



35

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal, Casanare, veintiuno (21) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Referencia:	Radicación No. 850013333001-2013-00143-03
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL
Demandante:	HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA
Demandado:	MUNICIPIO DE YOPAL e IDURY
Asunto:	Revocatoria directa de acto administrativo que otorgó subsidio familiar de vivienda sin consentimiento expreso de su beneficiario

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito – Sistema Oral – de Yopal el 8 de junio de 2017, a través de la cual negó las pretensiones de la demanda.

II. DECISIÓN RECURRIDA (fls. 293-301 c.1)

Después de sintetizar los hechos, pretensiones, normas violadas y concepto de violación expuestos en el líbello introductorio, así como el trámite y el pronunciamiento de las partes e intervinientes en el devenir procesal, el a-quo determinó los problemas jurídicos a resolver encaminados a establecer: i) si puede el Estado revocar un acto administrativo que asigna un subsidio familiar cuando la información suministrada por el beneficiario para obtenerlo no es verídica, y por ende, no cumple con los requisitos que por ley se le imponen para acceder a este, y ii) si el acto que revocó el subsidio está viciado de falsa motivación por causas políticas, según lo arguye la parte actora.

Para dar respuesta a los anteriores problemas jurídicos, fijó el marco normativo refiriéndose en primer lugar al alcance del derecho fundamental al debido proceso desde una óptica constitucional y legal; en segundo término a las regulaciones que en materia de subsidio familiar de vivienda trajo consigo la Ley 3 de 1991 y el Decreto 2190 de 2009; en tercer lugar a los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado en lo tocante a la revocatoria directa de los actos administrativos con ocasión a la existencia de un acto ilícito contrario a la Constitución y la ley; y en cuarto lugar a la sentencia del 9 de julio de 2015, proferida por esta Corporación dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 85001333300220130017901¹, que en su criterio, constituye precedente vinculante por analogía fáctica para el presente asunto.

Posteriormente determinó los hechos probados concluyendo que efectivamente se estableció que el demandante resultó favorecido por un subsidio de vivienda de interés social otorgado a través de la Resolución núm. 615 del 26 de diciembre de 2011; en el texto de dicho acto se estableció como causales de revocatoria directa de dicho subsidio la presentación de información falsa y la posibilidad de que el municipio de Yopal a través del IDURY pudiese solicitarle a los beneficiarios la presentación de nuevos documentos con posterioridad al otorgamiento del subsidio para verificar los requisitos de su concesión; el IDURY requirió al accionante para que precisara la información

¹ Magistrado ponente: Dr. Néstor Trujillo González

suministrada sobre su núcleo familiar e ingresos a la fecha de postulación, por cuanto no se avenían a los términos del beneficio; el accionante contestó el requerimiento y acompañó constancia de ingresos suscrito por contador público que indicaba que sus ingresos no superaban \$1.500.000.00; durante el año 2011, el actor obtuvo ingresos por asesoría profesional en el departamento de Casanare y por la firma del contrato de prestación de servicios núm. 100.19.187 del 2 de marzo de 2011, con el municipio de Yopal, alcanzando un ingreso anual de \$34.772.100 y un promedio mensual de \$5.795.350; en Resolución núm. 353 del 16 de agosto de 2012, el municipio de Yopal revocó el subsidio de vivienda otorgado al considerar que el actor no desvirtuó el requerimiento efectuado con fundamento en la anterior información y que indicaba que devengó más de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes al año 2011; sobre dicho acto hizo uso del recurso de reposición; al desatarlo, la decisión permaneció incólume; y los testimonios de María Carolina Avella y Denis Rubiela Pérez dan cuenta de su vinculación contractual con la administración municipal de Yopal.

Tomando en consideración los hechos probados de cara al marco jurídico expuesto, específicamente la regla establecida por este Tribunal en la sentencia del 9 de julio de 2015 en cuanto que, para determinar los ingresos totales de los hogares beneficiarios de subsidio de vivienda hay que ponderar todos los ingresos mensuales acreditados durante un periodo significativo no menor a un semestre contado hacia atrás desde la fecha en que se haya declarado elegible el oferente y el respectivo programa de vivienda objeto de subsidio, y que si tales ingresos han sido constantes, durante todo el lapso; el a – quo concluyó que los actos acusados que revocaron directamente el subsidio de vivienda otorgado al actor se ajustan a la legalidad, al comprobar que durante el año 2011, percibió más de 4 salarios mínimos legales vigentes y ocultó información financiera sobre sus verdaderos ingresos a fin de acceder a dicho beneficio por medios ilegales, estructurándose el supuesto normativo y jurisprudencial que faculta a la administración para proceder a la revocatoria directa sin contar con el consentimiento previo del afectado.

Por otro lado señaló que, el cargo de falsa motivación por persecución política no está llamado a prosperar, en la medida que el acervo probatorio acredita que el municipio de Yopal inició procedimiento administrativo tendiente a la comprobación del cumplimiento de los requisitos a todos los beneficiarios del subsidio de vivienda otorgado mediante Resoluciones núm. 615 y 616 de 2011; no únicamente al actor, por ende, se desvirtúa la configuración de dicha causal de nulidad.

Con fundamento en lo anterior, negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

1.- Dentro de la oportunidad procesal establecida para ello, **la parte demandante interpuso recurso de apelación** (fls. 304 c.1) en contra de la sentencia del 8 de junio de 2017 insistiendo que la revocatoria directa de actos administrativos particulares y concretos requiere autorización expresa de su titular, exigencia que no se cumplió en el presente asunto; agregó que no es cierto, como lo indicó el a- quo, que el demandante trabajó para el departamento de Casanare en el año 2011, conclusión que debe revisarse por esta Corporación; existen diversos criterios jurisprudenciales sobre los valores a tener en cuenta a efectos de determinar la sumatoria de los ingresos económicos que deben tener los beneficiarios de subsidios de vivienda, criterios que deben ser revisados en la alzada; la situación económica que el actor acreditó ante la administración para ser beneficiario de estos subsidios no puede interpretarse como una actuación ilícita o fraudulenta que autorizaba la revocatoria directa sin consentimiento alguno, como lo concluyó el juez de primera instancia, y que no puede olvidarse que fue un hecho de público conocimiento que tanto el alcalde de la época como el gerente del IDURY incurrieron en falsa motivación por intereses políticos lo cual se ventiló ante los medios de comunicación y lo corroboran los medios de convicción que obran en el expediente.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

A través de auto del 1 de agosto de los corrientes, este Despacho admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (fl. 4 c.4); por medio de auto del 10 de agosto de esa misma anualidad se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 7 c.2), término durante el cual se pronunciaron en síntesis, así:

a. La **parte actora** cuestionó que en la sentencia de primera instancia el a-quo dio aplicación a la regulación que de la figura de la revocatoria directa contenía el derogado Código Contencioso Administrativo, cuando la norma llamada a aplicarse es el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, el cual no facultaba a la administración para revocar directamente un acto administrativo sin el consentimiento de su titular así considerara que se obtuvo por medios ilegales, obligándosele por lo tanto a ejercer la acción de lesividad para desvirtuar su presunción de legalidad y expulsarlo del ordenamiento jurídico; destacó la diferencia existente en la regulación de esta figura jurídica en los citados cánones normativos, apoyando dicha disertación en pronunciamientos del superior funcional; y consideró, que contrario a lo que coligió el juez de primera instancia, no existe prueba en el plenario que el acto revocado se hubiese obtenido a partir de una abrupta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta del actor, partiendo del hecho que la forma de calcular sus ingresos para hacerse acreedor del subsidio resulta de una interpretación discrecional. Finalmente aseveró que con la prueba testimonial se probó la persecución política de que fue víctima el accionante y que estructura la causal de falsa motivación enrostrada contra el acto acusado (fls. 23-26 c.4)

b. El **municipio de Yopal** solicitó que se confirme la sentencia recurrida porque el acervo probatorio respalda, como lo indicó el fallador de primera instancia, por un lado, las razones fácticas y legales que tuvo la administración municipal para expedir los actos acusados, y por otra, que su expedición no representaron una persecución política en contra del actor. Agregó que, es necesario, como lo hizo el a-quo, aplicar en virtud del principio a la igualdad, el precedente que en la materia fijó este Tribunal en sentencia del 9 de julio de 2015 (fls. 13-18 c.4).

c. El **IDURY** destacó que, como lo concluyera el a – quo, los actos acusados se profirieron atendiendo el derecho al debido proceso del actor; con fundamento en pruebas legalmente aportadas que indicaban que aquel aportó información inexacta para acceder al subsidio de vivienda y que por ese hecho había lugar a revocar el beneficio concedido sin su consentimiento expreso; así mismo, que no se configuró la causal de nulidad denominada falsa motivación (fls. 20-26 c.4)

d. El **Ministerio Público** emitió concepto en el que extractó el contenido de la demanda, la sentencia de primera instancia, la actuación procesal y los medios de prueba obrantes en el plenario, y solicitó que se confirme el fallo recurrido puesto que, tal como lo destacó el a – quo, se garantizó el derecho al debido proceso del demandante, previo a la expedición del acto acusado; se acreditaron los fundamentos fácticos para su expedición y la argumentación efectuada corresponde atinadamente a la jurisprudencia del Órgano de Cierre de esta jurisdicción como a la que este Tribunal ha decantado para estos casos análogos, basándose en un adecuado y ponderado análisis de los medios probatorios que militan en el plenario y que las argumentaciones expuestas en los alegatos de conclusión de segunda instancia en torno a la indebida aplicación de la disposición que regula la figura de la revocatoria directa no está llamada a acogerse, por cuanto, la actuación administrativa efectivamente se inició en vigencia del Decreto 01 de 1984 (fls. 27-32 c.4).

V. CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES Y PRESUPUESTOS PROCESALES.

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P., no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado; por el contrario, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

De otra parte, están cumplidos los presupuestos procesales (competencia, capacidad para ser parte, capacidad para comparecer al proceso y demanda en forma).

Tampoco se configura la caducidad del medio de control. Lo anterior, pues como ya lo precisara esta Corporación desde el auto del 9 de agosto de 2013, en el que desató el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia que declaró la caducidad del presente medio de control (fl. 12 c.3), el acto acusado, Resolución 0452 del 22 de octubre de 2012, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución núm. 353 del 16 de agosto de ese año que revocó el subsidio de vivienda de interés social adjudicado al actor, se le notificó personalmente el día **28 de noviembre de 2012** (fl. 16 vto c.1); el término se suspendió el 18 de diciembre de 2012, por la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público y cuanto habían transcurrido tan solo 20 días; la contabilización del término se reanudó el **20 de marzo de 2013**, fecha en que se declaró fallida la diligencia de conciliación (fl. 17 c.1); la demanda fue presentada el **29 de mayo de 2013** (fl. 26 c.1), por tanto sumando el término transcurrido hasta la suspensión como el faltante para que se estructurara la caducidad, es claro que a esta última fecha no se superaron los 4 meses de que trata el literal d) numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, para que operara dicha sanción procesal.

2.- PROBLEMA JURÍDICO

Del análisis del recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia, resulta que el problema jurídico a dilucidar en el presente asunto es el siguiente:

¿Debe confirmarse o no la sentencia de primera instancia a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda o por el contrario debe revocarse y accederse a lo deprecado por el accionante conforme con los argumentos de su recurso de apelación?

Para resolverlo consideraremos los siguientes aspectos:

2.1.- LÍMITES DE LA APELACIÓN

Existe línea uniforme en esta Corporación según la cual la competencia del superior funcional se limita exclusivamente a resolver los problemas planteados en la apelación. Para el caso concreto, teniendo en cuenta que la sentencia recurrida negó las pretensiones y el apelante solamente es la parte demandante, el Tribunal estudiará el proceso en su integridad, teniendo en cuenta por una parte, los argumentos del recurso y por otro, no agravarle su situación en virtud del principio de *non reformatio in pejus*.

2.2.- RELACIÓN Y SÍNTESIS DE LAS PRUEBAS RELEVANTES

2.2.1. Copia de la Resolución No 615 de 26 de diciembre de 2011 por medio de la cual el municipio de Yopal otorgó 140 subsidios de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda nueva. En el numeral 123 salió favorecido el señor Heyder Silva García; y dentro de la referida resolución quedó establecido en su numeral tercero como causales de revocatoria y restitución del subsidio las siguientes:

"De conformidad con la Ley 3 de 1991, decreto municipal 0123 de 2001 y decreto nacional 975 de 2004, serán causales de revocatoria y/o de restitución del valor del subsidio de vivienda de interés social las siguientes:

1. No cumplir con los requisitos legales exigidos por la normatividad vigente para tal fin.

*2. **Presentación de documentación viciada de falsedad en el cumplimiento de los requisitos para obtener el subsidio.***

(...)

Parágrafo: El beneficiario que presente o incurra en cualquiera de las conductas o situaciones anteriormente descritas deberá restituir el valor total del subsidio, sin perjuicio de las responsabilidades judiciales que puedan derivarse de la actuación reprochable. El Municipio de Yopal a través del IDURY podrá exigir la presentación de nuevos

documentos soportes con posterioridad al acto de otorgamiento" (fls. 165-172 c.1) (Negrillas del Tribunal).

2.2.2. Copia de la Resolución 0127 del 21 de marzo de 2012, por medio de la cual el alcalde de Yopal inició una actuación administrativa con el fin de establecer si se reúnen los requisitos legales para la revocatoria de las resoluciones 615, 616, 617 y 618 del 26 de diciembre de 2011, por medio de las cuales se asignaron en especie 140 subsidios de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda nueva (fls. 173-174 c.1)

2.2.3. Copia del oficio núm. 200.27.6.0575 de 20 de marzo de 2012, por medio del cual el gerente del Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal –IDURY- requirió al señor Heyder Silva García para que precisara la siguiente información: i) en cuanto a que él junto a la postulante Lizeth Tatiana Martínez no conformaban el mismo núcleo familiar a la época de la postulación; y ii) que los ingresos del núcleo familiar al momento de la postulación superan los 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes (fls. 2-3 c.1).

2.2.4. Copia del memorial radicado el 9 de abril de 2012 por Heyder Alexander Silva García ante el IDURY dando respuesta al anterior requerimiento y arguyendo que la afiliación al Sisben no acredita la existencia de núcleo familiar; los ingresos se dividen en ocasionales y permanentes; la exigencia de la ley para hacerse acreedor al subsidio familiar de vivienda bajo el entendido que el interesado no reciba ingresos superiores a cuatro salarios mínimos se refiere solo a ingresos permanentes; el hecho de tener un contrato de prestación de servicio no puede tomársele como base para establecer sus ingresos dado que ello no refleja sus ingresos netos (fls. 4-12 c.1)

2.2.5. Certificación presentada por el señor Heyder Alexander Silva García suscrita por un contador público en la cual señala que obtiene ingresos mensuales por valor de \$1.500.000.00 por concepto de asesorías profesionales como administrador de empresas en actividad que ejerce en el departamento de Casanare (fls. 87 c.1).

2.2.6. Copia de la orden de prestación de servicios No 100.19.187 el día 2 de marzo de 2011, por valor de \$42.953.500.00, suscrita por el actor con el municipio de Yopal, cuya duración era de 10 meses y se le cancelaban mensualmente la suma de \$4.295.350.00 (fls. 32-33 c.5).

2.2.7. Copia de la Resolución núm. 353 de 16 de agosto de 2012, por medio de la cual el municipio de Yopal revocó el subsidio de interés social al núcleo familiar de Heyder Alexander Silva García, en razón a que corroboró que el ingreso de su núcleo familiar supera los 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, ya que al momento de la postulación percibía ingresos mensuales en la suma de \$4.295.350 (fls. 7-8 c.1).

2.2.8. Copia del oficio suscrito por el accionante y radicado el 17 de septiembre de 2012, ante la Alcaldía de Yopal, por medio del cual interpuso recurso de reposición contra la anterior resolución (fls. 9-14 c.1)

2.2.9. Copia de la Resolución No 0452 del 22 de octubre de 2012, mediante la cual el Alcalde del municipio de Yopal decidió no reponer la decisión impugnada (fls. 15-16 c.1)

2.2.10. Se evacuaron las siguientes declaraciones:

Declarante	Síntesis de la declaración
María Carolina Avella	Dijo que también fue beneficiaria de subsidio de vivienda, que Heyder Silva García fue contratista en la alcaldía de Yopal en la secretaria de gobierno municipal; que hubo persecución en contra del actor; recordó los requisitos para acceder al subsidio de vivienda de interés social entre los cuales estaba que los ingresos del beneficiario, no podía superar un monto de 4 salarios mínimos legales vigentes; desconoce si trabajaba en asesorías.
Denis Rubiela Pérez Díaz	Señaló que el demandante laboró con el municipio de Yopal del 2008 al 2011 a través de una vinculación contractual; recordó los requisitos para acceder al subsidio

	de vivienda, entre estos no tener ingresos superiores a 4 salarios mínimos legales mensuales; que a ella también le revocaron un subsidio de vivienda del que fue beneficiaria. Desconoce los ingresos del accionante.
Manuel Antonio Silva	Señaló que a uno de sus hijos le revocaron un subsidio de vivienda que le otorgaron por persecución política; su hijo trabajó en la Alcaldía de Yopal; desconoce los ingresos de aquel.
Juan Eduardo Goenaga	Refirió los inconvenientes que se generaron en el proyecto constructivo Torres de Cubarro con ocasión de la revocatoria directa de subsidios de vivienda; que el accionante solicitó la devolución del dinero aportado al proyecto; descartó la existencia de móvil político en dicha revocatoria pues lo importante era que cumplieran con los requisitos exigidos por la ley.
Yéfferson Julián Peña	Dijo que el accionante obró como oferente del proyecto constructivo Torres de Cubarro y que se le revocó el subsidio de vivienda para ese proyecto; el accionante allegó certificado de un contador para acreditar sus ingresos a fin de hacerse acreedor al subsidio; dentro de los requisitos para acceder a este estaba que los beneficiarios podían superar los 4 salarios mínimos legales.

(fls. 42 c.5)

2.3.- VALORACIÓN PROBATORIA

Cuando se analiza las pruebas incorporadas al proceso y relacionadas en precedencia se tiene que fueron regular y oportunamente allegadas al proceso; todas son pertinentes, pues existe relación directa con el objeto del presente medio de control; resultan conducentes si se tiene en cuenta que estamos en presencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho donde no hay reserva probatoria especial para demostrar los hechos, por una parte, y por otra, porque fueron aportadas en forma lícita; y finalmente, devienen eficaces en consideración a que son útiles para llevar al convencimiento del juzgador sobre los hechos que se pretenden demostrar.

De las pruebas, algunas son documentos públicos, esto es, expedidas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones; otras son de carácter privado; sin embargo, ni las partes ni el juez en su momento les hicieron reparo alguno y esta Corporación tampoco.

En lo que tiene que ver con los testimonios recibidos en primera instancia, específicamente, de María Carolina Avella, Denis Rubiela Pérez Díaz, Manuel Antonio Silva, Juan Eduardo Goenaga y Yéfferson Julián Peña, la Sala los valorará con el restante acervo probatorio que milita en el plenario.

2.4.- LO PROBADO

Del fallo recurrido, el recurso de apelación y las pruebas obrantes en el expediente, se encuentra probado que:

- a. Mediante Resolución No 615 de 26 de diciembre de 2011, el municipio de Yopal otorgó 140 subsidio de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda nueva; entre los beneficiarios estaba Heyder Silva García quien acreditó devengar \$1.500.000.00. Como causales de revocatoria y restitución del subsidio estaban, de conformidad con la ley, i) no cumplir con los requisitos legales exigidos por la normatividad vigente para tal fin y ii) la presentación de documentación viciada de falsedad en el cumplimiento de los requisitos para obtener el subsidio. El municipio a través del IDURY podía exigir la presentación de nuevos documentos soportes con posterioridad al acto de otorgamiento.
- b. Por medio de Resolución 0127 del 21 de marzo de 2012, la Alcaldía de Yopal inició actuación administrativa de oficio a fin de establecer la procedencia de

revocar directamente el subsidio otorgado, entre otras, mediante resolución 615. Al accionante se le requirió para que precisara: i) en cuanto a que él junto a la postulante Lizeth Tatiana Martínez no conformaban el mismo núcleo familiar para la época de la postulación; y ii) que los ingresos del núcleo familiar al momento de la postulación superaban los 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en consideración a que estableció que en el año 2011 había suscrito un contrato de prestación de servicios con el municipio de Yopal en el año 2011 por un término de 10 meses devengando mensualmente que superaba dicho monto.

- c. A través de memorial del 9 de abril de 2012, el accionante contestó tal requerimiento; por Resolución núm. 353 de 16 de agosto de 2012, el municipio de Yopal revocó el subsidio de interés social al núcleo familiar de Heyder Alexander Silva García, en razón a que corroboró que el ingreso de su núcleo familiar superaba los 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes; contra dicho acto el accionante interpuso recurso de reposición, y en Resolución No 0452 del 22 de octubre de 2012 no se repuso la decisión impugnada.

2.5. ANÁLISIS DEL CASO

a. Sea lo primero señalar que como bien lo estableció el a- quo, la norma a aplicar para examinar la revocatoria directa *sub – examine*, es el Decreto 01 de 1984, habida cuenta que la actuación administrativa tendiente a dicha revocatoria data del 21 de marzo de 2012 -con la expedición de la Resolución 0127-fecha en la que estaba vigente dicha disposición; se aclara además que Ley 1437 de 2011, que derogó aquella, empezó a regir el 2 de julio del 2012, acorde con su artículo 308.

Por ende, la situación debe decidirse a la luz de los artículos 69 y 74 del Decreto 01 de 1984 y no del C.P.A.C.A. artículos 93 a 97, simple y llanamente porque el subsidio se otorgó y la actuación para revocarlo se inició durante su vigencia.

b. Contrario a lo que planteó el recurrente en su alzada, la revocatoria directa de los actos administrativos sí procede sin autorización expresa del titular cuando se obtiene por medios ilegales a la luz del Decreto 01 de 1984, norma que como se precisó anteriormente rituló el trámite administrativo que conllevó a la revocatoria del subsidio de vivienda otorgado al actor.

Sobre el particular, resulta pertinente referenciar la sentencia del 6 de agosto de 2015² proferida por el superior funcional en la que precisó las diferencias entre dicha figura bajo el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011, señalando:

1. De la revocatoria directa de los actos administrativos, en vigencia del Decreto 01 de 1984.

Estima la Sala, sobre este particular, 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.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que: "(...) Esto conlleva a que la Administración se encuentre sometida a sus propios actos y deba ser leal ante ellos. Todo lo anterior, como una garantía de la población en general frente a posibles desmanes del poder constituido. En este sentido, es conocido que frente a los actos administrativos particulares y concretos, en razón a la protección a la buena fe³ y a la seguridad jurídica, por regla general, se requiere la autorización expresa y escrita de los particulares para su revocatoria. Lo anterior, está ligado entonces al respeto

² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "B". Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 6 de agosto de 2015. Radicación número: 76001-23-31-000-2004-03824-02(0376-07).

³ Artículo 83 de la Constitución Política.

al acto propio, al igual que a la inmutabilidad del acto administrativo. Por lo demás, suponer que la Administración puede revocar unilateralmente sus actuaciones, cuando quiera que ellas han reconocido un derecho particular y concreto, sería convalidar un pernicioso factor de inseguridad, al igual que un quebranto a los principios de la buena fe y de la confianza legítima de haber adquirido derechos con el justo título del acto proferido por la Administración^{4,5}

Se entiende, bajo estas consideraciones, que el imperativo de la buena fe se traduce en la obligación que tiene el Estado de mantener sus decisiones hacia el futuro con el fin de garantizar la credibilidad en sus actuaciones, el efecto vinculante de las mismas de cara a los particulares, y la seriedad del procedimiento administrativo en un sentido estricto.

No obstante lo anterior el ordenamiento jurídico había 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 1984⁶. En efecto, advierte la Sala, en primer lugar, que el referido artículo 69 establecía las causales que daban lugar a la revocatoria directa de los actos administrativos, por parte de los mismos funcionarios que los expidan, por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, únicamente en los eventos en que: i) era manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley; ii) no se encontraban conformes al interés público o social y iii) cuando con ellos se causaba un agravio injustificado a una persona.

*Por su parte, el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo refería la imposibilidad, en principio, de revocar actos administrativos que habían creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta a favor de un particular, salvo en el evento en que dichos actos resultaban de la aplicación del silencio administrativo positivo, siempre que se daban las causales previstas en el artículo 69 *ibídem* o, **si fueran, obtenidos por medios ilegales.** (El resaltado es del Tribunal).*

*En este punto, la Sala considera pertinente señalar que, en lo que se refiere a la interpretación y aplicación del inciso segundo del artículo 73 *ibídem*, la Sala Plena de esta Corporación, en vigencia del Decreto 01 de 1984, en un primer momento, mediante sentencia de 1 de septiembre de 1998. Rad. S-405 M.P. Javier Díaz Bueno sostuvo que, la administración contaba con la posibilidad de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto, sin el consentimiento de su titular, únicamente cuando estos tuvieran origen en el silencio administrativo positivo.*

*Con posterioridad, la Sala Plena varió su posición y 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 distintos en los cuales la administración podía revocar actos administrativos de contenido particular y concreto, a saber: i) cuando el acto era producto del silencio administrativo positivo, y concurriera alguna de las causales previstas en el artículo 69 *ibídem* y ii) cuando era evidente que ocurrió por medios ilegales.*

*De acuerdo con las consideraciones que anteceden, se tiene que la jurisprudencia de esta Corporación, bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, prohibió la tesis de que el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo facultaba a la administración para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto en los casos en que dichos actos hubieran sido producto del silencio administrativo positivo, y concurriera una de las causales del artículo 69 *ibídem* o, habiendo*

⁴ Artículo 58 de la Constitución Política.

⁵ Sentencia T-338 de 11 de mayo de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez.

⁶ Vigente al momento de expedirse los actos acusados. Lo anterior, toda vez que las referidas disposiciones fueron derogadas por el Código de Procedimiento Administrativo, Ley 1437 de 2011, en cuyo artículos 93 a 97 regulan el instituto de la revocatoria directa de los actos administrativos.

ocurrido por medios ilegales, en todo caso, con observancia de la actuación administrativa prevista en el artículo 28⁷ *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 era evidente u ostensible. Así las cosas, como lo sostuvo la sentencia en cita, no se trataba de que la autoridad pública intuyera o sospechara sobre la ilegalidad de los medios utilizados para obtener el acto, tal circunstancia, a juicio de la Sala, debía estar debidamente documentada y probada dentro de la actuación administrativa que, en todo caso, precedía la expedición del acto que contenía la decisión de la revocatoria, tal como lo ordenaba el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. (Negrillas del Tribunal)

II. De la revocatoria directa de los actos administrativos, en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Con ocasión de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, la Sala se pertinente señalar que, en la nueva codificación, el instituto de la revocatoria directa de los actos administrativos, conserva varios de los aspectos ya previstos en el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, también, debe decirse que se introducen importantes modificaciones, las cuales se ponen de presente en los siguientes términos.

(...)

e. De la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, artículo 97⁸ de la Ley 1437 de 2001.

Finalmente, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, en punto de la revocatoria de un acto administrativo particular aclara, en primer lugar, que la denominación acto administrativo comprende no sólo los actos expresos sino también a los fictos, categoría esta última que no se advertía de manera expresa en el artículo 73 del Decreto 01 de 1984.

En este mismo sentido, se mantiene la prohibición de revocar actos administrativos que: "hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría" salvo que de manera previa, expresa y escrita medie el consentimiento del titular del respectivo derecho.

Advierte la Sala que, en lo que respecta a la posibilidad con que contaba la administración para revocar actos administrativos de carácter particular, en los eventos en los que concurría alguna de las causales de revocatoria ya citadas, para el caso de los actos fictos positivos, o si fuere evidente la ilegalidad en su expedición, la misma desaparece del nuevo estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷ "ARTÍCULO 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."

⁸ "ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, 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 previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa."

En efecto, los dos incisos finales del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 preceptúan que en los casos en que la administración considere la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto administrativo, o que su expedición tuvo lugar por medios ilegales o fraudulentos, deberá acudir ante esta jurisdicción, para demandarlos, siempre que no cuente con el consentimiento, previo, expreso y escrito del titular de los derechos reconocidos en el respectivo acto administrativo.

Así las cosas, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 la administración sólo podrá revocar un acto administrativo de carácter particular, en los eventos en que cuente con el consentimiento del administrado. En caso contrario, deberá cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través del respectivo medio de control, en los términos del artículo 97 *ibídem*”.

Y en otro pronunciamiento más reciente⁹ señaló:

“2. Revocatoria de los actos administrativos que crean o modifican una situación jurídica de carácter particular.

(...)

Con respecto a la interpretación que ha hecho la jurisprudencia sobre este artículo, la Sala Plena de esta Corporación precisó que el inciso segundo del mismo contiene dos supuestos distintos en los cuales la administración puede revocar directamente los actos administrativos de contenido particular y concreto sin necesidad de la autorización del particular afectado.

Así, se indicó que ello lo podía hacer cuando: (i) el acto es producto del silencio administrativo positivo o; (ii) cuando es evidente que ocurrió por medios ilegales.

Sobre la interpretación del inciso 2º del artículo 73 del C.C.A la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó¹⁰:

“[...] Nótese que en el inciso 2 de dicha norma, el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. No de otra manera podría explicarse la puntuación de su texto. Pero además, como se observa en este mismo inciso 2 y en el 3, el legislador, dentro de una unidad semántica, utiliza la expresión "actos administrativos", para referirse a todos los actos administrativos, sin distinción alguna.

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.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar

⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "A". Consejero ponente: William Hernández Gómez. Bogotá, D.C., cinco (05) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 08001-23-31-000-2004-02561-02(0063-13).

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá, D.C. dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002). Radicación número: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029). Actor: José Miguel Acuña Cogollo. Demandado: Departamento de Córdoba.

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 por qué, 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 [...]**. (Subraya y negrilla fuera de texto).

Ahora, se dijo también que, aunque no se requiera el consentimiento del particular para revocar el acto administrativo en los dos supuestos del inciso 2º del artículo 73 del C.C.A. sí es obligatorio acatar el procedimiento previsto en el artículo 74 del C.C.A. el cual dispone:

(...)

Lo anterior con el fin de salvaguardar el debido proceso del particular afectado con dicha medida, a quien se le otorga la oportunidad de intervenir en la actuación administrativa y solicitar las pruebas que considere pertinentes previo a la decisión¹¹.

En conclusión

Siempre que se pretenda por parte de la administración revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto deberá obtener previamente a ello, el consentimiento expreso y escrito del particular afectado, salvo que el acto: (i) Sea producto del silencio administrativo positivo o; (ii) que el mismo hubiese ocurrido por medios ilegales.

En estos dos eventos procede la revocatoria del acto administrativo sin necesidad del consentimiento del particular empero, se debe agotar el procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A. obligatoriamente”.

b. Del caudal probatorio resulta evidente para este Cuerpo Colegiado que al momento en que el actor fue beneficiario del subsidio de vivienda de interés social, esto es, el 26 de diciembre de 2011, no cumplía con los requisitos para ello como lo era obtener ingresos inferiores a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En efecto:

- La certificación expedida por la contadora pública Lidia Yazmin Fernández Niño (fl. 87 c.1) allegada por el accionante solo informa que por asesorías profesionales como administrador de empresas el accionante Heyder Alexander Silva García percibió durante el año 2011 ingresos mensuales por \$1.500.000.00.
- Y el contrato de prestación de servicios suscrito por el ciudadano mencionado con la administración municipal de Yopal, por el término de 10 meses, acredita que recibió \$42.953.500 en pagos mensuales de \$4.295.350.00.

Por ende, ante esta realidad, queda claro que, tal como lo concluyó el juez de primera instancia, el accionante accedió al subsidio de vivienda utilizando información falsa, lo que a la luz de la jurisprudencia contencioso administrativa como al precedente creado por este

¹¹ El artículo 28 del C.C.A. indica que en el trámite se aplicará lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35 del mismo Código.

Tribunal en sentencia del 9 de julio de 2015 en un asunto de similares contornos al debatido, la administración municipal de Yopal, estaba autorizada para revocar directamente el acto administrativo que le adjudicó el subsidio sin el consentimiento expreso del actor, previo garantía de su derecho de defensa, lo que efectivamente se hizo.

c. Cuestiona el recurrente que existen diversos criterios jurisprudenciales sobre los valores a tener en cuenta a efectos de determinar la sumatoria de los ingresos económicos que deben tener los beneficiarios de subsidios de vivienda; sin embargo, a pesar de que no precisa cuáles de dichos criterios fueron desconocidos por el a quo, las pruebas analizadas en el párrafo anterior no dejan duda de ninguna naturaleza acerca de que los ingresos percibidos por el actor en el año 2011 superaban los 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y que sin embargo parecen todos documentos falsos en cuanto a su contenido si se tiene en cuenta que no solo devengó el \$1.500.000.00 certificado por contador sino también la contraprestación del contrato de prestación de servicios suscrito con la administración municipal. Es decir, estamos ante una evidente actuación ilícita, que es una de las situaciones autorizadas por el artículo 73 del C.C.A. para revocar los actos administrativos particulares y concretos sin necesidad de consentimiento escrito del titular.

d. Finalmente, para la Sala, tal como lo arguyera el juez de instancia, no se encuentra probada la falsa motivación en la expedición de los actos acusados bajo la existencia de una persecución política contra el actor; ciertamente los testimonios allegados al plenario dan cuenta de la vinculación contractual del actor a la Alcaldía de Yopal, y existe un criterio objetivo para desvirtuar tal persecución como es el hecho que la accionada hiciera control de requisitos de obtención del subsidio no solo al actor sino a todos los beneficiarios de subsidios asignados a través de Resoluciones 614, 615 y 617 de 2011.

Por ende, la conclusión es que no le asiste la razón al recurrente y se acoge el concepto del Ministerio Público y consecuentemente se confirmará la decisión recurrida.

3.- COSTAS

Actualmente, tal situación está regulada en el artículo 188 del C.P.A.C.A.

Esta Corporación tiene un precedente uniforme sobre este aspecto y consiste en considerar que en un Estado de Derecho como el que prevé nuestra Constitución (artículo 1 C.P.), la concepción absolutista según la cual quien pierde una instancia o un incidente, debe pagar costas, va en contra de varios principios superiores, especialmente los de acceso a la administración de justicia, contradicción, defensa y gratuidad; y que por tal motivo, siguiendo los criterios finalista y sistemático de interpretación de las normas jurídicas, resulta más razonable ponderar en cada caso la actividad de las partes para deducir de allí si hay lugar o no a condena en costas, teniendo en cuenta, por ejemplo, la conducta temeraria, el fundamento mismo de los actos procesales, o si la actuación resulta dilatoria en la interposición de un recurso, la proposición o trámite de un incidente, ya que algunos se salen de todo contexto jurídico serio o son caprichosos, arbitrarios o algo similar.

Bajo esos presupuestos se considera que no hay lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 8 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito – Sistema Oral – de Yopal, que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por Heyder Alexander Silva García contra el Municipio de Yopal e IDURY, por los argumentos expuestos en las consideraciones.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas durante esta instancia.

TERCERO: ORDENAR devolver el expediente al despacho de origen dejándose las anotaciones y constancias de rigor.

(Aprobado en Sala de la fecha, acta)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPIASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

Miryam Esneda Salazar Ramírez
MIRYAM ESNEDA SALAZAR RAMÍREZ

Néstor Trujillo González
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
NRD 13.00143.03