

Sentencia T-947/00

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución/DERECHO DE PETICION-Contestación de fondo, clara y precisa

ACTO PROPIO-Respeto

ACTO PROPIO-Condiciones para su aplicación

REVOCATORIA DIRECTA-Naturaleza

INDEMNIZACION POR DISMINUCION PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL-Revocación sin consentimiento expreso y escrito del titular

Acción de tutela instaurada por José Evelio Rincón Castro contra el Ejército Nacional de Colombia.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala de Decisión Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de 2000.

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juez 31 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá y por el Tribunal Superior Sala Civil de la misma ciudad dentro de la acción de tutela instaurada por José Evelio Rincón Castro contra el Ejército Nacional de Colombia.

ANTECEDENTES

1. HECHOS

2.1. El 24 de noviembre de 1996, José Evelio Rincón Castro, soldado del Ejército Nacional, sufrió un accidente en labores de patrullaje, se llevó al Hospital Militar, para ser remitido posteriormente al Batallón de Sanidad, lugar en el que permaneció hasta el día 29 de julio de 1998, fecha en la cual fue dado de alta.

2.2. En dicha fecha, esto es, el 29 de julio de 1.998, de conformidad con el artículo 21 Decreto 94 del 11 de enero de 1.989 se realizó una Junta Médica, con el objeto de evaluar la incapacidad y clasificar la indemnización correspondiente.

2.3. Mediante Acta de Junta Médica Militar No. 3172 del 29 de julio de 1.998 se declara al soldado JOSE EVELIO RINCÓN como no apto para la actividad militar en razón a lesión corrida en el servicio por causa y razón del mismo de acuerdo con el informe relacionado, determinando una disminución laboral del cuarenta y dos punto cinco por ciento (42.5%)

2.4. Apelada la decisión tomada por la Junta Médica, el Tribunal Médico reformó el valor de la indemnización pero mantuvo la incapacidad, decisión que fue notificada el día 10 de marzo de 1.999.

2.5. El 13 de mayo de 1999, por Resolución No. 002078, el Ejército Nacional reconoció y ordenó el pago de indemnización por disminución de la capacidad laboral a favor del ex-soldado regular JOSE EVELIO RINCÓN CASTRO.

2.6. De conformidad con la reglamentación establecida al interior del Ejército nacional de Colombia, la Tesorería del Batallón Sucre debe realizar tres pagos(índices), que se cancelan tomando como base el sueldo de un Cabo II, dichos índices se cancelaron en los meses de Abril, Mayo y Junio de 1999.

2.7. En virtud de la indemnización fijada por el Tribunal Médico, JOSE EVELIO RINCÓN, tramitó la documentación requerida y radicó documentos en el Departamento de Prestaciones Sociales, y el día 31 del mismo mes recibió oficio No. 002129/CESEM-DIPSO-177 por medio del cual se le citó para efectos de la notificación de la resolución de su situación prestacional.

2.8. El 1 de junio de 1.999 se le informó que se le cancelaría en el término de treinta (30) días, al término de los cuales se presentó ante el Departamento de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional para indagar sobre el pago, allí se le ordenó abrir una cuenta en el Banco Ganadero, con el objeto de que se le consignara el dinero, la cual fue abierta el 19 de julio de 1.999 sin que la consignación se hubiese realizado.

2.9. El 28 de septiembre de 1.999, en vista de la demora en el pago, remitió por correo certificado un derecho de petición, el cual fue recibido por el Ejército Nacional al día siguiente, solicitando:

“Informarme cuándo se me efectuará el pago real y efectivo de mis prestaciones sociales (Indemnización por disminución de la capacidad laboral), que se me reconoció en la suma de: 8'502.067.20, mediante la resolución número: 002078 del 13 de mayo de 1999, en mi condición de Exsoldado regular(...)”

“Agradezco a su Señoría, ser sirva brindarme alguna información precisa y efectiva al respecto, ya que me encuentro casi parapléjico y sin tener con que mantenerme y sufragar los gastos de mi esposa y de mi hijo que está por nacer.”

2.10. El 26 de agosto de 1.999, por Resolución No. 009100, el Ejército Nacional de Colombia revocó la Resolución No. 2078 del 13 de mayo de 1.999, y declaró que no hay lugar al reconocimiento y pago de prestaciones sociales con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Que mediante Resolución No. 2078 del 13 de mayo de 1.999, se reconoció y ordenó el pago

de la suma de OCHO MILLONES QUINIENTOS DOS MIL SETENTA Y SIETE PESOS CON 20/100 M/CTE., (\$8.502,067.20) a favor del señor SOLDADO REGULAR RINCÓN CASTRO JOSÉ EVELIO por concepto de Indemnización de acuerdo a la Junta Médica laboral No. 3172 del 29 de julio de 1998 con disminución de la capacidad laboral del 42.50%.

Que posteriormente le fue practicado el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía N0. 1553 del 10 de marzo de 1999 el cual modificó las conclusiones del acta anteriormente citada, negando en su totalidad la asignación de índices y declarando que no hay lugar al reconocimiento y pago de suma alguna por concepto de indemnización, de acuerdo al artículo 21 del Decreto 94 de 1.989, por no haber secuelas que valorar.

Que por lo expuesto anteriormente y de conformidad con el Decreto No. 2728 del 1968 y artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, no hay lugar al reconocimiento y pago de la suma reconocida en la resolución No. 2078 del 13 de mayo de 1999.

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo es procedente revocar la Resolución No. 2078/99."

1. PRUEBAS

2.1. Acta de Junta Médica 3172 del 29 de Julio de 1998.

2.2. Oficio No. 002129/CESEM-DIPSO-177 remitido por el Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional, mediante el cual se le comunica que mediante Resolución 2078 del 13 de Mayo de 1999 el Ejército Nacional, se ha resuelto su situación prestacional.

2.3. Resolución No. 002078 del 13 de mayo de 1.999 por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de la indemnización por disminución de la capacidad laboral al ex-soldado regular JOSE EVELIO RINCÓN.

2.4. Certificación expedida por el Tesorero del Batallón de Infantería No. 2 Sucre, del 29 de julio de 1.999.

2.5. Derecho de petición interpuesto y copia del recibo de envío por correo certificado.

2.6. Acta de Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía No. 1553 Registrada al Folio No. 156 del Libro de Tribunales Médicos de fecha 10 de marzo de 1.999.

2.7. Resolución N° 009100 del 26 de agosto de 1.999 por medio de la cual se revoca la Resolución No. 2078 del 13 de mayo de 1.999, y se declara que no hay lugar al reconocimiento y pago de prestaciones en favor de JOSÉ EVELIO RINCÓN CASTRO.

2.8. Oficio No. 439656/CESEM-DIPSO-177 de fecha 21 de octubre de 1999, remitido por el Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional por medio del cual se da respuesta al derecho de petición elevado por el señor JOSE EVELIO RINCÓN CASTRO, y se le comunica

que los valores reconocidos en la Resolución No. 2078/99 fueron incluidos en la Nómina 9906 cuyo pago se hará efectivo una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asigne el respectivo PAC (recursos) por intermedio del BANCO GANADERO.

2.9. Oficio No. 541555/CESEM-DIPSO-PET-177 de fecha 07 de diciembre de 1999, del Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional, emitido en respuesta al oficio No.5557 del Juzgado 31 Civil del Circuito.

3. PETICIÓN DE TUTELA Y SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

3.1. El señor José Evelio Rincón Castro instauró personalmente acción de tutela, en contra del Ejército Nacional de Colombia por considerar que le ha vulnerado sus derechos fundamentales constitucionales a la vida, a la dignidad humana, al libre desarrollo de la personalidad, al derecho de petición, y al trabajo, solicitando la tutela de los mismos, indicando que le fue reconocida una indemnización por incapacidad laboral y que la misma no ha sido pagada, razón por la cual elevó un derecho de petición el 28 de septiembre de 1.999, que no ha sido contestado.

“Por todo lo anterior, por el estado actual en que me encuentro, y por cuanto hace ya tres(3) años de mi accidente, sin que a la fecha obtenido real solución por parte del Ejército Nacional, recurro a su Despacho a fin de obtener solución para mi problema, ya que, repito, en la actualidad me encuentro incapacitado para trabajar pues todavía debo someterme a terapias debido al accidente que ocasionó mi actual situación.”

3.2. El 13 de diciembre de 1999 el Juzgado 31 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá declaró improcedente la tutela, considerando que no ha existido violación al derecho de petición, puesto que el Ejército nacional, mediante oficio No. 439656 del 21 de octubre de 1.999, dio respuesta escrita a la solicitud del petente y en consecuencia, teniendo en cuenta que además, el Ejército nacional le revocó el derecho a la indemnización del accionante es inocuo el análisis de los demás derechos invocados por el actor.

3.3 El fallo fue impugnado por el actor, en razón a que no tenía conocimiento de la Resolución No. 009100/99, por medio de la cual se revoca la Resolución 002078/99 que reconoce y ordena el pago de indemnización laboral por disminución de la capacidad laboral.

“En este orden de ideas me pregunto, hasta qué punto es válida una Resolución que jamás se notificó al afectado violando por tanto el debido proceso, máxime si se tiene en cuenta que el mecanismo utilizado en la Resolución 2078/99 fue una comunicación a mi casa para efectos de notificación mientras que jamás se me comunicó la Resolución 9100/99 pese a no haber cambiado hasta la fecha”.

3.4 Resolvió en segunda instancia el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá Sala Civil, el 21 de enero de 2000, confirmando la decisión del a quo, considerando que no se entienda conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario.

De otro lado, con relación a la afirmación del impugnante respecto de una posible

vulneración al debido proceso al no notificársele la resolución revocatoria de la indemnización, considera que representa una situación nueva que surge de la contestación de la accionada en cuyo estudio no profundizará, advirtiéndole que le asiste al actor el derecho a adelantar las acciones pertinentes en procura del derecho que aduce como violado, teniendo en cuenta además, que a la luz del artículo 69(sic) del C.C.A la resolución inicial no podía ser modificada sin el consentimiento del interesado.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. COMPETENCIA

Es competente esta Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional para conocer dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 35 y 42 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

A. ASPECTOS JURÍDICOS

4. Planteamiento del problema.

1. Los juzgadores de instancia, consideran que el Ejército Nacional de Colombia, ha satisfecho el derecho de petición, y en consecuencia, niegan el amparo deprecado. Sin embargo, dejan de analizar la situación central que refiere el actor, cual es la satisfacción del derecho a la prestación ya reconocida en su favor.

1. En consecuencia, ha de considerarse en primer lugar si la respuesta del Ejército Nacional de Colombia en realidad satisface el derecho de petición que le asiste al actor, cuando se observa que aquélla, aún cuando en apariencia resuelve, al contestarle que los valores reconocidos en razón de la indemnización por disminución de la capacidad laboral se encuentran incluidos en nómina, no sólo no se ajusta a la realidad del derecho del actor, sino que además reafirma la confianza de éste en la conducta de la Administración.

1. La indemnización por disminución de la capacidad laboral reconocida al actor, constituyendo un derecho adquirido, requería para su revocatoria, del consentimiento expreso de su titular, o de la intervención de la jurisdicción correspondiente, situación que advierte el fallador de segunda instancia, pero que se abstiene de resolver, considerando que es una situación nueva en cuyo estudio no puede profundizar en razón a que su competencia

está restringida a la demanda inicial de tutela.

1. La segunda cuestión que se debate en la presente tutela se desarrolla entonces, al rededor de la revocatoria de una Resolución que reconoce un derecho prestacional en favor de José Evelio Rincón Castro, y que posteriormente es desconocida por la misma entidad que la profirió, con la emisión de otro acto de similar naturaleza que resuelve revocar la primera.

1. Por consiguiente, será objeto de análisis si la determinación del Ejército Nacional de Colombia de revocar el reconocimiento de una indemnización en favor del demandante, vulnera sus derechos fundamentales de petición(art.23 C.P) y debido proceso(art. 29 C.P).

2. Competencia del juez de tutela

En la Sentencia T-466/991 se expresó:

En materia de tutela, la principal obligación del juez constitucional consiste en otorgar la protección que sea necesaria para que cese la vulneración o amenaza del derecho fundamental que se dice vulnerado o de otros que, pese a no ser señalados como tal, se encuentren infringidos por la acción u omisión denunciada. En cumplimiento de este fin, el juez puede, para realizar adecuadamente su función garantizadora, pronunciarse sobre aspectos y cuestiones no solicitadas en el escrito de tutela, pero esenciales para la efectiva realización de los derechos.

5. El derecho de petición

Con relación a los elementos que constituyen el derecho de petición la jurisprudencia de La Corte Constitucional ha señalado:

En repetidas oportunidades esta Corte ha precisado que el contenido esencial del derecho de petición comprende los siguientes elementos: la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibir las o se abstengan de tramitarlas; la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo. 2

Conviene reiterar en este caso, el criterio esgrimido por esta Corporación, en la sentencia

T-125 de 1995, respecto del derecho a una pronta resolución, núcleo esencial del derecho de petición:

“ El derecho fundamental de petición ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar, en consonancia con el principio de democracia participativa (CP art. 1º), la pronta resolución de las peticiones. La tutela administrativa de los derechos fundamentales es un derecho contenido en el núcleo esencial del derecho de petición, que no sólo exige una respuesta cualquiera de la autoridad, sino la pronta resolución de la petición, bien sea en sentido positivo o negativo.³

El derecho a una pronta resolución no se reduce al simple deber estatal de dar contestación. La respuesta de la administración debe ser coherente y referirse al fondo de la materia sometida a análisis por parte de los interesados. No se haría efectiva la facultad de suscitar la intervención oficial en un asunto de interés general o particular, si bastara a la administración esgrimir cualquier razón o circunstancia para dar por respondida la petición.”

(...)

“ El derecho fundamental de petición (CP art. 23) no se reduce a la posibilidad jurídica de solicitar respetuosamente a las autoridades públicas que se pronuncien con respecto a un determinado asunto, de forma que la mera contestación bastaría para hacer efectivo el derecho a obtener una pronta resolución. Limitar el contenido del derecho de petición a la facultad de exigir un pronunciamiento del Estado, es reducir la esfera de acción ciudadana a un modelo súbdito-soberano, donde las actuaciones del Estado son percibidas como emanaciones de la merced, gracia o mera liberalidad del mandatario de turno.

El derecho de petición, dada su estrecha relación con el principio de democracia participativa (CP art. 1), si bien no implica el derecho a que la petición se resuelva en determinado sentido¹, incorpora en su núcleo esencial la facultad de exigir la actuación de la autoridad pública, en el ámbito de sus funciones, cuando ésta resulte imperiosa para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, y el cumplimiento de las responsabilidades sociales del Estado (CP art. 2).

Bajo esta segunda modalidad, el derecho a obtener una pronta resolución, contenido en el núcleo esencial del derecho de petición, sólo podría verse satisfecho si la autoridad pública actúa dentro de su ámbito funcional para dar respuesta efectiva a las demandas ciudadanas, más aún cuando la realización de las aspiraciones de la comunidad está necesariamente mediada por la intervención oportuna de la autoridad pública”. (negrilla fuera de texto)

Por consiguiente, cuando la autoridad que ha proferido un acto administrativo de carácter particular y concreto, decide revocarlo unilateralmente, se configura en cabeza de ésta, la obligación de demandar su propio acto, actuación que el particular puede exigir, y que se traduce, con relación al derecho de petición, en la satisfacción de su núcleo esencial.

Así, cuando a través de un derecho de petición se solicita la satisfacción de derechos reconocidos mediante un acto administrativo, de los cuales el particular ya es titular, la

pronta resolución del pedimento, involucra la actuación positiva de la Administración encaminada al agotamiento del mecanismo que permite salvaguardar los derechos fundamentales del actor, consistente en iniciar ante la jurisdicción contencioso administrativa la respectiva acción de lesividad.

6. Reiteración de jurisprudencia sobre buena fe y respeto al acto propio.

El artículo 83 de la Constitución establece que las actuaciones de los particulares deben ceñirse a la buena fe. Principio que, en términos de la jurisprudencia de esta Corporación⁵, es el fundamento de la confianza legítima en que se basan las relaciones no sólo de los particulares y las autoridades, sino las de éstos entre sí.

En las sentencias T-827 de 1999 y T-618 de 2000 se desarrolló el principio de la buena fe con relación al acto propio, estableciendo que si una entidad reconoce un derecho prestacional, dicho acto produce efectos jurídicos y no puede ser desconocido unilateralmente. Así, si una autoridad pública ha declarado la titularidad de un derecho, en cabeza de un particular, no puede, sin previamente instaurar una acción de lesividad, violar el respeto al acto propio.

Expresamente se consideró:

“Respeto al acto propio

En la citada T- 295/99 se precisó este concepto:

” 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 Picazo⁶ 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”.

Se trata de una limitación del ejercicio de derechos que, en otras circunstancias podrían ser ejercidos lícitamente; en cambio, en las circunstancias concretas del caso, dichos derechos no pueden ejercerse por ser contradictorias respecto de una anterior conducta, esto es lo que el ordenamiento jurídico no puede tolerar, porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho.”

La mencionada sentencia dice que el respeto del acto propio requiere de tres condiciones para que pueda ser aplicado: a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción -atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas.

En la doctrina⁷ y en la jurisprudencia colombiana no ha sido extraño el tema del acto propio, es así como la Corte Constitucional en la T-475/928- dijo:

“La doctrina, por su parte, ha elaborado diversos supuestos para determinar situaciones contrarias a la buena fe. Entre ellos cabe mencionar la negación de los propios actos (venire contra factum proprium), las dilaciones injustificadas, el abuso del poder y el exceso de requisitos formales, sin pretender con esta enumeración limitar el principio a tales circunstancias.”

El 13 de agosto de 1992, el Consejo de Estado, Sección Tercera,⁹ reiteró la filosofía contractual que en casos similares había expuesto tal Corporación, en los siguientes términos:

“Cuando las partes se suscitan confianza con la firma de acuerdos, documentos, actas, deben hacer homenaje a la misma. Ese es un MANDAMIENTO MORAL y un PRINCIPIO DEL DERECHO JUSTO. Por ello el profesor KARL LORENZ, enseña:

‘El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene mas remedio que protegerla, porque PODER CONFIAR , como hemos visto, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres y, por tanto, de la paz jurídica. Quien defrauda la confianza que ha producido o aquella a la que ha dado ocasión a otro, especialmente a la otra parte en un negocio jurídico, contraviene una exigencia que el Derecho - con independencia de cualquier mandamiento moral - tiene que ponerse así mismo porque la desaparición de la confianza, pensada como un modo general de comportamiento, tiene que impedir y privar de seguridad el tráfico interindividual. Aquí entra en juego la idea de una seguridad garantizada por el Derecho, que en el Derecho positivo se concreta de diferente manera...’ (Derecho justo. Editorial Civitas, pág. 91).

“La Corporación encuentra que con inusitada frecuencia las partes vinculadas a través de la relación negocial resuelven sus problemas, en plena ejecución del contrato, y firman los acuerdos respectivos. Transitando por esa vía amplían los plazos, reciben parte de la obra, se hacen reconocimientos recíprocos, pero instantes después vuelven sobre el pasado para destejer, como Penélope, lo que antes habían tejido, sembrando el camino de dificultades desleales , que no son de recibo para el Derecho, como tampoco lo es la filosofía del INSTANTANEISMO, que lleva a predicar que la persona no se obliga sino para el momento en que expresa su declaración de voluntad, pero que en el instante siguiente queda liberado de sus deberes.

En la jurisprudencia española se ha manejado esta problemática dentro del siguiente perfil:

'La buena fe que debe presidir el tráfico jurídico en general y la seriedad del procedimiento administrativo, imponen que la doctrina de los actos propios obliga al demandante a aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de sus propios actos voluntarios y perfectos jurídicamente hablando, ya que aquella declaración de voluntad contiene un designio de alcance jurídico indudable, manifestado explícitamente, tal como se desprende del texto literal de la declaración, por lo que no es dable al actor desconocer, ahora, el efecto jurídico que se desprende de aquel acto: y que, conforme con la doctrina sentada en sentencias de esta jurisdicción, como las del Tribunal Supremo de 5 de julio, 14 de noviembre y 17 de diciembre de 1963, y 19 de diciembre de 1964, no puede prosperar el recurso, cuando el recurrente se produce contra sus propios actos' (Sentencia de 22 de abril de 1967. Principio general de la buena fe en el derecho administrativo, Editorial Civitas, Jesús González Pérez, pág. 117 y ss)".

Miguel S. Marienhoff¹⁰ dice que: "El acto que creó derechos, si es 'regular' no puede ser extinguido por la administración pública mediante el procedimiento de la revocación por razones de 'ilegitimidad". Es válido el anterior concepto para toda clase de actos que definen situaciones jurídicas porque la razón para que no haya revocatorias unilaterales también lo es para el respeto al acto propio, por eso agrega el citado autor: "Es este un concepto ético del derecho que, tribunales y juristas, deben tener muy en cuenta por el alto valor que con él se defiende"¹¹

El respeto al acto propio no se predica solo de magistrados y juristas, sino de todos los operadores jurídicos porque se debe a que la estabilidad de dicho acto tiene como base el principio de la buena fe, no solo en la relación del Estado con los particulares sino de estos entre sí, buena fe que hoy tiene consagración constitucional en Colombia.

7. La revocatoria directa.

En la sentencia C-095/98 (M.P: Dr. Hernando Herrera Vergara) se señaló:

Sobre la revocatoria de los actos administrativos particulares ha señalado la doctrina, que uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social.

Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C.C.A.).

Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.

El principio de seguridad jurídica que el Estado está obligado a fortalecer y hacer respetar, como fundamento del Estado de Derecho, encuentra plena aplicación, cuando puede exigirse tanto a particulares como a la administración que, mientras no se agote un mecanismo que asegure la legalidad de la decisión que afecte derechos reconocidos por un acto suyo a terceros, éstos han de mantenerse inalterables, asegurándose, por demás, la estabilidad de las relaciones, pues se despoja a quien ejerce cierta posición dominante en éstas, el hacer uso de esa preponderancia, para tomar determinaciones que alteren la estabilidad y seguridad que, precisamente, se busca conferir a estas relaciones, al prohibir que unilateralmente se pueda disponer y decidir sobre el derecho reconocido a otro y del que éste ya se reputa titular.¹²

Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto “cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente. (Sentencia T-347/94, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.).

6. La vía de hecho

La abundante jurisprudencia de la Corte¹³, tratándose de tutelas contra autoridad pública, ha reiterado la tesis de la intangibilidad, en principio, de las situaciones jurídicas particulares y concretas, o derechos subjetivos pensionales creados en virtud de un acto administrativo.¹⁴ Igualmente, ha defendido la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo y ha considerado que hay violación de derechos fundamentales cuando ocurre revocatorias directas, sin autorización de quien haya adquirido el derecho.¹⁵

En la T-729/99¹⁶ se dijo cuándo ocurre la vía de hecho:

“La Corporación ha considerado en múltiples providencias de sus Salas de Revisión, que una providencia judicial constituye una vía de hecho cuando: 1) presente un grave defecto sustantivo, es decir, cuando se encuentre basada en una norma claramente inaplicable al caso concreto; (2) presente un flagrante defecto fáctico, esto es, cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado; (3) presente un defecto orgánico protuberante, el cual se produce cuando el fallador carece por completo de competencia para resolver el asunto de que se trate; y, (4) presente un evidente defecto procedimental, es decir, cuando el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones. Por consiguiente, una vía de hecho se produce cuando la autoridad, en forma

arbitraria y con fundamento en su sola voluntad, actúa en abierta contradicción con el ordenamiento jurídico.”

DEL CASO CONCRETO

Es claro entonces, que es la tutela el medio idóneo para proteger las decisiones administrativas, que han constituido un derecho adquirido para el beneficiado y que no pueden ser modificadas sin su autorización, en razón a que se ha consolidado en él una situación jurídica concreta, que al ser variada afecta la buena fe y la seguridad jurídica; de ahí que viene al caso la teoría del respeto al acto propio, con su proyección en la definición de asuntos laborales y prestacionales.

Llama la atención en el presente caso, que la Resolución No. 9100/99 por medio de la cual se revoca la Resolución No. 2078 del 13 de mayo de 1999 que reconoce y ordena el pago de la indemnización a José Evelio Rincón, se fundamenta en el Acta de un Tribunal Médico de Revisión cuya fecha corresponde al 10 de marzo de 1999, es decir, practicado con antelación al reconocimiento, cuestión inexplicable y que cuestiona la coherencia de la actuación del Ejército Nacional de Colombia.

También resulta incomprensible que pese a la existencia de un Acto administrativo con fecha de 26 de agosto de 1999 que dice revocar la prestación reconocida en favor del actor, meses después, el 21 de octubre de 1999, en respuesta al derecho de petición elevado por el actor, el Ejército Nacional le conteste que los valores a cancelar en razón del reconocimiento de la Indemnización por disminución de la capacidad laboral, fueron incluidos en nómina y su pago se hará efectivo una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asigne los respectivos recursos. Circunstancias que ponen de presente, la buena fe del actor, fundamento de la confianza legítima en que se basan las relaciones de los particulares y las autoridades, y que conllevan a concluir que su interés legítimo debe ser protegido.

En consecuencia, debe entrar a ampararse la inmutabilidad del derecho prestacional reconocido, el cual, no puede dejarse unilateralmente sin efecto, tal como se ha expresado a lo largo de esta sentencia, máxime si quien es titular del derecho ha actuado de buena fe. Hay que oírlo y vencerlo en juicio. No guarda los principios de buena fe, seguridad jurídica y respeto al debido proceso, una Resolución proferida sin que resultaran claras las condiciones en las cuales se produjo y que condujeron a la revocatoria de la decisión inicial por la cual se había reconocido la indemnización por disminución de la capacidad laboral, y sin la aquiescencia expresa del beneficiario del acto, circunstancias que implican que se incurre en una vía de hecho porque hay una ruptura ostensible y grave de la normatividad constitucional y legal.

José Evelio Rincón Castro adquirió el derecho a que el Ejército Nacional de Colombia le cancelara la indemnización por disminución pérdida de la capacidad laboral, en virtud de que así se estableció en el artículo 1 de la Resolución No.002078 del 13 de mayo de 1999. Es una situación jurídica concreta, consolidada, que no puede ser revocada unilateralmente según se explicó en los temas jurídicos reseñados en la presente sentencia.

Si posteriormente mediante Resolución 009100 del 26 de agosto de 1999, se dispuso revocar dicho acto administrativo, sin el consentimiento expreso y escrito de José Evelio Rincón y sin

que se le hubiese notificado la iniciación de la actuación administrativa que culminó con la mencionada Resolución, se concluye que esta alteración de lo inicialmente determinado es inconstitucional porque vulnera el principio de buena fe (artículo 83 C.P.), en armonía con el artículo 29 (debido proceso), con el artículo 58 (protección a los derechos adquiridos), normas constitucionales que sustentan, el respeto al acto propio.

Por consiguiente, 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.¹⁷

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 las sentencias objeto de revisión, y en su lugar conceder la tutela por las razones expuestas en el presente fallo.

Segundo. Dejar sin efectos la Resolución No. 009100/99 por cuanto violó el debido proceso y consecuentemente se deberá cumplir con lo decidido en la Resolución No. 002078 del 13 de mayo de 1.999.

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

Notifíquese, cópiese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

2 Ver T- 944/99. M.P: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

3 T-219 de 1994

1 Corte Constitucional. Sentencia T-103 de 1995. MP. Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y Sentencia T-575 de 1994. MP. Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

5 Ver. Sentencia C-068 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero

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

7 Ver el capítulo “La doctrina de los actos propios en el derecho administrativo”, en el libro “Derecho constitucional y administrativo en la constitución política de Colombia” de GASPAR CABALLERO, Editorial Diké y Ediciones Rosaristas, pags. 127 y ss.

8 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

9 M.P. Julio César Uribe

10 Su razonamiento se refiere a actos de la administración, aparece en su Tratado de derecho administrativo T. II, p. 607, pero se puede extender a la teoría del respeto al acto propio.

11 Ibidem, p. 607

12 T- 466/99 M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra

14 Sentencia T-441/98 M.P. Barrera Carbonell

15 Ver. T-299/99

16 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

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