

Sentencia T-1702/00

ACTO ADMINISTRATIVO-Naturaleza

Uno de los propósitos de la denominación de un acto es establecer las normas aplicables al mismo. Se puede intentar evadir garantías constitucionales y legales con el cambio nominativo de los actos administrativos. Sin embargo, es deber del funcionario judicial el escudriñar la intención del funcionario que expidió la actuación y develar la verdadera naturaleza del acto para proceder a hacer efectivas, mediante sus pronunciamientos, las respectivas garantías. En el caso de los actos administrativos de efectos particulares y concretos, el ordenamiento jurídico estableció una serie de garantías para los sujetos a quienes estos se dirigen. Una de estas es la establecida por el artículo 73 del código contencioso administrativo en cuanto a la solicitud del consentimiento expreso y escrito del titular para la revocatoria directa del acto inicial. Por lo tanto si existe una revocación del acto inicial, sea cual sea la denominación bajo la cual este se encubra, deberá darse aplicación al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo para respetar el debido proceso.

DEBIDO PROCESO-Resolución que ordena devolución de suma de dinero sin consentimiento expreso del titular

Referencia: T-345186.

Demandante: Germán Chaparro

Demandado: Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los siete (7) días del mes de diciembre de dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Cristina Pardo Schlesinger, en

ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos

1.1 Según el accionante, Germán Chaparro, se le ha notificado una resolución por medio de la cual se le ORDENA devolver sumas de dinero que le fueron reconocidas por medio de actos administrativos hace tres años por motivo de liquidación de cesantías definitivas e indemnización por despido.

1.2 El accionante dice haber recibido de buena fe las sumas anteriormente mencionadas. Añade también, que el considera que tanto la liquidación de cesantías definitivas como el reconocimiento de la indemnización por despido fueron mal hechas por adeudársele sumas de dinero por trabajo suplementario y que por esto formuló demanda contra la entidad.

1.3 Según el petente, la resolución a el notificada no es un acto administrativo independiente sino una modificación disfrazada del acto administrativo por medio del cual se le reconocieron las sumas inicialmente mencionadas.

1.4 El accionante dice estar desempleado.

1.5 Finalmente, aduce que la entidad demandada ha burlado sus derechos pensionales.

2.1 La accionada contesto a los hechos diciendo que tanto en la liquidación de

cesantías como en la liquidación de la indemnización por despido la administración había cometido un error en el cálculo pagándosele por lo tanto mayores valores a los correspondientes.

2.2 Alega que el recibo de buena fe de los dineros no excluye un enriquecimiento sin

causa por parte del accionante y que por lo tanto se deben restituir el dinero pagada en exceso.

2.3 La entidad no ha recibido ninguna orden judicial que ordene reconocer y pagar suma alguna al accionante.

2.4 No es competencia de la accionada el reconocimiento o no de la pensión.

2.4 Las resoluciones 606 y 607 de mayo 2 de 2000, no son una revocatoria directa de la liquidación de cesantías ni de la indemnización por despido. Son actos independientes tendientes a obtener el reintegro de las sumas pagadas en exceso.

2.5 No hay violación al debido proceso porque el accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra los actos que ordenaban el reintegro de dineros. Además, por estar en curso estos recursos, el acto administrativo no se encuentra en firme.

2.6 Con respecto a la consagración de la imposibilidad de recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, aduce que se refiere a prestaciones periódicas, naturaleza que no tienen los actos de indemnización ni reconocimiento de cesantías definitivas.

Se considera que según el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, para realizar la revocatoria o reforma de un acto administrativo es necesario contar previamente con el consentimiento del afectado. Por no haberse aplicado lo consagrado en esta norma, se ha dado una violación al debido proceso.

La única opción que tenía el Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá era ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a su acto pero esta ya ha caducado según el artículo 136 del C.C.A. Añade, que el mismo artículo consagra que no habrá lugar recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Por eso SOLICITA que se tutele transitoriamente el debido proceso y en consecuencia se suspendan los efectos de la resolución 00606 y 0607 del 2 de mayo de 2000 dictada por el

Departamento Administrativo de Bienestar Social de Santa Fe de Bogotá D.C.

A. Pruebas:

En el expediente constan las siguientes pruebas:

1. Resolución 00557 del Departamento Administrativo de Bienestar Social de junio 3 de 1997 por la cual se ORDENA el pago de indemnización por supresión de cargo del accionante

1. Formulario para pago de cesantía definitiva de octubre 21 de 1997 a favor del accionante

1. Resolución 00606 del Departamento Administrativo de Bienestar Social de mayo 2 de 2000 por medio de la cual se ORDENA el reintegro de una suma de mayores valores pagados en liquidación indemnizatoria y prestaciones sociales

1. Resolución 00607 del Departamento Administrativo de Bienestar Social de mayo 2 de 2000 por medio de la cual se ORDENA el reintegro de una suma de mayores valores pagados en liquidación indemnizatoria

1. Recurso de reposición contra la resolución 00606 de mayo 2 de 2000

1. Recurso de reposición contra la resolución 00607 de mayo 2 de 2000

1. Resolución 01391 del Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá de junio 16 de 2000 en la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 00606 de mayo de 2000, confirmando en su integridad la resolución recurrida

1. Resolución 01390 del Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá de junio 16 de 2000 en la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 00607 de mayo de 2000, confirmando en su integridad la resolución recurrida

I. DECISIONES QUE SE REVISAN.

1. Primera Instancia

Mediante sentencia del 19 de mayo de 2000, encuentra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera que, por haber el accionante interpuesto el recurso de reposición y en subsidio apelación en la vía gubernativa contra los actos 00606 y 00607 del 2 de mayo de 2000 y por este no encontrarse resuelto, la acción de tutela resulta improcedente ya que existen otros medios de defensa judicial. El derecho al debido proceso ya ha tenido protección en cuanto se permitió la utilización de esos recursos.

En caso de que al responderse los recursos la decisión sea desfavorable para el accionante, este podrá acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa. Una vez interpuesta la demanda, el accionante podrá solicitar la suspensión provisional de los actos para que cesen temporalmente sus efectos.

Impugnación

En escrito presentado el 19 de mayo de 2000, alega el accionante que sí cabe la acción de tutela ya que ésta se instauró para evitar un perjuicio irremediable y que al examinar las respuestas dadas por la accionada, se encuentra que dicha entidad considera sin duda

alguna que su acto está revestido de legalidad, cuando es evidente que es una modificación disfrazada que omite la consulta exigida por la ley en caso de revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una situación particular y concreta.

Alega además que al proferir ese acto, incurrió en vías de hecho y que estas dejan sin efecto los actos administrativos.

2. Segunda Instancia

Mediante sentencia del 15 de junio de 2000, considera el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, que en virtud de existir la posibilidad por parte del accionante de interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a los actos 00606 y 00607 del 2 de mayo de 2000 de la entidad accionada como mecanismo judicial de defensa no procede la acción de tutela como mecanismo para protección del derecho invocado.

Además en el caso en estudio no existe ningún perjuicio irremediable que haga procedente la tutela de manera excepcional.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos reseñados, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política. Por lo anterior, corresponde a la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional adoptar la sentencia respectiva, de acuerdo con el reglamento interno y del auto de selección por medio del cual se escogió para revisión el presente expediente.

2. La revocatoria de actos administrativos de contenido particular, debe contar con la autorización del afectado.

Se hace necesario reiterar la jurisprudencia sentada por esta Corporación, en el sentido de que incurre la administración en violación al debido proceso y al principio de buena fe consagrados en los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, respectivamente, cuando revoca directamente y sin el consentimiento previo del titular del derecho comprometido los actos que crean situaciones particulares y concretas, no obtenidos por medios fraudulentos ni procedentes del silencio administrativo positivo.¹ Al respecto se ha dicho:

“la administración no puede, en forma unilateral, revocar actos de carácter particular y concreto que reconozcan derechos en favor de los administrados, sin el consentimiento por escrito de éstos. Esta prerrogativa con que cuenta el particular, tiene como objetivos, entre otros, evitar que la administración, en uso de ciertos poderes y aduciendo una serie de necesidades, desconozca derechos subjetivos cuya modificación o desconocimiento requiere de la anuencia de su titular, pues, sólo él, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo. Si la administración no logra obtener ese consentimiento debe buscar la intervención del aparato jurisdiccional, que decide si es posible modificar o desconocer los derechos reconocidos al particular.”²

También el Consejo de Estado se ha pronunciado al respecto al afirmar que:

“Obviamente, sólo en el caso de los actos provenientes del silencio administrativo positivo, cuando se dan las causales contempladas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo y cuando el titular del derecho se ha valido de medios ilegales para obtener el acto, puede revocarse directamente sin su consentimiento expreso y escrito; no cabe este proceder, cuando la administración simplemente ha incurrido en error de hecho o de derecho. En ese caso estará obligada a demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo”³

3 . Respeto al acto propio

Con respecto a los actos de la administración y de los particulares, se ha desarrollado la doctrina del respeto al acto propio. Con ella se pretende que no sean tomadas decisiones posteriores que contraríen los efectos y contenido de pronunciamientos previos del mismo sujeto. Lo anterior porque se estaría afectando el principio constitucional de la buena fe con respecto al afectado por estas actuaciones quien había confiado en el contenido del primer pronunciamiento. La sentencia T-295/99 dijo al respecto:

” Un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio, en virtud del cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art. 83 C.N). Principio constitucional, que sanciona entonces, como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto.

La teoría del respeto del acto propio, tiene origen en el brocardo “Venire contra pactum proprium nellí conceditur” y, su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria.

El tratadista y Magistrado del Tribunal Constitucional Español Luis Díaz Picazo⁴ enseña que la prohibición no impone la obligación de no hacer sino, más bien, impone un deber de no poder hacer; por ello es que se dice “no se puede ir contra los actos propios”.

Cuando la administración se escuda en sus propios errores para revocar un acto administrativo particular y concreto, no solamente vulnera de manera franca las reglas del debido proceso, sino que atenta contra la buena fe del gobernado. La revocación del acto administrativo en tales casos, no procede, pues ya existe un derecho a favor del particular⁵.

4. Develación de la verdadera naturaleza del acto escondida tras equívocas denominaciones

Uno de los propósitos de la denominación de un acto es establecer las normas aplicables al mismo. Se puede intentar evadir garantías constitucionales y legales con el cambio nominativo de los actos administrativos. Sin embargo, es deber del funcionario judicial el escudriñar la intención del funcionario que expidió la actuación y develar la verdadera naturaleza del acto para proceder a hacer efectivas, mediante sus pronunciamientos, las respectivas garantías.

Como ya se ha estudiado anteriormente, en el caso de los actos administrativos de efectos particulares y concretos, el ordenamiento jurídico estableció una serie de garantías para los sujetos a quienes estos se dirigen. Una de estas es la establecida por el artículo 73 del código contencioso administrativo en cuanto a la solicitud del consentimiento expreso y escrito del titular para la revocatoria directa del acto inicial. Por lo tanto si existe una revocación del acto inicial, sea cual sea la denominación bajo la cual este se encubra, deberá darse aplicación al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo para respetar el debido proceso.

Lo sustancial debe primar sobre la forma ya que la segunda existe para resguardar la primera haciendo efectivos principios como el debido proceso. En caso de encontrarse en

conflicto, es debido proteger la primera, más aún cuando por aplicar aspectos de forma se pretende vulnerar el derecho sustancial.

5. Del caso en concreto

Las dos resoluciones expedidas con posterioridad, son una clara revocatoria de los actos administrativos de carácter particular que concedían derechos al tutelante. A pesar de la afirmación de la administración de no estarse revocando ningún acto anteriormente proferido ("las resoluciones 606 y 607 del 2 de mayo de 2000, no corresponden a una revocatoria directa de la Resolución 557 del 13 de junio de 1997, ni al acto de liquidación de cesantía definitiva número 177379 del 21 de octubre de 1997, toda vez que las mismas son Actos Administrativos independientes por medio de los cuales la Administración ejerce las acciones tendientes a obtener el reintegro de las sumas pagadas en exceso, evitando el detrimento del patrimonio público." (fl.18)) si se realizó tal acción revocatoria.

El hecho de que las actuaciones de la administración no consten en su encabezado, su parte de consideraciones o su parte resolutive con la mención de la palabra revocatoria, no implica en ningún momento que esos actos no estén revocando parcialmente los iniciales pronunciamientos. Tan se están modificando que en la parte considerativa, a pesar de no mencionarse la referencia de los actos revocados, si se alude a su contenido así:

En la resolución 00606:

"Así las cosas, se obtiene que en la revisión de liquidaciones definitiva de prestaciones sociales e indemnizatoria del ex servidor público GERMAN CHAPARRO, se pagaron mayores valores por los siguientes conceptos:

Por indemnización \$ 831.842

Por prima semestral \$

Por prima de Navidad \$6.246 " (fl. 6)

En la resolución 00607:

"Que al señor CHAPARRO GERMAN, identificado con cédula de ciudadanía

número 19.349.816, se le canceló mayor valor equivalente a la suma de UN MILLON OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.862.332.00), por concepto de inclusión del tiempo de servicio militar obligatorio en la liquidación de cesantías definitivas” (fl.29)

El accionado trató de eludir por medio de un cambio de denominación o mejor, por una omisión de la denominación correcta, la obligatoria solicitud del consentimiento expreso y por escrito del particular cobijado por el acto administrativo particular y concreto. Es por esto que se violó el debido proceso en el caso en estudio al no darse aplicación al requisito establecido por el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. Lo que debe hacer la Administración es iniciar la acción de lesividad.

Cuando la administración ha incurrido en error de hecho o de derecho, como el que reconoce haber cometido la accionada en la parte resolutive de las resoluciones atacadas, no puede revocar el acto de carácter particular y concreto sin que tenga en ello participación el titular del derecho. Esto por más de que se alegue la salvaguarda del patrimonio público.

Con la conducta de la administración, no sólo se violó el debido proceso, sino también se contrarió el artículo 83 de la Constitución ya que la actuación realizada afectó la buena fe del extrabajador. Como lo ha establecido la doctrina del respeto al acto propio, la confianza despertada en el otro sujeto quien actuó de buena fe, como lo hizo el señor Chaparro en el caso, no debe ser defraudada por una pretensión posterior y contraria del sujeto que profirió el acto inicial.

Como lo sostuvo la accionada en sus consideraciones al referirse a la vulneración de los derechos pensionales alegada por el accionante, no le corresponde al Departamento Administrativo de Bienestar Social el reconocimiento de esta prestación. Por esto y por no haberse allegado prueba alguna con respecto a los hechos, esta corporación no se pronunciará en el caso en concreto a ese respecto.

Finalmente, valga la pena aclarar que las resoluciones atacadas mediante el mecanismo de tutela sí están en firme. Lo mismo está probado, como consta en el expediente, por las resoluciones que resuelven los recursos de reposición interpuestos contra las resoluciones atacadas.

IV. DECISIÓN.

Por lo anterior, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Segundo. SÚRTASE a través de Secretaria General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 Corte Constitucional, T- 347 de 1994, T- 315 de 1996, T- 246 de 1996 T-337 de 1997, T-720 de 1998, T-827/99

2 . T246 de 1996.

3 Consejo de Estado Mayo 6/92, Sección Segunda

4 La Doctrina del Acto Propio, un Estudio Crítico sobre la Jurisprudencia del Tribunal Supremo -Bosch Casa Editorial Barcelona. 1963.

5 Cfr. Sentencias T-347 /94, T-189 y T-355 /95, T-163, T-246, T-315, T-352, y T-639 /96, T-328 /97, y T-336 /97.