1979 o Estatuto Docente, se requiere el título de post-grado, es decir, que es necesario acreditar título de licenciado y/o profesional universitario, y otro adicional a nivel de postgrado que sea relacionado con el área de especialización del docente.

Los estudios de post-grado, como lo señala el artículo 10 de la Ley 30 de 1992, que organizó el servicio público de la Educación Superior y lo prescribía el artículo 34 del Decreto 080 de 1980, corresponden al máximo nivel de la educación superior y son: las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los post-doctorados.

Para poder ingresar a los diferentes programas de Educación Superior, es necesario acreditar título de formación universitaria, y además cumplir con los demás requisitos que señale al efecto la respectiva institución educativa (art. 14 ibídem).

De la revocatoria Directa de los Actos Administrativos.-

Esta Subsección tuvo la oportunidad de pronunciarse en un caso similar², y sobre el particular sostuvo que el artículo 29 de la Constitución Política establece como derecho fundamental el debido proceso el cual entre otros aspectos, conlleva a que la Administración, en el marco de un Estado de Derecho, esté sometida a procesos reglados y al respeto por sus propios actos, esto como, límite al ejercicio del poder público y garantía a favor de los administrados.

No obstante lo anterior el ordenamiento jurídico ha previsto unas excepciones, al principio general del respecto al acto propio, contenidas en los artículos 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984. En efecto, advierte la Sala, en primer lugar, que el referido artículo 69 establece las causales que dan lugar a la revocatoria directa de los actos administrativos, por parte de los mismos funcionarios que los expiden, por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, únicamente en los eventos en que: i) sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley; ii) no se encuentren conformes al

² Sentencia de 15 de septiembre de 2013, Actor: Amelia Guio Vergara, Exp. No. 2166-07 M.P. Doctor Gerardo Arenas Monsalve.

interés público o social y iii) cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

Al tenor de lo dispuesto el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, preceptúa:

“ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACION. 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.
- ...”

Por su parte, el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo refiere la imposibilidad, en principio, de revocar actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta a favor de un particular, salvo en el evento en que dichos actos resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, siempre que se den las causales previstas en el artículo 69 ibídem, o si fuere obtenidos por medios ilegales.

Así se establece en el artículo 73 de la referida codificación:

“ARTICULO 73. REVOCACION DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de 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 mediante sentencia de 16 de julio de 2002. Rad. IJ 029. M.P. Ana Margarita Olaya Forero, precisó, que el inciso segundo del artículo 73 ibídem contenía dos supuestos en los cuales la Administración podía revocar actos administrativos de contenido particular y concreto, a saber: i) cuando el acto sea producto del silencio administrativo positivo, y concorra alguna de las causales previstas en el artículo 69 ibídem y ii) cuando sea evidente que ocurrió por medios ilegales. Se dijo:

“ ...

Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

Sobre este punto 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.

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.

...”

De acuerdo con las consideraciones que anteceden, se tiene que la Jurisprudencia de esta Corporación, bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, prohíba la tesis de que el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo faculta a la

Administración para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto en los casos en que dichos actos hayan sido producto del silencio administrativo positivo, y concurra una de las causales del artículo 69 ibídem o, en el evento, de que hayan ocurrido por medios ilegales, en todo caso, con observancia de la actuación administrativa prevista en el artículo 28³ ibídem, esto, con el fin de salvaguardar el debido proceso del particular afectado con dicha medida.

En efecto, a la luz de esas normas, la Administración contaba con la posibilidad de revocar actos administrativos de contenido particular en el evento en que su ilicitud sea evidente u ostensible. Así las cosas, como lo sostuvo la sentencia en cita, no se trata de que la autoridad pública intuya o sospeche sobre la ilegalidad de los medios utilizados para obtener el acto, tal circunstancia, a juicio de la Sala, debe estar debidamente documentada y probada dentro de la actuación administrativa que, en todo caso, precede la expedición del acto que contenga la decisión de la revocatoria, tal como lo ordena el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo.

³ *“ARTICULO 28. DEBER DE COMUNICAR. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.*

En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.”.

Efectos de la Revocatoria Directa.-

La revocatoria de actos administrativos por parte de la Administración es constitutiva del ejercicio del principio de la autotutela o auto control que le otorga la Ley para excluir del ordenamiento jurídico sus propios actos, de oficio o a solicitud de parte, de acuerdo a las causales y eventos legalmente previstos.

En cuanto a los efectos y mecanismos para obtener la reparación del daño con ocasión de la revocatoria de un acto administrativo, la misma sentencia citada en precedencia,⁴ manifestó:

“

(...) Se declarará la nulidad del artículo tercero en lo pertinente a la orden de reembolso de las sumas canceladas por concepto de la pensión de jubilación, pues en este evento tales sumas sólo serán pasibles de ser recuperadas por la administración a través del ejercicio de las acciones contenciosas pertinentes, como lo es en este caso la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, o en el caso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando la administración demanda su propio acto ilícito.

Lo anterior, por cuanto **el acto de revocación es una decisión administrativa que rige hacia el futuro. En esa medida, la recuperación de los dineros indebidamente pagados sólo es posible lograrlo por conducto del juez, que es el competente para definir bien el restablecimiento del derecho y/o la**

⁴ Sentencia Sala Plena de 16 de julio de 2002. Rad. IJ 029. M.P. Ana Margarita Olaya Forero.

reparación del daño o éste solamente, según se trate de la acción contenciosa que sea precisa instaurar.

....” (Se subraya).

Así mismo, esta Subsección en sentencia de 15 de septiembre de 2013, Actor: Amelia Guio Vergara, Exp. No. 2166-07 M.P., Doctor Gerardo Arenas Monsalve, sostuvo que los efectos de la revocatoria de los actos administrativos por parte de la Administración, son únicamente hacia el futuro. Se dijo:

“ ...

No obstante lo anterior, debe precisarse que tal expresión del principio de la autotutela no trae consigo los efectos de la clásica declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad, a saber, del control judicial, sino que constituye un “juicio de valor intrínseco⁵” que se traduce, como quedó visto, **en la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida únicamente hacia el futuro, esto es, ex nunc.**

...

Tal como lo sostiene, en forma mayoritaria, la doctrina y la jurisprudencia, **la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, ex tunc, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, esto es, hacia el futuro y, en segundo lugar, porque en virtud del principio de legalidad no hay duda de que el acto administrativo ha cumplido sus efectos,** a lo

⁵ Ver sentencia de 13 de mayo de 2009. Rad. 15652. MP. Myriam Guerrero de Escobar. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

que se suma su ejecutividad y ejecutoriedad, entendidas éstas como la eficacia que el acto comporta de cara a su cumplimiento, así como la capacidad que tiene la administración para hacerlo cumplir sin necesidad de la intervención de autoridad distinta.

Atribuirle a la revocatoria directa de un acto administrativo particular efectos, *ex tunc*, esto es, en forma retroactiva no sólo haría desaparecer del mundo jurídico, bajo una ficción, los efectos que éste ha producido desde el momento mismo en que nació a la vida jurídica sino que, como consecuencia de ello, daría lugar, en sede administrativa, a un eventual reconocimiento de los perjuicios irrogados a la parte que vio afectados sus derechos durante la vigencia del acto.

Lo anterior, en abierto desconocimiento del principio clásico de la separación de poderes, supondría que en el evento en que un particular reclame los referidos perjuicios, la Administración asumiría el rol de Juez y parte, en tanto entraría a tasar perjuicios sin dejar de lado su condición de autoridad administrativa, con fundamento en la cual dio lugar a la expedición del acto administrativo revocado”.

...” (Se subraya).

Lo anterior, esto es en relación con los efectos de la revocatoria de un acto administrativo, no puede ser entendido de otra manera, toda vez que el acto administrativo revocado ha producido sus efectos durante el tiempo en que se encontró vigente, en virtud al principio de legalidad y a la ejecutividad y ejecutoriedad, estas últimas características intrínsecas al acto administrativo. Así las cosas, resulta innegable entonces la obligación a la que se enfrenta la administración y el administrado de cumplir lo

dispuesto en un acto administrativo, en tanto conserve la presunción de legalidad, la cual únicamente desaparece con ocasión de su revocatoria directa o en virtud de una decisión judicial. Otorgarle efectos retroactivos, daría lugar, en sede administrativa, a un eventual reconocimiento de los perjuicios causados.

Empero, lo expuesto en manera alguna deja desprovisto al interesado de los mecanismos para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados durante la vigencia de un acto revocado. La parte afectada no queda desprovista de medios o instrumentos judiciales que le permitan obtener el referido resarcimiento. En efecto, se requiere de un pronunciamiento judicial para que proceda el reconocimiento de los daños y perjuicios que pudo ocasionar un acto administrativo revocado, durante su vigencia, que en el caso concreto, para la Administración Distrital de Bogotá, tiene a su alcance las acciones pertinentes de Ley, teniendo en cuenta para ello el término de caducidad previsto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Caso Concreto.-

Advierte la Sala que el Secretario de Educación Distrital de Bogotá en ejercicio de la facultad prevista en el inciso segundo

del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, revocó las resoluciones mediante las cuales se había ascendió a la señora CONSUELO PATRICIA ALARCON GARCIA del Grado 4 al 12 del Escalafón Nacional Docente, tratándose de actos administrativos provocados por medios ilegales, esto al acreditar para ello un título académico que no había obtenido, al haberse demostrado que la actora no había cursado la Licenciatura en Matemáticas y Física en la Universidad Gran Colombia, como quedó debidamente probado de acuerdo al material probatorio allegado al expediente y analizado en precedencia.

Así mismo, se observa que la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., conforme al artículo 74 del Código Contencioso Administrativo adelantó una actuación administrativa tendiente a probar en debida forma, y con garantía del debido proceso, el hecho de que la demandante hubiera acreditado un título académico apócrifo ante la Junta Seccional de Escalafón de Bogotá D.C., con el fin de obtener sus ascenso en el escalafón Nacional Docente. Lo anterior, a juicio de la Sala, se evidencia mediante Resolución No. 06435 de 25 de junio de 2009, se decide una actuación administrativa iniciada contra Consuelo Patricia Alarcón García, por aportar documentación presuntamente inexacta para obtener el ascenso en el Escalafón Nacional

Docente, emanada de la Subsecretaria de Gestión Institucional y la Jefe Oficina de Escalafón Docente (folios 131 a 143).

Sin embargo, estima la Sala que si bien como quedó visto la Administración Distrital estaba facultada para revocar los actos administrativos mediante los cuales se le confirieron distintos ascensos en el Escalafón Docente a la demandante, dada su evidente y ostensible ilegalidad, por haber sido obtenido por medios ilícitos, no podía con fundamento en ello pretender el reintegro de las sumas de dinero pagadas a la señora CONSUELO PATRICIA ALARCON GARCIA por concepto de salarios y prestaciones sociales a título de resarcimiento del daño, que para el caso concreto, y a su juicio, se erigen en el pago indebido que se efectuó a favor de la demandante, sin que le asistiera el derecho.

En este punto reitera la Sala que, tal y como quedó ampliamente expuesto en los acápite anteriores, la revocatoria de un acto administrativo no trae implícito restablecimiento alguno de los daños o perjuicios que el acto objeto de dicha decisión pudo generar durante el tiempo que se encontró vigente en el ordenamiento jurídico, puesto que la decisión de la Administración, en este sentido, no implica en estricto sentido un

juicio de legalidad, conforme a las causales previstas en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, con efectos extunc, esto es, retrotrayendo las cosas a su estado inicial.

En efecto, a juicio de la Sala resulta indispensable aclarar que el instituto de la revocatoria directa de un acto administrativo, obtenido por medios ilegales, constituye un valioso instrumento para la Administración en cuanto le permite excluir del mundo jurídico los efectos de una decisión que nació a la vida jurídica a través de medios contrarios al ordenamiento legal. Lo anterior, vale decir únicamente hacia el futuro, esto es, ex nunc, siendo evidente, entonces, que la revocatoria de actos administrativos *per se* no trae consigo, como lo sugiere la demandada, un resarcimiento de perjuicios a favor de quien se ha visto afectado en un derecho durante el tiempo que el acto permanencia vigente⁶.

La Administración contaba con la opción para revocar actos administrativos que, como en el caso concreto, fueron obtenidos por medios ilegales. Sin embargo, en punto de los efectos de la revocatoria está claro que ellos no pueden asimilarse a los del

⁶ Sentencia de 15 de septiembre de 2013, Actor: Amelia Guio Vergara, Exp. No. 2166-07 M.P. Doctor Gerardo Arenas Monsalve.

control jurisdiccional, toda vez que, el acto que revoca tiene el carácter de constitutivo de nuevas situaciones jurídicas cuyos efectos se proyectan sin duda alguna hacia el futuro y, porque bajo la presunción de legalidad el acto revocado, cumplió sus efectos durante su vigencia, a lo que se suman su ejecutividad y ejecutoriedad, como características intrínsecas a todo acto administrativo.

La Sala no pasa por alto que la intención de la Administración, al expedir en el caso concreto los actos demandados, bien pudo haber sido la de proteger el patrimonio público. Sin embargo, como quedó ampliamente expuesto, ésta no era la vía adecuada para obtener el reembolso de lo pagado a la actora con ocasión de su ascenso ilegal en el Escalafón Docente, toda vez que el Distrito Capital, Secretaría de Educación Distrital, no podía convertirse en juez y parte al ordenar, al mismo tiempo, la revocatoria directa de un acto y, en consecuencia, tasar a su favor las sumas de dinero que debían reintegrarse por concepto del pago de lo no debido.

En este punto estima la Sala que, contrario a lo afirmado por la demandante, el hecho de que en su contra se hubiera

adelantando una actuación disciplinaria la cual culminó con su archivo definitivo no resulta óbice para que la Administración, en sede judicial, solicite el reconocimiento de los perjuicios ocasionados durante la vigencia de los actos administrativos obtenidos por medios ilegales.

No obstante lo anterior, se observa que en el caso concreto la Administración no hizo uso de las acciones legales, por el contrario, decidió equívocamente y de manera directa solicitar el reembolso de las sumas de dinero pagadas a la demandante sin que estuviera facultada para ellos.

Se reitera, lo expuesto no conduce a que la Sala hoy prohíje un enriquecimiento sin causa a favor de la demandante y un detrimento patrimonial del Estado, razón por la cual dirá que la Administración cuenta con las acciones judiciales que, en materia ordinaria, el ordenamiento jurídico pone a su disposición, para efectos de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados durante la vigencia de los actos revocados, teniendo en cuenta para ello los presupuestos procesales previstos para cada caso en concreto.

En consecuencia y de conformidad con lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada que accedió a las pretensiones de la demanda.

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

CONFÍRMASE la sentencia de 4 de abril de 2013 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, accedió a las súplicas de la demanda incoada por la señora CONSUELO PATRICIA ALARCON GARCIA contra Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Educación Distrital.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN

GERARDO ARENAS MONSALVE