

Sentencia T-057/05

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Respeto por las formas propias de cada juicio

El respeto por las formas propias de cada juicio debe ir encaminado a hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos y a la materialización del derecho material.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Consentimiento expreso y escrito del titular/REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Casos en que procede sin la autorización previa del particular/REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO-Ante falta de consentimiento del titular entidad deberá demandar

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO-Reconocimiento y pago de prestación denominada "quinquenio"

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Revocatoria unilateral de acto positivo sin consentimiento expreso y escrito del titular/ERROR DE DERECHO-Revocatoria unilateral por la administración de beneficio prestacional

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO-Demanda del propio acto por falta de consentimiento expreso y escrito del titular

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Reconocimiento y pago de prestación denominada "quinquenio"

Referencia: expediente T-974109

Acción de tutela instaurada por Iván Ernesto Rojas Guzmán contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. - Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C..

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de enero de dos mil cinco (2005).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados en primera instancia por la Sección Tercera - Sub Sección B - del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y en segunda instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta - del Consejo de Estado, en el proceso de tutela iniciado por Iván Ernesto Rojas Guzmán contra la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C..

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Iván Ernesto Rojas Guzmán a través de apoderado judicial, formuló acción de tutela el día 22 de enero de 2004 contra la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Gobierno por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

Fundamentó su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

Enuncia que por medio de comunicación fechada el 2 de diciembre de 2003, la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., lo citó para notificarse personalmente de la resolución número 1309 del 1 de diciembre de 2003.

Indica que el 18 de diciembre de 2003 se presentó ante la oficina de Dirección Humana de la Secretaría de Gobierno para notificarse de la citada resolución número 1309, notificación que se estaba surtiendo por edicto.

Expone que la resolución 1309 de 2003 revocó la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001, en lo referente al pago de la recompensa por servicios prestados llamada "quinquenio" reconocida a su favor.

Sostiene que de acuerdo con los anteriores hechos, la Secretaría de Gobierno de Bogotá le vulneró su derecho al debido proceso, al no dar aplicación a los artículos 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo que establecen el procedimiento de la revocación de los actos administrativos de carácter particular.

Argumenta que la resolución 0522 de 2001, le reconoció la recompensa por servicios prestados, creándose una situación jurídica de carácter particular y concreta, la cual no podía ser revocada sin su consentimiento expreso y escrito.

Añade que la administración ante el silencio de obtener el consentimiento expreso y escrito para la revocatoria de la mencionada recompensa por servicios prestados, debió demandar su propio acto, empero de manera ilegal decidió revocar el acto administrativo desconociendo los principios de seguridad jurídica y legalidad del mismo, vulnerando así el derecho de defensa y el debido proceso.

Enuncia que la comunicación número 2-2003-28173 del 19 de septiembre de 2003 firmada por la Directora de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno Distrital, doctora Nohora Teresa Villabona Mujica, con la que se pretendía comunicar el inicio de la Administración para revocar la resolución 0522 de 2001, nunca llegó a su conocimiento.

Sostiene que dicha comunicación fue remitida por correo certificado y devuelta a la entidad de origen por la compañía de correos con fecha 1 de diciembre de 2003, con la constancia de que la misma no fue reclamada, es decir, que nunca llegó a su conocimiento.

Por las anteriores consideraciones, el demandante presentó acción de tutela al considerar que procede como mecanismo transitorio, por tanto, solicita se le conceda el amparo suspendiendo la aplicación del acto administrativo que le revocó su prestación de recompensa por servicios prestados “quinquenio”, protección que señala, se debe extender en el tiempo mientras dure el correspondiente proceso contencioso administrativo, el cual afirma, pretende iniciar antes del término de caducidad de la respectiva acción.

2. Intervención de la entidad demandada.

Dentro del término legal, la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., contestó la acción de tutela solicitando se declare la improcedencia de la misma.

Sostiene que la Secretaria de Gobierno del Distrito Capital, mediante la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001, reconoció y pagó la recompensa por servicios prestados “quinquenio”, entre otros funcionarios, al señor Iván Ernesto Rojas Guzmán, quien desempeñó el empleo de Jefe de Unidad Código 207 Grado 16, por el período de servicio

comprendido entre el 18 de abril de 1996 hasta el 17 de abril de 2001.

Indica que mediante la Circular número 18 de 1997 expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá con el fin de unificar criterios en la Administración Distrital, se establecieron los lineamientos respecto del quinquenio y la prima técnica.

Expone que el accionante a pesar de conocer la sanción disciplinaria que le había sido impuesta, recibió el pago efectuado por concepto del quinquenio.

Enuncia que la Dirección de Gestión Humana por medio del oficio de radicación número 03744 del 12 de febrero de 2002, dirigido al demandante, le solicitó consentimiento expreso y escrito según lo establece el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo para proceder así a declarar la revocatoria directa de la resolución número 0522 de 2001, en la cual se le constituyó un derecho económico y le creó una situación jurídica de carácter particular y concreto.

Afirma que nuevamente la Dirección de Gestión Humana al no recibir ninguna respuesta por parte del exfuncionario, reiteró la anterior solicitud mediante el oficio de radicación número 2-2002-16495 del 4 de junio de 2002, requerimiento sobre el cual el demandante guardó silencio.

Asevera que la Dirección de Gestión Humana presentó el caso del señor Rojas Guzmán al Comité de Conciliación de la Secretaría de Gobierno, a través del escrito con radicación número 2-2002-018844 del 4 de junio de 2002.

Añade que el citado Comité de Conciliación se reunió el 10 de octubre de 2002 y según Acta 10 se recomendó efectuar la revocatoria del acto administrativo que le reconoció el derecho al accionante, de acuerdo con el pronunciamiento del Consejo de Estado del 16 de julio de 2002.

Enuncia que la Dirección de Gestión Humana en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo, le comunicó al señor Rojas Guzmán, con el oficio de radicación número 2-2003-28137 del 19 de septiembre de 2003 el inicio de la actuación administrativa de oficio para revocar la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001, con el fin de que se hiciera parte y ejerciera el derecho de defensa. Indica que la precitada

comunicación le fue enviada a la última dirección que reposa en la hoja de vida.

Expone que la Administración de correos devolvió el 1 de diciembre de 2003 el original del citado oficio con dos observaciones y fechas así: de una parte, “14 de octubre de 2003 segundo aviso radicado número 543958” y “1 de diciembre de 2003, no reclamado”.

Reseña que ante el silencio del interesado, procedió a expedir la resolución número 1309 del 1 de diciembre de 2003 mediante la cual se revocó el reconocimiento y pago del quinquenio al exfuncionario Rojas Guzmán, notificada mediante edicto publicado del 16 al 30 de diciembre de 2003.

Indica que la Administración concedió un término de espera de 2 meses y medio para escuchar al exfuncionario, precisamente para no incurrir en una posible vulneración del debido proceso, pero “caprichosamente” no compareció ni siquiera para negar el consentimiento a la revocatoria, evitando así adelantar una actuación amplia sobre el particular.

Expone que ante el perjuicio que la entidad sufrió con el pago del quinquenio no debido al señor Rojas Guzmán, lo único que ha hecho es efectuar las gestiones tendientes a recuperar unos dineros que pertenecen al erario público, los cuales fueron cancelados de buena fe y que el obligado a reintegrarlos se ha mostrado renuente a devolver, después de 3 años de infructuosos requerimientos.

Considera que el accionante tiene otros mecanismos judiciales de defensa a los cuales puede acudir, como es la acción de nulidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa y no recurrir a la acción de tutela puesto que no se le está causando un perjuicio irremediable que así lo amerite.

Por las anteriores consideraciones, solicita se rechace por improcedente la acción de tutela por carecer las peticiones del demandante de fundamentos de hecho y de derecho.

1. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente.

* Insistencia presentada el día 8 de octubre de 2004 por la Defensoría del Pueblo, en donde solicita a la Corte Constitucional que el presente proceso sea revisado. (folios 3 - 9).

* Copia de la resolución número 1309 expedida el 1 de diciembre de 2003 por la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C., por medio de la cual se revoca la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001 en lo pertinente al reconocimiento y pago de la recompensa por servicios prestados denominada “quinquenio”, al señor Iván Ernesto Rojas Guzmán. (folios 9 - 17).

* Comunicación de fecha 19 de septiembre de 2003 enviada al señor Rojas Guzmán por parte de la Dirección de Gestión Humana de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en donde se le manifiesta que se ha iniciado la actuación administrativa de oficio para revocar la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001, por medio de la cual se le reconoció el quinquenio correspondiente al período del 18 de abril de 1996 al 17 de abril de 2001. La presente comunicación tiene sello de no reclamada. (folio 18).

* Comunicación de fecha 2 de diciembre de 2003, en donde la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C., le solicita al accionante comparecer para notificarse personalmente de la resolución número 1309 del 1 de diciembre de 2003. (folio 19).

* Constancia expedida por la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., en donde se certifica que el 18 de diciembre de 2003 se presentó el señor Rojas Guzmán con el fin de notificarse personalmente de la resolución número 1309 del 1 de diciembre de 2003. (folio 20).

* Copia de la Resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001, por medio de la cual la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C., reconoce al accionante, entre otros, como beneficiario de la recompensa por servicios prestados “quinquenio” por valor de \$13.607.998. (folios 37 - 39).

* Copia de la Circular número 018 de 1997 expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en donde se establecen los criterios entre las distintas dependencias de la Administración Central para el otorgamiento del quinquenio y la prima técnica. (folios 40 - 43).

* Copia de la comunicación de fecha 4 de junio de 2002 dirigida por la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C. al señor Rojas Guzmán, en donde se reitera la solicitud para obtener consentimiento expreso y escrito para proceder a declarar la revocatoria directa de la parte pertinente de la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001. (folios 45 - 46).

* Copia del escrito dirigido a iniciar los trámites de la conciliación extrajudicial entre la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C. y el señor Rojas Guzmán, entre otros, de fecha 4 de junio de 2002. (folios 47 - 52).

* Copia del Acta número 10 del Comité Interno de Conciliación de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., de fecha 22 de octubre de 2002, en donde se recomendó efectuar la revocatoria directa del beneficio laboral del demandante, atendiendo el pronunciamiento del Consejo de Estado del 16 de julio de 2002. (folios 53 - 57).

* Copia de la resolución número 1547 del 30 de noviembre de 2000, en donde se sancionó

disciplinariamente al demandante con multa equivalente a quince (15) días de salario básico. (folios 90 - 93).

I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

* Fallo de primera instancia.

Conoció de la presente acción de tutela la Sección Tercera - Sub Sección B - del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que mediante fallo de fecha trece (13) de febrero de 2004, concedió el amparo del derecho al debido proceso del demandante, dejando sin efecto en forma inmediata la resolución número 1309 del 1 de diciembre de 2003 proferida por la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital de Bogotá, que revocó la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001, por medio de la cual la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital de Bogotá, concedió al actor el beneficio laboral denominado quinquenio.

Así mismo, estableció que para la revocatoria del acto administrativo que le concedió al demandante el mencionado beneficio laboral, deberá dar la administración aplicación al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, y si no tiene el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, deberá proceder a demandar judicialmente el acto.

El Juez de primera instancia argumentó que la Carta Fundamental estableció en el artículo 29, un conjunto de garantías que buscan asegurar que las decisiones del Estado no sean arbitrarias, sino que por el contrario estén sujetas a unas reglas mínimas, pero esenciales, fundadas en dos principios básicos: el de publicidad y el de contradicción. El primero, impide que existan decisiones ocultas para las partes interesadas, este principio, es presupuesto necesario para que se pueda garantizar el principio de contradicción, pues sólo de esta manera se evita que alguien pueda ser condenado sin haber sido oído y vencido en juicio.

Enuncia que la revocatoria directa de los actos administrativos, se tipifica como un medio de control, porque proviene de la misma Administración, y constituye una solución a la

ilegalidad del acto administrativo o cuando el mismo requiere ajustarse al interés general para evitar vulneraciones a los derechos de alguna persona.

En el presente caso, el juzgador de primera instancia considera que las razones que expuso la administración para la revocatoria del acto, tienen que ver con los requisitos legales para la concesión del beneficio y concretamente a la prohibición de que el favorecido no tenga sanción disciplinaria.

Reseña que como la Administración creó en beneficio del accionante una situación jurídica de carácter particular y concreto, a la que, en principio, tenía derecho para lograr la revocatoria, debió haber contado con el consentimiento expreso y escrito del afectado, como no lo hizo, incurrió en clara violación del derecho al debido proceso.

Sostiene que si la Administración quiere invalidar su propia actuación, deberá, en primer lugar, lograr el consentimiento previo, expreso y escrito del demandante y, si no lo consigue, demandar la nulidad del acto ante la jurisdicción contenciosa administrativa dentro del término que señala el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y si es pertinente solicitar la suspensión provisional del acto.

Precisa el presente fallo que la acción de tutela que se concede, cesará en sus efectos si la jurisdicción contenciosa administrativa, accede a decretar la suspensión provisional o la nulidad del acto mencionado.

* Impugnación

El 25 de febrero de 2004 la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. impugnó el fallo de primera instancia, exponiendo que respecto a la violación del derecho al debido proceso del demandante, como tal no existió, teniendo en cuenta el procedimiento seguido por la Administración Distrital, dando en reiteradas oportunidades al señor Rojas Guzmán, la facilidad de contradecir legalmente y hacerse parte de la actuación administrativa iniciada para proceder a revocar el beneficio laboral del quinquenio, tal y como lo disponen los artículos 28 y 74 del Código Contencioso Administrativo.

Expone que si bien es cierto que el demandante no dio su consentimiento expreso para

proceder a la revocatoria directa del reconocimiento y pago efectuado por concepto del quinquenio, no es menos cierto que el señor Rojas Guzmán, valiéndose del error de derecho de la Secretaría de Gobierno, quiere sacar provecho para apropiarse indebidamente de los \$13.607.998 recibidos sin justa causa.

Reseña que en relación al reconocimiento del quinquenio, el señor Rojas Guzmán fue favorecido injustamente con el reconocimiento y pago de este beneficio, teniendo en cuenta la sanción disciplinaria de que fue objeto y que a la luz de la Ley 200 de 1995 era calificada como grave, lo cual va en contravía de lo preceptuado por el Decreto 991 de 1974 y lo establecido en la Circular número 18 del 14 de octubre de 1997 expedida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C..

Sostiene que por lo expuesto, y contrario a la afirmación del fallo de primera instancia, queda demostrado que el exfuncionario no cumplía con los requisitos para ser beneficiario de la recompensa por servicios prestados denominada quinquenio, por haber sido sancionado en su condición de servidor público - Director de la Cárcel Distrital de Varones y Mujeres - , mediante la resolución número 1567 del 30 de noviembre de 2000 expedida por el Secretario de Gobierno, con una multa de quince (15) días de salario devengado en el momento de cometer la falta.

* Fallo de segunda instancia.

Mediante sentencia fechada el veintidós (22) de julio de 2004, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta - del Consejo de Estado, revocó la sentencia de primera instancia, rechazando la acción de tutela por improcedente.

El Juez de segunda instancia argumentó que la acción de tutela está instituida como un mecanismo especial y supletorio para la protección de inmediata de los derechos fundamentales de las personas y procede cuando no dispongan de otro medio de defensa judicial, o el mismo no sea eficaz para el caso concreto, con excepción de cuando se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Estima que el demandante pretende dejar sin efectos la resolución número 1309 del 1 de

diciembre de 2003, por medio de la cual se revocó la resolución número 0522 del 22 de mayo de 2001 en lo pertinente al reconocimiento y pago de la recompensa por servicios prestados llamada quinquenio, acto administrativo contra el cual procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, lo que hace improcedente la acción de tutela, de conformidad con lo previsto en el artículo 6, numeral 1º del Decreto 2651 de 1991.

Expone que en el presente caso, el demandante no acreditó las razones de urgencia, inminencia, gravedad e impostergabilidad de la protección exigidos por la jurisprudencia, como características del perjuicio irremediable que autorizan la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio.

Por lo anteriormente expuesto, se rechaza la presente acción de tutela por improcedente.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991 y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Planteamiento del problema jurídico.

De acuerdo con los hechos considerados en la demanda, se plantea la Corte Constitucional si la resolución número 1309 expedida el 1 de diciembre de 2003 por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., por medio de la cual se le revocó unilateralmente al demandante el beneficio laboral denominado “quinquenio”, vulneró su derecho al debido proceso administrativo.

Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte analizará en una primera parte la procedibilidad de la acción de tutela contra actos de naturaleza administrativa (1); para después referirse a la revocatoria directa de los actos particulares y concretos por parte de la Administración (2) y por último analizar el caso concreto (3).

1. Procedibilidad de la acción de tutela contra actuaciones administrativas.

El derecho al debido proceso administrativo puede ser entendido como la garantía que poseen todas las personas de concurrir a un proceso justo en que se cumplan todas sus etapas por parte de la autoridad administrativa, respetándose siempre la imparcialidad y el derecho de contradicción.

Por tanto, el debido proceso administrativo es la garantía que debe acompañar aquellos actos o actuaciones del Estado que pretenden imponer de manera legítima al ciudadano cargas, castigos o sanciones.¹

En este orden de ideas, cuando un sujeto interviene en un proceso administrativo, debe estar siempre enterado de aquellas decisiones que afectan sus derechos, para poder así ejercer los medios de defensa que tiene a su alcance.

A partir de la nueva Carta Fundamental, el derecho al debido proceso es un derecho fundamental consagrado en el artículo 29, el cual puede ser objeto de protección a través de la acción de tutela.

Por ende, el ciudadano que considere que sus derechos han sido conculcados por parte de la Administración, tiene a su alcance la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que en dicho escenario, le sean restablecidos sus respectivos derechos.

Con base en lo anterior, la acción de tutela sólo será procedente “cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuenten con otro medio de defensa efectivo”².

Así pues, el respeto por las formas propias de cada juicio debe ir encaminado a hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos y a la materialización del derecho material.

1. Revocatoria directa por parte de la Administración de los actos particulares y concretos.

Tratándose de la revocación parcial o total de aquellos actos que reconocen situaciones de carácter particular y concreto que afecten el interés de su titular, la Administración deberá contar con el respectivo consentimiento previo, expreso y escrito del afectado.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al establecer que el fundamento para la validez de esta clase de decisiones está en la participación activa del titular del derecho, participación que se evidencia con su consentimiento expreso y por escrito. Si ésta no se logra, será necesaria, entonces, su intervención en el proceso judicial o administrativo correspondiente que está obligado a iniciar el respectivo ente administrativo, para que en ese escenario se decida si procede la revocación, modificación o suspensión del acto demandado.³

Por tanto, el consentimiento del particular es “un requisito esencial para que, en casos como el que dio origen a esta acción, el instituto acusado pueda modificar o revocar sus actos. La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa”⁴.

Sin embargo, la sentencia T - 611 de 19975, se refirió a 2 excepciones al principio general de irrevocabilidad del acto propio sin que exista el consentimiento expreso y escrito del afectado.

En efecto, el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo contempla las causales generales de revocatoria directa, entre las cuales está la expedición ilegal o inconstitucional del acto. A su vez, el inciso segundo del artículo 73 del citado Código, consagra que son revocables los actos producto del silencio administrativo positivo, siempre y cuando se presenten las causales del artículo 69 o si es claro que fue dictado en forma ilegal.

Así las cosas, la Administración podrá revocar unilateralmente sus actos sin el consentimiento del administrado “a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la Ley”⁶.

Así mismo, la sentencia T - 295 de 1997 sostuvo que existe vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuando la Administración de manera unilateral revoca sus propios actos, sin que exista el consentimiento expreso y escrito del afectado. Los entes públicos no pueden, so pena de menoscabar principios estructurales del Estado Social de Derecho, revocar decisiones que ya están en firme sin que el afectado pueda controvertir tal decisión.

A su vez, la sentencia C - 835 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería⁸, insistió que los actos administrativos que generen derechos de naturaleza subjetiva, salvo los dictados con clara violación del ordenamiento jurídico, no pueden ser revocados unilateralmente por parte de la Administración sin el consentimiento expreso de su titular, en atención a los principios de buena fe y seguridad jurídica.⁹

En concreto, la Administración no puede, salvo las dos excepciones expuestas en párrafos presentes, revocar unilateralmente un acto sin iniciar previamente una actuación administrativa que en todo momento respete los postulados del derecho al debido proceso administrativo. En el evento en que la Administración no obtenga el consentimiento expreso y escrito del ciudadano, deberá demandar su propia actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dentro del término que consagra el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.¹⁰

A modo de conclusión se tiene que la revocatoria directa del acto propio de la Administración está, “en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de acción de tutela (...)”¹¹”.

1. El caso concreto.

En el presente caso, la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. a través de la resolución número 1309 del 1 de diciembre de 2003, revocó unilateralmente el reconocimiento y pago de la recompensa por servicios prestados denominada “quinquenio” al accionante. (folios 9 - 17).

De un lado, la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital consideró que la revocatoria unilateral sin el consentimiento previo del señor Rojas Guzmán era válida, pues se incurrió en un error de derecho que la tornaba viable.

En efecto, la Administración para realizar la citada revocatoria alegó que “para el caso en concreto, el reconocimiento y pago del quinquenio se refuta como ilícito, en la medida que se interpretó erróneamente los lineamientos dados por la Circular No. 018 de 1997 al considerar que las multas no hacen parte de las sanciones impuestas a las faltas cometidas como graves, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 200 de 1995, es decir, que la voluntad de la Administración nació viciada por error de derecho”. (folio 10).

Así mismo, la Administración Distrital de Bogotá, D.C. en la precitada resolución 1309 de 2003, sostuvo que: “la voluntad administrativa de la Dirección de Gestión Humana al momento de efectuar el reconocimiento y pago del quinquenio al señor IVAN ERNESTO ROJAS GUZMAN, se encontraba viciada por un error de derecho, como es la de estar fundamentada en la interpretación errónea del artículo 32 de la Ley 200 de 1995, en el sentido de excluir la multa como sanción de las faltas graves, como lo preceptúa taxativamente la mencionada disposición, la cual contempla tanto la suspensión o multa de 11 hasta 90 días; error que sirvió como fundamento para otorgarle el derecho a éste beneficio, es decir, que tal reconocimiento no tiene causa legal, en la medida que la sanción de multa por quince (15) (sic) afecta dicho pago”. (folio 15).

Esta Sala de Revisión no comparte la anterior afirmación esgrimida por el ente demandado, puesto que cuando se le reconoció y canceló al señor Rojas Guzmán el beneficio laboral denominado “quinquenio”, se le creó un derecho de carácter particular y concreto, el cual no podía ser revocado unilateralmente sin el consentimiento expreso, previo y escrito del accionante.

A juicio de la Corte - se recalca -, no resulta evidente que el reconocimiento laboral tantas veces citado en el presente fallo a favor del demandante, no ocurrió por medio ilegales, por lo que la Administración Distrital no podía revocar unilateralmente el acto positivo sin contar previamente con la anuencia expresa y escrita del titular del precitado beneficio.

Para esta Corporación, la Administración Distrital de Bogotá, D.C. tenía la carga oficiosa de verificar los requisitos necesarios para que el señor Rojas Guzmán pudiese adquirir el

derecho al beneficio laboral del quinquenio.

Así las cosas, la responsabilidad sobre la precitada verificación recaía sobre el ente accionado; como tal constatación no se hizo, la Administración no podía válidamente, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso del demandante, revocar unilateralmente sin su consentimiento expreso, previo y por escrito, el multicitado beneficio prestacional. En últimas, el error de derecho fue cometido por la Administración, en momento alguno por el ciudadano.

De otro lado, el ente demandado sostiene en la contestación de la acción de tutela que “el señor IVAN ERNESTO ROJAS GUZMÁN, tiene otros mecanismos judiciales a los cuales puede acudir como es la acción de nulidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa y no recurrir a la vía de tutela en la medida en que no se le está ocasionando un daño irreparable que así lo amerite”. (Folio 34).

El argumento esgrimido por la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C. en el párrafo precedente, contraría lo expuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Es claro para esta Corporación que en el presente caso, es a la Alcaldía de Bogotá, D.C. - Secretaría de Gobierno -, la que arguye estar incurso en un error de derecho, a la que se le impone la carga de demandar su propio acto ante la jurisdicción contenciosa administrativa y no al señor Rojas Guzmán quien no tiene el deber de soportar los errores que haya podido cometer el demandado.

En efecto, en el presente caso la resolución 0522 del 22 de mayo de 2001, por medio de la cual la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C. reconoció al demandante como beneficiario de la recompensa por servicios prestados, quinquenio, le creó un derecho de naturaleza subjetiva, el cual no le podía ser revocado unilateralmente por la administración en atención a los principios de buena fe y seguridad jurídica.

Así las cosas, salvo las dos excepciones expuestas en las consideraciones generales de la presente sentencia¹², la Administración no podía, sin iniciar una previa actuación administrativa que respetara en todos los momentos los postulados del derecho al debido proceso, revocar unilateralmente su propio acto.

Así pues, aunque el demandante solicitó el amparo de su derecho al debido proceso de manera transitoria, esta Corporación determina que en el presente caso el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, los cuales deberán ser definidos por la jurisdicción contenciosa administrativa, a través de demanda que debe presentar el ente administrativo demandado.¹³

Esta Sala de revisión debe insistir que en el evento en que la Administración no obtenga el consentimiento previo, expreso y por escrito del ciudadano, deberá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar su propio acto; para tal efecto, lo deberá hacer dentro del término que estipula el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el día veintidós (22) de julio de 2004 por la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta - del Consejo de Estado y, en su lugar CONCEDER la tutela del derecho al debido proceso administrativo dentro de la acción instaurada por Iván Ernesto Rojas Guzmán contra la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría de Gobierno de Bogotá - . Por tanto, se ordena dejar sin efecto la resolución número 1309 del primero (1) de diciembre de 2003, proferida por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., que revocó la resolución número 0522 del veintidós (22) de mayo de 2001, por medio de la cual reconoció y pagó la recompensa por servicios prestados denominada “quinquenio” al accionante, mientras la jurisdicción contenciosa administrativa resuelve sobre la demanda que la Administración presente contra su propio acto.

Segundo. LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T - 1263 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2 Sentencia T - 830 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yépes.

3 En el mismo sentido ver la sentencia T - 450 de 2002. M.P. Jaime Araújo Rentería.

4 Sentencia T - 748 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 M.P. Hernando Herrera Vergara.

7 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 La sentencia C - 835 de 2003, estudió la constitucionalidad de la revocatoria directa de pensiones reconocidas de manera irregular y la revisión de reconocimiento de sumas periódicas al cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.

9 En la precitada sentencia de constitucionalidad se considero respecto a la revocación de las pensiones o prestaciones reconocidas irregularmente que: (i) existe un deber oficioso respecto de la verificación de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho, junto con los documentos que lo soportan (ii) la carga de verificación recae sobre los

representantes legales de las instituciones de seguridad social, quienes responden por el pago de los beneficios o quienes hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, (iii) procede cuando sea clara la manera fraudulenta la obtención de la pensión por parte del ciudadano. Respecto de este último punto, la sentencia es clara en proscribir la posibilidad de extender a los beneficiarios de una pensión o de otro tipo de prestación económica los efectos de la incurría en que pudo incurrir la administración.

10 En el mismo sentido ver la sentencia T - 450 de 2002. M.P. Jaime Araújo Rentería.

11 Sentencia T - 830 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yépes.

12 Las dos excepciones que permiten que la Administración pueda revocar su propio acto sin obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del ciudadano son: a). Cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo y b). cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la Ley.

13 En el mismo sentido ver la sentencia C - 835 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería.