

T-533-99

Sentencia T-533/99

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Revocación unilateral de acto que reconoce situación particular y concreta/PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Revocación unilateral de acto que reconoce situación particular y concreta

Falta la administración 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.

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

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Error en liquidación e indexación de suma pagada

PROCESO EJECUTIVO DE JURISDICCION COACTIVA-Carencia de título por revocación unilateral de acto que reconoce situación particular y concreta

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expedientes T-201810.

Tema: La revocatoria de actos administrativos particulares, requiere autorización previa del particular afectado.

Actora: Esperanza Pinzón Ortíz

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de julio de

mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Tercera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

Procede a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Veinticinco Penal Municipal y Cuarenta y Nueve Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, en el trámite de las instancias correspondientes al proceso radicado bajo el número T-201810,

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

La señora Esperanza Pinzón Ortiz, presentó tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por los siguientes hechos: siendo empleada de la entidad demandada, fue declarada insubsistente del cargo de Secretaria de la Dirección General de Apoyo Fiscal; dicha resolución fue declarada nula por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según fallo del 26 de enero de 1995, de manera que se ordenó al Ministerio de Hacienda el reintegro de la demandante y el pago de todos los rubros laborales a que tenía derecho desde cuando fue desvinculada hasta la época de su efectivo reintegro.

Mediante resolución 1135 de mayo 16 de 1996, el Ministerio de Hacienda ordenó pago parcial a favor de la demandante por cuantía de \$21´122.263.60 correspondientes al período del 10 de abril de 1992 al 30 de noviembre de 1995, con los respectivos reajustes e intereses hasta el 30 de abril de 1996. El 23 de julio de 1997 el Ministerio expidió la resolución 1414 en virtud de la cual se revocó parcialmente la resolución anterior, aduciéndose error en la suma pagada, de manera que la accionante quedaba obligada a reintegrar un exceso de

\$6´619.364.21. La resolución 1414 fue demandada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien la inadmitió por falta de competencia, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado.

El 6 de abril de 1998 se dispuso el cobro coactivo del mencionado exceso pagado y se ordenó el embargo y secuestro del apartamento de la demandante. Por lo anterior considera que se le están violando sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 13, 15, 19 y 53 de la Constitución Nacional, y solicita que por vía de tutela se suspenda la resolución 1414 y se ordene el cese del proceso de cobro coactivo y el desembargo del inmueble.

I. DECISIONES QUE SE REVISAN.

La sentencia de primera instancia, objeto de revisión en este proceso, consideró que se había incurrido en violación al debido proceso en tanto que la administración no podía revocar la resolución No. 1135 sin el consentimiento expreso de la demandante. Se ordenó entonces, tener como inexistente la resolución 1414 del 23 de julio de 1997.

El juzgado cuarenta y nueve penal del Circuito de Bogotá, revoca la anterior decisión con el argumento de que la resolución 1135 no creó una situación particular, puesto que se trató de un acto de ejecución que dio cumplimiento a la sentencia del Tribunal. Por ello, la Administración no estaba obligada a pedir su consentimiento para revocar el acto, dado que se había cometido un error que iba en detrimento del patrimonio de la entidad.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

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 Tercera 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.

En el presente caso es preciso reiterar la jurisprudencia sentada por esta Corporación, en el sentido de que falta la administración 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

Tal como lo sostuvo la decisión de primera instancia, la resolución No. 1135 de 1996 creó a favor de la demandante una situación jurídica de carácter particular y concreto, en la medida en que el Estado le ordenó a la actora, el pago de una suma específica que por lo mismo habría de ingresar a su patrimonio. Conscientes de la situación jurídica subjetiva que se había creado en cabeza de la actora, el mismo Ministerio de Hacienda, a través de la Subsecretaría Jurídica (folio 23 del expediente) solicitó autorización a la demandante para proceder a revocar parcialmente la resolución 1135 de 1996. No obtenido el consentimiento , procedió unilateralmente, afectando así la situación ya creada.

Como lo tiene establecido la jurisprudencia, 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 particular²

En el mismo sentido lo señaló el Consejo de Estado, cuando afirmó que no cabe revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto, cuando la administración ha incurrido en error de hecho o de derecho, sin que tenga en ello participación el titular del derecho. En esos casos, ha dicho el máximo Tribunal de lo Contencioso, la administración esta obligada a demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo.³

Téngase en cuenta, que la misma resolución 1414 de 1997 reconoce que en la resolución 1135 se incurrió en un error en la liquidación e indexación de la suma que debía pagarse a la actora, lo que confirma que si la administración, fundada en su propia negligencia revoca unilateralmente el acto que favorecía al particular, como en este caso, 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 particular⁴.

Dado el perjuicio irremediable que afronta la accionante por hallarse de por medio un proceso de jurisdicción coactiva, que determinó el embargo de la vivienda en donde habitan la demandante y sus menores, esta Sala concederá, la protección del derecho al debido proceso, dejando sin efectos la resolución 1414 del 23 de julio de 1997, emanada de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Si resulta contrario a derecho desconocer por decisión unilateral lo dispuesto en la resolución 1135, e imponerle a la actora la obligación de devolver una suma de dinero, según lo que estima el Ministerio de Hacienda, es obvio que si con fundamento en ello se adelanta un proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, al prosperar la tutela, dichas medidas no pueden proseguir por carencia de título de ejecución y en consecuencia, todas las diligencias que en él que hubieren dictado, quedan sin ningún fundamento.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito de Bogotá del 25 de enero de 1999. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta sentencia, tutelar el derecho al debido proceso de la demandante, y ordenar al Ministerio de Hacienda que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, deje sin efecto la resolución 1414 de 1997 emanada de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Administrativa de dicha entidad, de manera que todo lo efectuado desde su vigencia y que lesione los derechos de la accionante, quede sin ningún efecto.

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.

CARLOS GAVIRA DÍAZ

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia T-533/99

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Acto de ejecución que incumple sentencia que dispuso reintegro de dineros (Salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no ejercicio oportuno de recursos (Salvamento de voto)

Tema: Revocatoria de actos administrativos particulares requiere autorización previa del particular afectado.

Actora: Esperanza Pinzón Ortiz

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Con el acostumbrado respeto presento las razones de mi salvamento de voto.

La Corte ha señalado que la administración no puede revocar, sin que medie el consentimiento del beneficiario, los actos administrativos que reconocen una situación

jurídica particular y concreta. En el presente caso, la mayoría estima que la decisión de la administración, contenida en la resolución 1135 de 1996, emanada del Ministerio de Hacienda, constituye un acto administrativo de tal naturaleza. Sin embargo, olvidan que, tal como lo prevé el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, los actos mediante los cuales se ejecutan las decisiones que definen un derecho particular, sean estos actos administrativos o sentencias en firme, constituyen actos de ejecución. La mencionada resolución no tenía por objeto consolidar, definir o reconocer un derecho particular y concreto, sino dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Cabe señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, al conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la mencionada resolución, dejaron en claro que se trataba de un acto de ejecución y que, por lo tanto, si la demandante consideraba que con ella se había incumplido la sentencia que dispuso el reintegro, debía acudir a la jurisdicción ordinaria, competente para conocer de estos asuntos, al tenor de lo dispuesto por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Por lo tanto, en este punto, existía otro medio de defensa.

En este orden de ideas, ante el error en el que incurrió la administración, al pagar un valor superior al cual fue condenado, el principio de legalidad le imponía a la administración el deber de corregir su error y lograr la recuperación de lo pagado en exceso. Para tal efecto la administración expidió la resolución 1414 de 1997, título ejecutivo para iniciar el proceso de ejecución coactiva.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 252 del Código Contencioso Administrativo, el trámite del proceso de la jurisdicción coactiva será el fijado en el código de procedimiento civil, el cual prevé las oportunidades para que la persona demandada (ejecutada) intervenga y ejerza sus derechos. Según lo informan los funcionarios del Ministerio de Hacienda, la demandante no se hizo presente en el proceso y, por lo tanto, dejó de ejercer recursos consagrados en la ley, razón por la cual, según reiterada jurisprudencia, no podía prosperar la tutela.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

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

2 . T246 de 1996.

3 Sentencia de 6 de mayo de 1992, Sección Segunda.

4 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.