

Sentencia T-1232/00

DEBIDO PROCESO-Alcance

En cualquier clase de proceso que adelante la administración en desarrollo de su actividad y en la cual involucre a un particular, deberá de tener en cuenta los pasos y procedimientos preestablecidos en cada tipo de proceso, y que estos se deben agotar a fin de poder llegar a la toma de una decisión, sea esta judicial o administrativa. Es por ello, que para que el derecho sustancial que se encuentre involucrado en la decisión que toma la autoridad, se vea protegido, debe estar permanente acompañado y respaldado por un procedimiento y unas formalidades preexistentes que permitan su vigencia, pues dicho trámite agiliza y da transparencia a la actuación de la autoridad permitiendo la búsqueda del orden justo.

DEBIDO PROCESO-Ambito constitucional/DEBIDO PROCESO-Justificación de protección por tutela

DEBIDO PROCESO-Aplicación

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

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-316716

Acción de tutela instaurada por Tito Alfonso Villamil Leyton contra el Director General de la Policía Nacional.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá, D.C., a los siete (7) días del mes de septiembre de dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Tito Alfonso Villamil Leyton contra el Director General de la Policía Nacional.

I. ANTECEDENTES.

Los hechos objeto de la presente acción de tutela se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. En el año de 1983, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 306 de febrero 17 con el cual creaba una prima de antigüedad para todos los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y de la Justicia Penal Militar, prima que consistía en que, quien cumpliera dos (2) años de servicio continuo, tendría derecho a tal prestación, la cual se causaría cada bienio.

1. En tal medida, el accionante comenzó a devengar dicha prima desde el 1° de septiembre de 1986, hasta el 31 de diciembre de 1992. Esto por cuanto, el demandante se acogió al nuevo régimen salarial señalado en el decreto 057 de 1992, en el cual permaneció hasta el 31 de enero de 1995, fecha de su retiro de la institución.

1. Ya en condición de ciudadano particular, el accionante se dedicó al ejercicio de su profesión.

1. Sin embargo, de manera sorpresiva el 30 de noviembre de 1998, el actor fue citado al Comando del Departamento de Policía de Armenia, su domicilio en aquella época, en donde le fue notificada la Resolución No. 02688 de septiembre 16 de 1998, por la cual el Director General de la Policía Nacional, lo declaraba “Deudor del Tesoro Nacional”, por habersele pagado en exceso la prima de antigüedad a la que se ha hecho alusión.

1. Ante tal situación, el demandante interpuso en término los recursos de reposición y subsidiariamente el de apelación, el primero contra la autoridad que profirió el acto administrativo, y el segundo, contra el Ministro de Defensa Nacional.

1. No obstante lo anterior, el actor hizo las averiguaciones de los antecedentes de dicho acto administrativo, pudiendo establecer lo siguiente:

* La Policía Nacional y su Director General encontraron la verdadera interpretación del Decreto 306 de 1983, interpretación que se dió 14 años después de que se expidiera el decreto, estableciendo que la prima de antigüedad creada por dicho decreto se estaba pagando mal.

* La Oficina Jurídica de la Policía Nacional, en conceptos No. 01523 de octubre 25 de 19951 y No. 2311 de octubre 31 de 1996,2 había indicado ya, que la forma de liquidar y pagar la prima en cuestión se estaba haciendo correctamente, pago que se hizo oficiosamente.

* Posteriormente, se solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública, un nuevo concepto el cual se identificó con el No. 05382 del día 21 de mayo de 1997, e igualmente indicó que la prima de antigüedad señalada por el Decreto 803 de 1983, se venía liquidando y pagando en forma correcta.

* Inconforme con dichos pronunciamientos, el Director General de la Policía Nacional, solicitó un nuevo concepto al Consejo Superior de la Judicatura, cuya autoridad, a través del Director de la Unidad de Recurso Humanos, profirió el concepto No. 012858 del 13 de junio de 1997,

el cual fue contrario a los tres anteriores conceptos.

* Ya con base en este último concepto, el Director General de la Policía Nacional, procedió a emitir su propia opinión, la cual se dió bajo el No. 0990 SEGEN-OFJUR-UNAGE-715 del 19 de mayo de 1997, señalando la correcta interpretación del Decreto 803 de 1983, e indicando a su vez que se debería llegar a un acuerdo con el personal de la Justicia Penal Militar para el efectivo reintegro de los dineros pagados de más.

* Con base en esta nueva interpretación fue que se profirió en contra del tutelante la Resolución No. 02688 de septiembre 30 de 1998.

1. Notificado de dicha resolución el 30 de noviembre de 1998, e invocados y sustentados los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, el actor fue citado el día 14 de enero de 2000 a la Secretaría General de la Policía Nacional, en donde le notificaron la Resolución No. 04677 de diciembre 24 de 1999, por la cual se resolvió negativamente el recurso de reposición. Es decir, catorce (14) meses después de la interposición del recurso éste fue resuelto. En esa misma resolución se concedió el recurso de apelación.

1. En vista de lo anterior, el demandante presentó una adición a la sustentación del recurso, en la cual explicaba que, tanto el Director General de la Policía como el mismo Ministro de Defensa Nacional habían perdido la competencia para resolver los recursos en cuestión, por factor temporal, “pues después de haberlos invocado o sustentado reglamentariamente tenían dos meses para resolverlos, o tres si se ordenaban pruebas, de conformidad con el Artículo 60 del CCA.”

1. Finalmente, indica el actor que averiguando en la Secretaria General de la Dirección General de la Policía Nacional, por el paradero del expediente No. 0265 contentivo de su proceso, éste aún no había sido remitido al Ministerio de Defensa.

Ante los hechos expuestos, el actor considera violado su derecho fundamental al debido

proceso en dos instancias: primero, en cuanto no pudo rendir los descargos del caso ni actuar dentro del trámite que antecedió a la expedición de la resolución por la cual era declarado “Deudor del Tesoro” ; y segundo, por cuanto no resueltos en términos los recursos por el Director General de la Policía Nacional y por el Ministerio de Defensa Nacional, debieron, en virtud de las normas del Código Contencioso Administrativo, iniciar el correspondiente proceso contencioso administrativo.

Por lo tanto, el actor pide la protección de su derecho al debido proceso; se ordene al Director General de la Policía Nacional que expida el acto administrativo mediante el cual declare que operó el fenómeno de la caducidad de la acción administrativa respecto de los hechos a que se refieren las Resoluciones No. 02688 de 1998 y No.04677 de 1999, y que el expediente No. 0265 que se levantó con base en dichas resoluciones sea archivado.

I. ESCRITOS ALLEGADOS AL EXPEDIENTE.

I. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

En sentencia del 15 de febrero de 2000, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, resolvió tutelar únicamente el derecho fundamental de petición del actor. Consideró el a quo que es relevante el hecho de que la Policía Nacional no hubiere dado aún, trámite al recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la Resolución No. 2688 de 1998, expedida por el Director General de dicha institución. Ello en el entendido en de que “en una democracia participativa, como es la que rige nuestro país, toda persona tiene derecho a mantener una relación directa con el Estado que le asegure reclamar una respuesta en los términos que establezca la ley, a las peticiones respetuosas que eleve, y en desarrollo de este principio general, a los recursos que interponga contra las decisiones de la administración.” En relación con los demás derechos invocados por el actor y las pretensiones del mismo, este Tribunal consideró que el peticionario disponía de otras vías judiciales a través de las cuales podía reclamar por sus derechos, como era demandar la nulidad del acto administrativo en cuestión, o sino iniciar la vía contencioso administrativa en razón de haber operado el silencio administrativo negativo.

Impugnada la anterior decisión, conoció en segunda instancia, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, la cual en fallo del 23 de marzo del presente año, resolvió revocar la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar, rechazar la presente acción de tutela. Para sustentar dicha decisión, el ad quem, consideró que resulta muy claro que el actor dispone de otras vías judiciales para hacer efectivos sus derechos. Primero, pues contra el acto administrativo que le causa un perjuicio, el demandante interpuso los recursos señalados dentro de la vía gubernativa, los cuales se encuentran aún en curso, motivo por el cual el juez constitucional no puede llegar a proferir decisión alguna por carecer de competencia para ello. Por otro lado, no concibe el juez de segunda instancia, cómo el a quo equipara un recurso contra un acto administrativo con una petición sobre la cual edifica la pretendida violación.

Finalmente, observa el Consejo de Estado que el accionante lo que debe hacer es ejercitar oportunamente las acciones administrativas o jurisdiccionales señaladas por la ley contra aquellas decisiones administrativas que pudieron lesionar su derecho.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

1. Derecho fundamental al debido proceso. Primacía de éste derecho en el trámite de cualquier actuación de autoridad pública.

Nuestra Constitución Política señala dentro del contenido mismo de artículo 2° que:

“Art.”2°- Son fines esenciales del Estado : garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución ;..

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades,...” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

De esta forma los principios y valores que se encuentran contenidos en la Carta Política, sea que estos se encuentren de forma implícita o explícita, son determinantes dentro de las actuaciones que deben desarrollar las autoridades en cumplimiento de sus actividades y en su relación con los administrados.

De igual forma, la Carta en los artículos 228 a 230, señala los lineamientos que deben servir de referencia a la administración de justicia, cuando quiera que ésta tome alguna decisión. Principios como la primacía del derecho sustancial, el derecho a acceder a la administración de justicia y la prevalencia de la ley, han de tenerse en cuenta para que derechos fundamentales como el consagrado en el artículo 29 de la Carta, es decir, el debido proceso, tengan plena operancia y garantía para los particulares.

Pero el derecho al debido proceso, se encuentran disperso en varias normas de la misma Constitución Política, teniendo, sin embargo, su gran bastión en el artículo 29 de la normatividad superior y que dice lo siguiente :

“Art.29- El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada proceso.

“ (...).”(Subraya y negrilla fuera del texto original),

La anterior norma es muy clara al señalar que en cualquier clase de proceso que adelante la administración en desarrollo de su actividad y en la cual involucre a un particular, deberá de

tener en cuenta los pasos y procedimientos preestablecidos en cada tipo de proceso, y que estos se deben agotar a fin de poder llegar a la toma de una decisión, sea esta judicial o administrativa. Es por ello, que para que el derecho sustancial que se encuentre involucrado en la decisión que toma la autoridad, se vea protegido, debe estar permanente acompañado y respaldado por un procedimiento y unas formalidades preexistentes que permitan su vigencia, pues dicho trámite agiliza y da transparencia a la actuación de la autoridad permitiendo la búsqueda del orden justo.

Las anteriores apreciaciones se encuentran ampliamente explicadas por la Corte en sentencia T-280 de 1998, Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero, que al respecto señaló:

“El debido proceso es todo un conjunto de derechos de las personas expresado en los artículos 28 (libertad de movimiento y otras cortapisas que se le imponen al Estado), 29 (el propio debido proceso y el derecho de defensa), 30 (recurso de habeas corpus), 31 (doble instancia), 33 (inmunidad penal), 34 (prohibición de destierro, confiscación y prisión perpetua), 36 (derechos de asilo). La importancia del debido proceso se liga a la búsqueda del orden justo, por consiguiente, en la Constitución de 1991 el debido proceso es algo más profundo que tipificar conductas, fijar competencias, establecer reglas de sustanciación y ritualismos, indicar formalidades y diligencias, como se deducía de los términos empleados por la ley 153 de 1887.

“El debido proceso no es solamente poner en movimiento mecánico las reglas de procedimiento y así lo insinuó Ihering. Con este método se estaría dentro del proceso legal pero lo protegible mediante tutela es más que eso, es el proceso justo, para lo cual hay que respetar los principios procesales de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba, y, lo mas importante : el derecho mismo. 2. Reglas y principios en el debido proceso. En el Título “De los principios fundamentales” de la Constitución está incluido el artículo 2° que señala como fin esencial del Estado la efectividad de los principios. En el artículo 228 se establece la prevalencia del derecho sustancial, en el artículo 229 de la C. P. se consagra el acceso a la administración de justicia, en el artículo 230 se habla del imperio de la ley y en el artículo 29 se desarrolla el debido proceso. Respecto a esta última norma, la enumeración allí contenida no puede ser una camisa de fuerza, sino que se trata de las llamadas NORMAS ABIERTAS. Entonces, la discrecionalidad del juez (característica de la escuela antiformalista

del realismo jurídico norteamericano) permite que la cláusula abierta sea un instrumento fundamental para lograr la finalidad constitucional del debido proceso. Sobre este tópico de las normas abiertas, Ernest Fuchs, a principios del siglo, dijo: “en los estudios, la ciencia y la praxis las reglamentaciones procesales no tienen por qué jugar un papel mayor que el que en la medicina tiene la reglamentación hospitalaria”.

“Pero esta posición lleva a un planteamiento mas de fondo: el debido proceso que se ampara con la tutela está ligado a las normas básicas constitucionales tendientes al orden justo (para ello nada más necesario que el respeto a los derechos fundamentales); ello implica asegurar que los poderes públicos constituidos sujeten sus actos (sentencias, actos administrativos) no solamente a las normas orgánicas constitucionales sino a los valores, principios y derechos y este sería el objeto de la jurisdicción constitucional en tratándose de la tutela.” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Pero, aún cuando el derecho al debido proceso se hace necesario para que las actuaciones del Estado se cumplan con el acogimiento pleno de las normas y principios de carácter constitucional, ello no implica que el derecho sustancial se vea sometido y relegado frente al formalismo que se requiere en la búsqueda de lo justo.

En relación con lo anterior la misma sentencia arriba citada indicó lo siguiente:

“... la única explicación lógica para justificar la aplicación de la tutela como defensa del debido proceso es cuando determinados institutos jurídicos que le dan a la persona un DERECHO A ALGO, son desconocidos por el juez. Ello permite exigirle al Estado la vigencia de normas que le den efectos jurídicos a las competencias asignadas a los jueces, luego el Estado debe contribuir a ese derecho objetivo que desarrolla las competencias que el legislador ha fijado y cuya inaplicación violaría derechos fundamentales. Se podría concluir que estas normas de procedimiento son status positivo, para la búsqueda del orden justo y no simples reglas de carácter formalista. En otras palabras, el titular del derecho fundamental tiene competencia para imponer judicialmente, un procedimiento indispensable para los fines de la justicia. Se sale entonces del status negativo y se pasa a los derechos a algo, status positivo.”

Ahora bien, este principio del debido proceso y que en nuestra Carta Política de 1991 alcanza una connotación de derecho fundamental, que merece su protección inmediata por medio

del mecanismo judicial extraordinario de la acción de tutela. Dicha protección no es la simple imposición y exigencia en el cumplimiento de una serie de trámites y procedimientos preestablecidos de orden legal, sino que su trascendencia ha de verse desde la perspectiva constitucional.

De la misma forma, como el debido proceso debe ser objeto de respeto a nivel constitucional y legal, su aplicación habrá de extenderse a todas aquellas decisiones judiciales o administrativas que el Estado haya de tomar. Es por ello, que el propio Código Contencioso Administrativo en su artículo 3°, relativo a los principios orientadores de las actuaciones administrativas, en varios de los cuales hace referencia al respeto del debido proceso en el agotamiento de trámites adecuados, con la posibilidad de que las decisiones sean conocidas por el administrado, sean imparciales, y a su vez, estas puedan ser controvertidas.³

Esta Corporación en varios de sus fallos, también ha señalado los alcances e interpretación del derecho al debido proceso, para lo cual vale la pena citar una de las más recientes decisiones sobre el particular:

“3. La eficacia de las formas propias de cada juicio como garantía de la realización del debido proceso y del derecho de defensa

“El derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Carta Política, comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales⁴.

“De conformidad con pronunciamiento anterior de esta Corporación⁵, el debido proceso es “el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho”. Además, “el debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás funciones del [E]stado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por

normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia". Y se concluye que "Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material".

"Del contenido expuesto del referido derecho, debe destacarse que el debido proceso configura una garantía de otros principios y derechos, toda vez que salvaguarda la primacía del principio de legalidad e igualdad, así como realiza efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia, sustento básico y esencial de una sociedad democrática.

"La transgresión que pueda ocurrir de aquellas normas mínimas que la Constitución o la ley establecen para las actuaciones procesales, como formas propias de cada juicio (C.P., art. 29), atenta contra el debido proceso y desconoce la garantía de los derechos e intereses de las personas que intervienen en el mismo. De esta manera, logra ignorar el fin esencial del Estado social de derecho que pretende brindar a todas las personas la efectividad de los principios y derechos constitucionalmente consagrados, con el fin de alcanzar la convivencia pacífica ciudadana y la vigencia de un orden justo (C.P., art. 2o.).

" (...).

"Con ello no se quiere significar que las reglas de procedimiento, legalmente establecidas, puedan resultar inobservadas sin discriminación por los funcionarios encargados de conducir el respectivo proceso; por el contrario, éstas deben aplicarse con estricto rigor en la medida de su eficacia para realizar los derechos e intereses de las personas, so pena de convertir en ilegítimos los actos efectuados sin su reconocimiento.

"Efectivamente, las reglas procesales se explican en función del fin estatal que persigue la administración de justicia; el deber de su observancia radica en que configuran instrumentos para realizar objetiva y oportunamente el derecho material⁶.

"En este orden de ideas, desconocería el ordenamiento superior, con vulneración de las garantías propias de los derechos de las personas, la forma procesal que impidiera ejercer la defensa dentro de una causa, como sucedería cuando la misma impidiera a los interesados

conocer idóneamente de la realización de una determinada actuación o de la adopción de una decisión que los afecta. En ese caso correspondería al juez del conocimiento, en uso de sus facultades constitucionales y legales, desplegar la actividad necesaria para remover el obstáculo y volver procedente dicha forma procesal, en concordancia con el fin que debe cumplir dentro del respectivo proceso o actuación.” (Sentencia C-383 de 2000, Magistrado Alvaro Tafur Galvis).(Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Ahora bien, en el caso objeto de revisión, la Dirección General de la Policía Nacional, considera que las actuaciones que se adelantan por dicha autoridad no corresponde, ni se deben considerar como un acto administrativo particular y concreto, ni que el mismo sea objeto de una revocatoria unilateral, sino que se limita a ser una operación administrativa para la efectiva ejecución de la ley, en el presente caso, el Decreto 306 de 1983, y que se concreta a una operación aritmética que puede ser corregida en cualquier momento, sin necesidad de que haya una previa autorización por escrito del administrado, pues se va a enmendar un simple error matemático el cual no afecta el reconocimiento que en tal sentido hubiere hecho la ley. Igualmente señala que “El derecho en este caso, emana de la propia ley y su interpretación errónea no puede significar en ningún momento que no pueda corregirse para enmendar hechos que generan detrimento considerable del erario público y desigualdad entre funcionarios y empleados públicos cobijados por el mismo régimen salarial”⁷

De igual forma, mediante escrito de febrero 9 de 2000 el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaria General de la Policía Nacional, en escrito que remitiera al juez de primera instancia en la presente acción de tutela, en relación con el cumplimiento de la tutela señaló :

“En consecuencia, el señor Director General de la Policía Nacional, en virtud de lo consagrado en el artículo 110 del decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, quiso resarcir el desmedro causado al erario, profiriendo la resolución No. 2688 del 160998, por medio de la cual se declaró deudor del Tesoro Nacional al tutelante, hecho que motivó el descontento del mismo.

“Lo anterior en virtud de la facultad que goza la administración pública para enmendar sus propios errores, a través de las mismas vías mediante las cuales incurrió en ellos. En tratándose de actos administrativos, haciendo uso de la figura de la revocatoria directa, la cual en el caso de los actos de carácter particular y concreto requieren de la manifestación

expresa y escrita del respectivo titular (art.69 y siguientes del C.C.A.), utiliza como instrumento otro acto de la misma naturaleza. Pero, en tratándose de operaciones administrativas, como son las que han conllevado al pago de uno u otro valor por concepto de sueldo y prima de antigüedad, no son exigibles tales formalidades, pues se trata del desarrollo y ejecución de operaciones matemáticas indicadas en las normas que estableció el derecho, más no la modificación del derecho en sí mismo.

“Ahora bien, tal como lo indica el mismo libelista dentro de su petitum accionatorio, tampoco el contenido de los conceptos emitidos al respecto por esta Institución constituyen actos administrativos, sino la simple interpretación jurídica del verdadero acto administrativo a través del cual se reconoció el derecho, cual es el Decreto 306 de 1983, proferido por el Gobierno Nacional y pretender aprovecharse de un error involuntario de la Administración, constituye presunta mala fe, máxime si quien lo hace es un profesional del derecho, como en el presente caso. “

Visto los anteriores escritos producidos por la entidad aquí demandada, resulta necesario precisar que existen situaciones, que como la presente, surgen a partir de la interpretación de una norma general, como la que consagra el Decreto 306 de 1983, aplicable a los funcionarios de la Rama jurisdiccional, del Ministerio Público de las Direcciones de Instrucción Criminal y de la Justicia Penal Militar, quienes al cumplir con los lineamientos y requisitos allí contemplados, accedían a unos beneficios económicos, que en el caso del demandante se concretaron en el reconocimiento - particular y concreto -, del derecho a percibir una prima por antigüedad. Siendo así, el origen, o la fuente generadora del derecho que se concretó en cabeza del accionante y el cual de manera legal le fue pagado por dicha institución castrense, genera un derecho adquirido.

Lo anterior significa que, fue una norma general, que al momento de dársele aplicación, creó una situación particular y concreta, que llevó incluso al reconocimiento por parte de la Policía Nacional, de un derecho en cabeza del accionante. De esta manera, el actor teniendo un derecho, legítimamente creado y reconocido, bien podía beneficiarse de él hasta tanto cumpliera con los requerimientos exigidos por la norma para su goce.

De esta manera, existiendo una situación particular y concreta, la administración, - Dirección General de la Policía Nacional -, debía requerir del accionante, su consentimiento expreso y

por escrito, para que su derecho fuere modificado.

Ahora bien, las correcciones matemáticas o aritméticas a que hace referencia la Policía Nacional en los diferentes escritos aquí transcritos, se podían hacer en la medida en que estas no afectaran o incidieran en el derecho reconocido. Sin embargo, en el presente caso, la situación y el contenido sustancial del derecho se ven modificados o alterados con tales correcciones, motivo por el cual se requería la autorización a que hace referencia el inciso primero del artículo 73 del C.C.A., o mediante una decisión judicial que declarara la existencia del error, indicando la forma en que se deba corregir.

En sentencia T-748 de 1998, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, se resolvió una situación similar a la que se revisa en la presente sentencia, y en la cual se dijo lo siguiente:

“4.1. El Instituto de Seguros Sociales -Seccional Valle del Cauca-, dos años después de reconocer la pensión de vejez en favor del señor Bonilla Chaparro, decidió modificar el acto en que ésta fue reconocida, en contra de los intereses de su afiliado, pues disminuyó en forma palpable la cuantía de la prestación económica correspondiente - aproximadamente en algo más de un 50%- , ordenando, además, el reembolso de unas sumas de dinero.

“Los funcionarios del instituto acusado consideran que la modificación introducida no requería de ningún procedimiento, pues se cometió un “error aritmético” que hacía procedente el cambio introducido al acto de reconocimiento de la pensión del señor Bonilla Chaparro, sin la intervención de éste.

“4.2. Esta Sala de Revisión no comparte la anterior afirmación del ente acusado, afirmación que fue la misma que le sirvió de sustento para denegar de manera simple y llana los recursos de reposición y apelación que, en su momento, interpuso el actor.

“4.4. En el caso en estudio, es evidente que las variaciones que introdujo el Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-, en la resolución No. 4674 del 12 de junio de 1996, al derecho pensional reconocido al actor, dos años atrás, no puede ser considerada como un simple “error aritmético”, pues el yerro cometido radicó en los factores que se tuvieron en cuenta para liquidar la correspondiente prestación, y su variación, en uno u otro sentido, repercutía de forma grave en el monto final de ésta.”

De esta manera, la actuación adelantada por la Policía Nacional y que se resume en la Resolución No. 02688 de septiembre 16 de 1998, desconoció el debido proceso como derecho constitucional fundamental en cabeza del actor, y procedió de manera arbitraria a desconocer un derecho adquirido, e igualmente desconoció el principio de buena fe, la seguridad legítima, la confianza legítima y posibilidad de que el particular tomara parte o actuara en las decisiones que lo afectan.

Además, la Policía Nacional, justificada en el interés de su Director General, de querer evitar un mayor desmedro al erario público, optó por la expedición de una resolución que terminó por desconocer abiertamente los principios ya señalados y violando a su vez, derechos adquiridos y de carácter fundamental. Debió sin embargo, desarrollar una conducta acorde a la ley, la cual le ofrecía herramientas jurídicas para solucionar dicho problema, como era la acción de lesividad consagrada en el inciso segundo del artículo 136 del C.C.A., la cual debió iniciarse ante la imposibilidad que tiene la administración de aplicar la revocatoria directa de su acto por no darse los condicionamientos que exige el artículo 73 del mismo C.C.A.

La Corte en sentencia T-466 de 1999, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra indicó sobre el particular lo siguiente:

“Tercera. La doctrina constitucional en relación con la revocación de actos que reconocen derechos de carácter particular, individual, en especial, aquellos relacionados con los derechos pensionales.

“3.1. En sentencia T-357 de 1998, la Sala Octava de Revisión, después de hacer un análisis de los principios que rigen la prestación de los servicios públicos, como la obligación del Estado de ejercer de manera permanente la dirección, coordinación, control y vigilancia sobre éstos (artículo 365), sostiene que la simple prestación de esta clase de servicios, ubica a la persona o entidad prestataria de éste, sea de carácter público o privado, en una situación de jerarquía o privilegio frente a sus usuarios, que hace necesaria la implementación de mecanismos y controles que le permitan a éstos defenderse de las arbitrariedades que se puedan cometer en su contra, por cuanto éstos se encuentran en “cierto grado de inferioridad frente a quienes pueden satisfacer sus necesidades básicas”.

“3.2. El mencionado fallo, refiriéndose específicamente a la prestación del servicio público de seguridad social, que como los otros servicios públicos puede ser prestado también por

personas particulares, y en el caso específico del reconocimiento de pensiones, por las sociedades administradoras de fondo de pensiones, sociedades anónimas o instituciones solidarias (ley 100 de 1993), se puso de presente que si las entidades públicas que prestan este servicio, se encuentran sometidas a un control que consiste en no poder revocar unilateralmente los actos por medio de los cuales han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito de su titular, en aplicación del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, o decisión de la autoridad competente, como consecuencia de la nulidad del acto en ejercicio de la acción de lesividad, no existía justificación alguna para que las entidades de carácter privado, por el sólo hecho de su naturaleza, quedarán exoneradas de aplicar el mismo procedimiento - control-, por cuanto ello implicaría poner a los afiliados o beneficiarios de unas y otras, en una situación desigual, pues mientras las primeras -las entidades públicas- no pueden revocar unilateralmente sus decisiones cuando éstas impliquen el reconocimiento de derechos de carácter particular, individual y concreto, léase, en este caso, el derecho a la pensión, sin agotar los pasos señalados, las segundas -las entidades de carácter privado- si lo podrían hacer, desconociendo el derecho a la igualdad entre unos y otros pensionados, quedando los usuarios de estas últimas desprotegidos.

“Los anteriores argumentos condujeron a establecer que:

‘ las decisiones de las entidades de derecho privado encargadas de la prestación del servicio público de seguridad social y adoptadas con ocasión del mismo, cuando crean una situación jurídica particular y concreta para un usuario, no pueden ser revocadas por la entidad que las adoptó, sino que ella debe someter el conflicto surgido por la decisión tomada, a consideración de la autoridad administrativa o judicial competente para dirimirlo, sin afectar los derechos de los individuos beneficiarios....el control establecido por el legislador para las entidades de derecho privado prestatarias del servicio público de seguridad social, es similar al prescrito para las entidades públicas con el mismo objeto, en la parte correspondiente a sus decisiones que creen o modifiquen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o derechos subjetivos de los usuarios’.” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Finalmente, la clase de errores que se produjeron en la interpretación de la norma, y que reconocieron al actor el derecho a una prima de antigüedad en el monto efectivamente cancelado, trámite en el cual el actor siempre obró de buena fe, no puede conducir a que sea

ese mismo particular quien deba asumir la responsabilidad y las consecuencias de las equivocaciones de la Policía Nacional.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión, ordenará a la Dirección General de la Policía Nacional, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, revoque la Resolución No. 02688 de septiembre 16 de 1998, en la cual declaró “Deudor del Tesoro Nacional” al señor Tito Alfonso Leyton Villamil, así como dejar sin efecto la orden de reintegro de la suma indicada en la misma resolución, y todas aquellas actuaciones que se hubieren adelantado con el fin de hacer efectivo el pago de dichos dineros.

V. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado del 23 de marzo de 2000. En su lugar, TUTELAR el derecho al debido proceso del señor Tito Alfonso Villamil Leyton.

Segundo. ORDENAR a la Dirección General de la Policía Nacional, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, revoque la Resolución No. 02688 de septiembre 16 de 1998, en la cual declaró “Deudor del Tesoro Nacional” al señor Tito Alfonso Leyton Villamil, así como dejar sin efecto la orden de reintegro de la suma indicada en la misma resolución, y todas aquellas actuaciones que se hubieren adelantado con el fin de hacer efectivo el pago de dichos dineros.

Tercero. Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver fotocopia del concepto No. 01523 OJURI-INAGE-715, la cual se encuentra a folios 48 a 51 del expediente objeto de revisión.

2 Igualmente se encuentra a folios 52 a 57 del expediente objeto de revisión, fotocopia simple del concepto emitido por la Oficina Jurídica de la Policía Nacional, concepto identificado como No. 02311 OJURI-INAGE-28

Art.3°- Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.

“(…).

“En virtud de la imparcialidad las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación ; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos.

“En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.

“En virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

“Estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

“(...).” (Negrilla y subraya fuera del texto original).

4 Sentencia T-416/98, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

5 Sentencia T-001/93, M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein

6 Ver la Sentencia T-323/99, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

7 La anterior cita, corresponde a un aparte del concepto jurídico relacionado con la liquidación de la prima de antigüedad de que trata el Decreto 306 de 1983, el cual fue proferido el 19 de mayo de 1997, por la Dirección General de la Policía Nacional.