

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PARTICULARES / EXIGENCIA DE AUTORIZACIÓN DEL ADMINISTRADO PARA SU PROCEDENCIA / DIFERENCIA CON LA CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES / IMPROCEDENCIA PARA ALEGAR PREVALENCIA DEL INTERÉS GENERAL O MORALIDAD ADMINISTRATIVA

«[L]a revocatoria directa consiste en una herramienta propia de las autoridades en sede administrativa y sin validación judicial previa, que puede ser desatada de oficio o a petición de parte, consistente en la modificación o cambio sustancial de las decisiones en firme que se han adoptado como manifestación unilateral de la respectiva entidad pública y que han creado situaciones jurídicas generales o particulares, siempre que éstas se acompasen con una o más causales o eventos de procedencia previstos en el artículo 93 del CPACA, esto es: «i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, y iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.». Por el contrario, la corrección de irregularidades en la actuación administrativa o de errores aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras contenidos en los actos definitivos, es una modalidad de subsanación de yerros simplemente formales que no afectan ni involucran una variación material a la esencia de la decisión, sino que solo la aclaran para su eventual ejecución sin controversia. [...] [A]l validar el contenido y sustento tanto de la Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015 que modificó el acto de reconocimiento de trabajo suplementario a favor de la demandante, así como la Resolución 447 del 18 de marzo de 2016 que confirmó la primera, se encuentra que en ningún momento el Municipio de Manizales halló un error en la aplicación de una operación matemática para fijar la cuantía de la condena impuesta en su contra, sino que evidenció una serie de elementos que no tuvo en cuenta o que computó por demás. [...] [E]fectuó toda una nueva liquidación que si bien arrojó un guarismo disímil al inicialmente reconocido (...) lleva consigo una condición sustancial totalmente contraria a la creada, pues la libelista pasó de ser la titular de un derecho económico a imponérsele una obligación dineraria que la volvió deudora de la administración, lo cual dista abruptamente de una simple corrección formal. [...] [E]n cuanto a la posibilidad de efectuar una revocatoria directa del acto administrativo particular que había ejecutado una orden judicial, es perentorio recordar que aquella prerrogativa existe y es válida en razón del principio de autotutela de las autoridades públicas. No obstante, aquella figura jurídica es válida bajo los preceptos regulatorios de la Ley 1437 de 2011. [...] [S]e resalta que para la procedencia de la revocatoria directa es indispensable que la administración determine cuál es la causal (...) que la habilita para modificar una situación jurídica consolidada por esta misma, y que en el evento de tratarse de un acto de contenido particular, solicite puntualmente la aquiescencia del involucrado en la decisión para cambiarla (...) que aquel autorice expresamente y por escrito a la entidad, a fin de que modifique el derecho o la obligación que le había sido determinada (...) con observancia inherente del debido proceso y las garantías de defensa y contradicción. [...] Bajo este contexto se estima que la decisión primigenia que la entidad territorial pretendía revocar, tuvo una ejecución inmediata que no se prolongó en el tiempo, por lo que de cualquier modo, así hubiese mediado la expresión de la aquiescencia de la demandante, la figura referida habría resultado ineficaz jurídicamente, habida cuenta de que como se adujo en el extracto jurisprudencial transcrito, ésta solo surte efectos hacia futuro desde la expedición de la orden de revocación y de ninguna manera retroactivos como ocurre con la declaratoria de nulidad, pues la demandada con aquel mecanismo no puede enervar la presunción de legalidad de su propio acto, sino tan solo evitar que lo resuelto se materialice, lo cual no es viable cuando esto ya ocurrió. En adición a lo expuesto, debe tenerse en cuenta que una orden de

devolución de dinero implica una especie de restablecimiento del derecho o de retorno a las condiciones previas a la vigencia del acto a revocar, de manera que la administración tampoco tendría dicha facultad al ser ésta una potestad inherente a la competencia del juez administrativo cuando la manifestación de la entidad es puesta en su conocimiento por medio del respectivo medio de control. [...] [E]l Municipio de Manizales sí tenía la forma legal y adecuada de obtener el reintegro de las sumas canceladas en exceso con el ánimo de proteger el interés general de los recursos públicos, y esto era a través del respectivo medio de control judicial. Empero, el haber dejado que se configurara la caducidad para demandar lo propio, implica necesariamente la imposibilidad de ejercer su derecho de acción en aras de la garantía de la seguridad jurídica, y en este caso del respeto por el principio de la cosa decidida administrativa que se consolidó con la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014 cuando quedó en firme y con efectos plenamente agotados.

LLAMAMIENTO EN GARANTÍA CON BASE EN PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE SERVIDORES PÚBLICOS

«[E]n principio habría resultado procedente el llamamiento fundado en la póliza referida, bajo el entendido de que la actuación estatal analizada y objeto de control judicial en esta oportunidad, correspondía efectivamente a la verificación de legalidad de sendos actos administrativos sobre los cuales se aseguraba su contrariedad al ordenamiento jurídico, tal como se demostró, por lo que la orden de restablecimiento eventualmente sí podría generar una disminución patrimonial atribuible al actuar incorrecto o inapropiado de uno o varios de los funcionarios intervinientes en la actuación que erraron en el procedimiento, pues así incluso lo sostiene la propia entidad territorial. No obstante lo anterior, la Subsección concuerda con la aseguradora específicamente en lo referente a la falta de cobertura de la póliza para el caso concreto, pero no por elección inadecuada del contrato, sino porque el tomador y al mismo tiempo asegurado, es decir, el Municipio de Manizales, no llamó en garantía con fines de repetición al servidor involucrado en orden de verificar su responsabilidad y tampoco demostró que aquel hubiese sido declarado judicial o administrativamente como tal, lo cual constituía un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basaba la pretensión de subrogación en el pago de la condena a imponer en esta instancia judicial, ello conforme el clausulado anexo e integrante de la póliza referida [...]

Condena en costas

[L]a autoridad demandada considera que no debió ser objeto de imposición de costas, al aducir que con su actuación solo buscaba la protección de intereses generales como la protección del erario y la moralidad administrativa. No obstante, debe recordarse que el presente asunto no es una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en modalidad de lesividad iniciada por la entidad territorial con dichos fines, sino instaurada por una particular afectada con la decisión ilegal de revocatoria de dicha autoridad, la cual más que procurar por garantías públicas, contraviene el ordenamiento en sí mismo y las termina afectando. Ahora, así se asumiera dicha posición como una intención desinteresada de la demandada, lo cierto es que esos juicios subjetivos referentes a la conducta de las partes no se deben verificar en casos como el presente en vigencia de la actual normativa procesal, pues al no ser éste un medio de control incoado por la propia autoridad, solo se puede inferir un interés particular de la demandante que implica el pago a su favor de las costas al haber vencido en su contienda judicial.»

FUENTE FORMAL: CPACA - ARTÍCULO 93 / CPACA - ARTÍCULO 97

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00100-02(4103-18) y 17001-23-33-000-2017-00100-01(3251-17)

Actor: LINA MARÍA RAMÍREZ OSSA

Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES - LA PREVISORA S.A.

Referencia: REVOCATORIA DIRECTA O MODIFICACIÓN UNILATERAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PARTICULARES. CONSENTIMIENTO DEL ADMINISTRADO. DIFERENCIA CON LA CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE SERVIDORES PÚBLICOS. CONDENA EN COSTAS.

ASUNTO

Decide la Subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra la sentencia proferida el 19 de abril de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caldas que accedió a las pretensiones de la demanda. Igualmente por economía y celeridad procesal, se resolverá en esta misma providencia la impugnación del auto del 13 de junio de 2017 proferido por el referido juez plural, por medio del cual se decretó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados (proceso con número interno (3251-2017)).

ANTECEDENTES

La señora Lina María Ramírez Ossa, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011¹, formuló en síntesis las siguientes:

Pretensiones (Folio 4, C1)

1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:
 - i) Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015, por medio de la cual la entidad demandada modificó unilateralmente la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014 que ordenaba liquidar y pagar una suma líquida de dinero a favor

¹ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», o CPACA.

de la libelista en cumplimiento de una sentencia condenatoria relacionada con el reconocimiento de trabajo suplementario.

- ii) Resolución 123 del 26 de febrero de 2016, mediante la cual el Municipio de Manizales resolvió negativamente el recurso de reposición interpuesto por la demandante contra el acto precitado.
 - iii) Resolución 447 del 18 de marzo de 2016, que resuelve el recurso de apelación formulado por la señora Ramírez Ossa contra la decisión primigenia en el sentido de confirmarla.
2. Que como consecuencia de esta declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Municipio de Manizales solicitar el consentimiento expreso de la demandante para modificar el acto administrativo por medio del cual dicha entidad había liquidado el crédito contenido en las sentencias condenatorias que le obligaron a reconocer el pago de trabajo suplementario a su favor.
 3. Que se decrete la terminación del proceso de cobro coactivo que adelanta la entidad territorial demandada en contra de la libelista, así como el levantamiento de la medida cautelar ordenada en esa actuación, e igualmente que en virtud de lo anterior, la autoridad referida sea condenada a la devolución de los dineros retenidos de forma indexada conforme al artículo 187 del CPACA, al pago de intereses moratorios según el canon 195 *ibídem* y al reconocimiento de costas y agencias en derecho.

Supuestos fácticos relevantes (Folio 3, C1)

1. La señora Lina María Ramírez Ossa instauró una demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en contra del Municipio de Manizales, esto con el fin de reclamar el pago del trabajo suplementario previsto en el Decreto 1042 de 1978. En esta actuación judicial resultó vencida la entidad territorial tanto en primera como en segunda instancia.
2. El ente demandado expidió la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, por medio de la cual liquidó y ordenó el pago del valor adeudado objeto de condena en las sentencias proferidas en su contra, y que correspondía a los valores por concepto de horas extras, recargos nocturnos y trabajo en días dominicales y festivos. Contra dicha decisión la demandante interpuso recurso de reposición por la liquidación de las cesantías, sin embargo la autoridad en comento lo resolvió negativamente a través de la Resolución 785 del 31 de diciembre de 2014.
3. El Municipio de Manizales profirió la Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015, en la que sin haber mediado el consentimiento previo y expreso de la señora Ramírez Ossa, resolvió modificar la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014 que había liquidado el valor de la condena a cancelar a favor de aquella, en el sentido de disminuir el monto a reconocer y del mismo modo imponer una orden para reintegrar una suma equivalente a \$38.469.346.
4. La libelista interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la decisión referida anteriormente. El Municipio de Manizales resolvió desfavorablemente ambos medios de impugnación mediante las Resoluciones 123 del 26 de febrero de 2016 y 447 del 18 de marzo del mismo año respectivamente, por lo que una vez en firme, dio apertura a un proceso de

cobro coactivo en contra de la señora Ramírez Ossa con la imposición de una medida cautelar de embargo sobre los salarios y demás prestaciones que ésta reciba, en orden de solventar el monto adeudado en dichos actos.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias de allí que la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo»², porque es guía y ajuste de esta última. De esta manera se preserva la congruencia que garantiza el debido proceso, razón por la cual el juez al proferir la sentencia debe resolver el litigio en forma concordante con los hechos, las pretensiones, las excepciones; puntos que fueron condensados y validados por las partes al precisar el «acuerdo sobre el desacuerdo» en la audiencia inicial. De allí que los problemas jurídicos adecuadamente formulados y aceptados por las partes se convierten en una eficiente guía para el decreto de las pruebas, las alegaciones, la sentencia y sustentación de los recursos pertinentes. Por lo dicho, la audiencia inicial es el punto de partida más legítimo y preciso para fundamentar adecuadamente la sentencia.

Fecha de la audiencia inicial: 19 de abril de 2018.

Resumen de las principales decisiones

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

En el acta se consignó lo siguiente al momento de decidir las excepciones:

«El Municipio de Manizales fundamentó la excepción de “caducidad de la acción y prescripción del derecho”, indicando que con soporte en los artículos 307 y 308 del CPC, y 172 del CCA, vigentes para la época de presentación de la demanda 2010-00795, los cuales fueron subrogados por los artículos 283, 284 del CGP, y 193 de la Ley 1437 de 2011, el interesado debió tramitar incidente de liquidación de la sentencia con el fin de obtener las sumas líquidas de dinero, ya que el fallo proferido había sido en abstracto; y que vencido entonces el plazo establecido por el legislador para ello, sin que la demandante lo hubiera promovido, caducó el derecho [...] la Resolución No. 0447 del 18 de marzo de 2016, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación confirmando las anteriores resoluciones. Este último acto administrativo fue notificado el 19 de julio de 2016. Lo anterior quiere decir que en principio la parte actora tendría hasta el 20 de diciembre de 2016 para presentar la demanda; sin embargo, el 10 de noviembre de ese año se presentó solicitud de conciliación extrajudicial, esto significa que suspendió el término de caducidad por 11 días. Como la audiencia se celebró el 9 de febrero de 2017, día y mes en que se expidió la constancia correspondiente, los 11 días restantes se contaban a partir del 10 de febrero inclusive, y se cumplirían el 20 de febrero de 2017, evidenciando que la demanda fue presentada el mismo 9 de febrero de 2017, esto es, dentro del término de caducidad.

Por otra parte, no es cierto que la actora debió iniciar un proceso de incidente de liquidación de sentencia conforme a los artículos 172 y 178 del CCA; y 137 del Código de Procedimiento Civil; y el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011, pues en la sentencia tanto de primera como de segunda instancia no se ordenó una condena in genere, más si se analiza con detenimiento la parte resolutoria, pues allí no se dispuso adelantar el incidente de liquidación de sentencia; y más aún debe resaltarse que el caso de la señora Lina María Ramírez Ossa se trataba de un conflicto laboral, en el que se reclamaba el pago de un trabajo suplementario, y bajo esta connotación, es la misma ley la que regula la manera de liquidar esas horas extras, dominicales, festivos, y demás prestaciones

² Ver: Hernández Gómez William. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB. (2015).

reclamadas; evidenciando además que las providencias establecieron el límite temporal para realizar el reconocimiento del derecho exigido por la parte actora y con soporte en qué debía hacerse esa liquidación, esto es, las pruebas que reposaban en el expediente que daban cuenta de los turnos. [...]

Frente a la que tiene que ver con la prescripción, por ser un asunto de fondo, se decidirá en la sentencia.

Sobre la excepción propuesta por la llamada en garantía, de “imposibilidad de acudir nuevamente a la vía administrativa para revisión de la liquidación de la sentencia” [...], es necesario aclarar que la parte demandante no acudió al presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en aras de lograr una liquidación diferente de la sentencia judicial, como lo afirma el apoderado de la Previsora, sino que lo pretendido es que se declare la nulidad de un acto administrativo que el Municipio de Manizales expidió motu proprio (sic), el cual modificó esa liquidación que se había realizado de la sentencia, variando entonces la situación jurídica que ya había sido reconocida a favor de la señora Ramírez Ossa, mediante una resolución expedida también por el ente territorial. [...]

Finalmente la excepción de “imposibilidad de condena por terminación de proceso ejecutivo y devolución de dineros retenidos”, se fundamentó en que de conformidad con la normativa que regula el requisito de procedibilidad, al interior de la audiencia de conciliación presentada, no se hizo alusión a la terminación del proceso ejecutivo, como tampoco a la devolución de dinero alguno, lo cual sí se planteó en el presente trámite judicial como pretensión. [...] Pese a ello, este despacho con apoyo en la misma acta de conciliación y la demanda, puede concluir que las pretensiones plasmadas en ambos escritos concuerdan de manera general, ya que la súplica que realmente enmarca el proceso es la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se modificó la liquidación inicial de la sentencia judicial realizada por el ente territorial, y es claro que al tratarse de un medio de control con restablecimiento del derecho, este en dado caso que se declare la nulidad, éste (sic) debe existir, y en este caso (sic) se relaciona con la terminación del proceso de cobro coactivo adelantado por el Municipio de Manizales, que además se puede decir, así no se haya enunciado de manera expresa, es la consecuencia que se deriva de esa declaratoria de ilegalidad, ya que en caso de accederse a las súplicas de la demanda, se quedaría sin respaldo jurídico el trámite ejecutivo. [...]». (Folios 190 vuelto a 192 del cuaderno 1 y CD a folio 207 *ídem*).

Se notificó la decisión en estrados y las partes no interpusieron recursos.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

El litigio se fijó en los siguientes términos:

«[...] Conforme a los hechos y a la teoría del caso de las partes, considera el Despacho que la fijación del litigio se contrae a resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿El Municipio de Manizales para expedir la Resolución No. 746 del 30 de diciembre de 2014, que tenía como finalidad disminuir unas sumas autorizadas a favor de la parte demandante reconocidas en resolución anterior expedida en virtud de una sentencia judicial, debía contar con el consentimiento de la señora Lina María Ramírez Ossa?

Así mismo se deberá estudiar, en caso de que el anterior problema jurídico sea resuelto de manera positiva:

- ¿Tiene derecho el Municipio de Manizales a que La Previsora S.A. Compañía de Seguros en virtud de la póliza de responsabilidad civil No. 1003531, reembolse el pago de los dineros que el ente territorial deba hacer como resultado de una sentencia favorable al actor?» (Folios 192 a 193 del cuaderno 1 y en CD a folio 207 *ídem*).

SENTENCIA APELADA (Folios 194 vuelto a 204, C1)

El *a quo* profirió sentencia oral en audiencia inicial celebrada el 19 de abril de 2018, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:

El tribunal de primera instancia indicó en primer lugar que la Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015, por medio de la cual se modificó la Resolución 746 de 2014, lo que hizo fue introducir un cambio sustancial en la situación jurídica creada previamente a la demandante, al haber pasado de ser una acreedora de una obligación laboral a deudora del Municipio de Manizales por un presunto error de dicho ente territorial al efectuar la liquidación del crédito.

Bajo dicha circunstancia, consideró que el acto demandado contiene una manifestación de voluntad de la administración que es modificatoria de unas condiciones originales creadas por ésta misma, de manera que tal decisión sí es susceptible de control jurisdiccional de conformidad con la sentencia del Consejo de Estado del 14 de julio de 2016, dictada en el proceso con radicado 25000-23-41-000-2012-00644-01, pues introdujo cambios significativos a la sentencia que se pretendía ejecutar.

Con base en lo anterior, explicó que la entidad demandada no podía por su propia voluntad modificar la resolución de reconocimiento de la obligación laboral, puesto que aquella era un acto de carácter particular que había creado un derecho a favor de la libelista, de forma que para esos casos, la ley fijó un procedimiento claro tendiente a revocar dichas decisiones, contemplado en el artículo 97 del CPACA, el cual fue obviado por el ente territorial al manifestar que se trataba de una modificación y no una revocatoria, a pesar de que tácitamente, esto fue lo que ocurrió al haber variado la suma a reconocer a favor de la demandante al punto de convertirla en deudora, lo cual transgrede su derecho al debido proceso.

Seguidamente en cuanto al argumento de defensa relacionado con el hecho de que debió adelantarse el incidente de liquidación de la sentencia, resaltó que la condena impuesta en el proceso que reconoció el trabajo suplementario a favor de la demandante, no fue abstracta como lo afirma el Municipio de Manizales, aunado que se trataba de un asunto laboral regulado legalmente y en atención a que la orden al ente territorial relativa a la liquidación de ese derecho, se fijó con un límite temporal, se señalaron los aspectos a tener en cuenta y además en la sentencia no se indicó de manera expresa que debiera acudir al mentado trámite, lo que demuestra que aquel no era necesario.

En lo atinente al llamamiento en garantía, planteó que le asistía la razón a La Previsora S.A. cuando afirmó en la excepción denominada «inexistencia de la cobertura de la póliza de responsabilidad para servidores públicos, para los hechos de la demanda», debido a que en efecto, el objeto de la póliza es cubrir detrimentos patrimoniales sufridos por el Estado y derivados de actos incorrectos cometidos por sus funcionarios, no garantizar la responsabilidad civil contractual de la entidad.

Acorde con estos razonamientos, el tribunal de primera instancia profirió sentencia que en su parte resolutive se resume de la siguiente forma: i) declaró infundadas las excepciones propuestas por el Municipio de Manizales y la denominada por La Previsora S.A. como «insuficiencia de la prueba para demostrar las pretensiones de la demanda»; ii) declaró probada la excepción formulada por la llamada en

garantía como «inexistencia de la cobertura de la póliza de responsabilidad para servidores públicos, para los hechos de la demanda»; iii) declaró la nulidad de los actos administrativos demandados; iv) ordenó al Municipio de Manizales declarar terminado el proceso de cobro coactivo iniciado en contra de la demandante y devolver de manera indexada las sumas de dinero objeto de embargo en cumplimiento de la medida cautelar dictada en ese trámite; y v) absolvió a La Previsora S.A. como llamada en garantía de la entidad demandada.

RECURSO DE APELACIÓN (Folios 208 a 219, C1)

La **parte demandada** formuló recurso de apelación contra la decisión reseñada anteriormente y solicitó que ésta sea revocada, para lo cual manifestó que conforme a los artículos 307 y 308 del CPC, 172 del CCA, 283 y 284 del CGP, y 189 y 193 del CPACA; resulta claro que las sentencias primigenias en el caso de la libelista no contemplaron una suma líquida de dinero para el pago por parte del Municipio de Manizales, por lo que debe entenderse que se trataba de condenas en abstracto que requerían el trámite de un incidente de liquidación dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de la providencia condenatoria, de suerte que al no haber realizado dicho trámite, a la demandante le prescribió su derecho por su propia inactividad.

Por otro lado, aseguró que si bien el medio de control adecuado para que la misma administración demande la nulidad de su propio acto es el de la nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), lo cierto es que éste debe presentarse conforme a los términos del artículo 164 del CPACA, es decir, dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de dicha decisión, término que en el presente caso está vencido, razón por la cual, al haber advertido el yerro en el que se había incurrido solo un año después, el ente territorial no tuvo otra opción que declarar como deudora a la demandante por las sumas de dinero pagadas en exceso.

Sostuvo además que no desconoce el numeral 1.º del artículo 164 del CPACA, sino que reprocha la falta de confrontación de aquella norma con principios de orden público como la moralidad administrativa, el derecho colectivo al patrimonio público y la prohibición para todo servidor público de percibir remuneración por servicios no prestados, de abusar del derecho o de beneficiarse de su propia culpa como lo pretende la parte activa.

Indicó que no resulta procedente la condena en costas en su contra, en tanto el tema objeto de la litis corresponde al interés público y social, en la medida en que corresponde a un asunto que busca la devolución de dineros pagados en exceso, lo cual insta por la protección de la moralidad administrativa y la defensa de los derechos colectivos al patrimonio público.

Añadió que el error de la administración no puede obligarla legítimamente, más aun cuando se encuentran en juego derechos de mayor entidad como la defensa del erario. Refirió que ésta es una razón suficiente para no requerirse el consentimiento del titular con el fin de proceder a la modificación de un acto administrativo como el demandado, tal como se planteó en sentencia del 16 de mayo de 2009 proferida por el Consejo de Estado.

Finalmente adujo que tampoco es adecuado señalar que la póliza de responsabilidad de servidores no es la adecuada sino la de responsabilidad civil extracontractual, puesto que si se confirma la sentencia, la entidad territorial estaría obligada a la devolución de las sumas retenidas con la correspondiente indexación, lo cual implica un detrimento patrimonial que es atribuible solo a los

funcionarios que suscribieron el acto presuntamente ilegal, los cuales corresponden al secretario de despacho de la Secretaría de Servicios Administrativos y al alcalde, empleados que se encuentran amparados por dicha modalidad de seguro y no por la enunciada en el fallo impugnado, pues ni éstos ni la demandante son terceros, sino servidores vinculados legal y reglamentariamente al Municipio de Manizales.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandada (Folios 255 a 259, C1): instó nuevamente por la revocatoria de la sentencia de primera instancia, y para tal efecto reprodujo en su mayoría los argumentos esbozados en su recurso de apelación; sin embargo, añadió que la decisión apelada no resuelve de fondo el problema que tiene actualmente la administración municipal para recuperar las sumas pagadas en exceso a los bomberos que como la demandante no devolvieron los montos cancelados en mayor cuantía a la debida, razón por la cual la contraloría tiene vigentes sendos procesos de responsabilidad fiscal en contra de los funcionarios que ordenaron tales pagos errados, que ascienden a 3.500 millones de pesos por 48 actos en la misma situación.

Llamada en garantía (Folios 260 a 261, C1): Solicitó la confirmación de la decisión del *a quo* en cuanto a la absolución de La Previsora S.A., en la medida en que los hechos que son base del proceso se encuentran por fuera de la cobertura de la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos invocada por la entidad territorial, dado que éste tiene un objeto totalmente diferente y lo es hacia los detrimentos patrimoniales sufridos por el Estado que se deriven de actos incorrectos cometidos por sus funcionarios que sean declarados civil o administrativamente responsables de tales acciones, lo cual no aconteció.

Recalcó que el supuesto fáctico de la demanda solo era reclamable a través de una póliza de responsabilidad civil contractual en virtud de la relación laboral existente entre la demandante y la demandada, aunado al hecho de que el contrato de seguro con base en el cual se llamó en garantía, tuvo una vigencia anterior (hasta el 1.º de octubre de 2016), al momento en que se presentó la reclamación (noviembre de 2016).

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal según constancia secretarial visible a folio 263 del cuaderno 1.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver tanto el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, como el del auto que decretó la suspensión provisional de los actos demandados. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el *ad quem* debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en la respectiva alzada.

Cuestión previa

- **Apelación del auto que decretó la suspensión provisional (Proceso 3251-2017)**

Observa la Subsección que el Tribunal Administrativo de Caldas, a través de la providencia del 13 de junio de 2017³ decretó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones 643 de 2015, 123 de 2016 y 447 de 2016 (actos demandados), por medio de los cuales se había modificado la Resolución 746 de 2014 que ordenaba el pago de una suma de dinero a favor de la demandante en cumplimiento de un fallo judicial, en el sentido de conminarla a reintegrar parte del valor cancelado. Esta decisión obedeció a la solicitud de medida cautelar presentada por la libelista (ver folio 21, C3), la cual se sustentó con base en los mismos argumentos del escrito introductor, frente a la que el ente territorial demandado se opuso (folios 45 a 49, *ídem*).

Contra la anterior decisión interlocutoria, el Municipio de Manizales interpuso recurso de apelación (obrante de folios 60 a 66, *ídem*), básicamente con el mismo fundamento de la impugnación de la sentencia ya referido. Este asunto se encuentra al despacho del suscrito magistrado ponente para decidir, el cual corresponde al radicado 17001-23-33-000-2017-00100-01, con número interno 3251-2017.

Sobre la suspensión provisional objeto de recurso de apelación, la Sala considera que como el motivo de ésta era la pérdida de fuerza ejecutoria temporal de los actos administrativos demandados por ser considerados contrarios a la normativa aplicable, ello mientras se decidía definitivamente su validez mediante sentencia judicial, resulta inane en este caso proceder a resolver si había lugar o no a su decreto, por cuanto con la decisión que se adopta en esta providencia se pone fin a la controversia, en tanto se surte el control de legalidad pleno a partir de los cargos formulados por la parte activa en contraste con los argumentos de defensa de la parte demandada, al punto de subsumir en la presente etapa el fin de la cautela que en todo caso era preliminar, mientras que lo que se adopte en este providencia será conclusivo.

Lo expuesto halla sustento y procedencia según lo prevé el artículo 323 del CGP, según el cual «[...] En caso de apelación de la sentencia, el superior decidirá en ésta todas las apelaciones contra autos que estuvieren pendientes, cuando fuere posible [...]». Esto aunado a la necesidad de aplicar los principios adjetivos de economía y celeridad procesal.

Bajo ese entendido, la Sala estima que en el *sub examine* se debe ordenar la eliminación del registro del proceso con radicación interna 3251-2017, puesto que el objeto de dicha actuación se agotará conjuntamente con la expedición de la sentencia en desarrollo.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se circunscribe a los aspectos planteados en los recursos de apelación, los cuales se resumen en las siguientes preguntas:

1. ¿Se configuró la ilegalidad de los actos administrativos demandados por violación de las normas en que debían fundarse, en razón de la falta de solicitud del consentimiento expreso de la demandante por parte del Municipio de Manizales, a través de los cuales se modificó parcialmente la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, por medio de la cual liquidaba

³ Folios 55 a 59 del cuaderno 3 que contiene la solicitud de medida cautelar.

y ordenaba pagar una suma de dinero a favor de aquella en cumplimiento de una sentencia condenatoria relacionada con el reconocimiento de trabajo suplementario?

En caso afirmativo,

2. ¿La Previsora S.A. Compañía de Seguros está obligada responder en calidad de llamada en garantía del Municipio de Manizales, en virtud de la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos invocada por la entidad demandada?
3. ¿Procedía la condena en costas de primera instancia en contra del Municipio de Manizales, en el entendido de que la intención aludida por éste al expedir los actos demandados era velar por la protección del erario con la orden de devolución de dineros cancelados supuestamente en exceso?

Primer problema jurídico

¿Se configuró la ilegalidad de los actos administrativos demandados por violación de las normas en que debían fundarse, en razón de la falta de solicitud del consentimiento expreso de la demandante por parte del Municipio de Manizales, a través de los cuales se modificó parcialmente la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, por medio de la cual liquidaba y ordenaba pagar una suma de dinero a favor de aquella en cumplimiento de una sentencia condenatoria relacionada con el reconocimiento de trabajo suplementario?

Sobre este cuestionamiento la Subsección tendrá como tesis que, en efecto, las decisiones administrativas cuestionadas adolecen de ilegalidad ante la ausencia del requisito en comento y en todo caso por improcedencia de la figura de la revocatoria directa en este caso, tal como pasa a verse:

➤ Marco normativo de la revocatoria directa de los actos administrativos particulares y de la corrección de errores formales

Frente a este punto es adecuado resaltar que el artículo 97 del CPACA, desarrolla específicamente lo atinente a la revocatoria de los actos particulares de forma clara, expresa y sin lugar a hesitación, así:

«ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.» (Líneas de la Sala).

Ahora, en lo relativo a las correcciones o modificaciones formales que la administración puede hacer tanto en el curso de los procedimientos como en sus actos definitivos, la Ley 1437 de 2011 también previó lo siguiente:

«ARTÍCULO 41. CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla.

[...]

ARTÍCULO 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.» (Subrayado fuera de texto).

En cuanto a la diferencia entre la revocatoria directa y las correcciones de yerros simplemente formales, es adecuado señalar que ésta sí existe y que es sustancial al margen de que ambas figuras deriven del principio de autotutela de la administración.

El mentado postulado hace referencia a la potestad de las autoridades estatales para reconocer derechos, imponer obligaciones o crear situaciones jurídicas (de manera declarativa) y al mismo tiempo hacerlas efectivas o materializarlas (de forma ejecutiva o coactiva), ello respecto de los particulares y sin necesidad automática y previa de acudir a una instancia judicial, sino en pleno ejercicio del poder público que las reviste, todo siempre y cuando se garantice el respeto pleno del principio de legalidad y del debido proceso.

Dicho planteamiento había sido abordado por la presente Subsección⁴ en sentencia del 15 de marzo de 2018 cuando se precisó:

«Es importante precisar que según la naturaleza de las prerrogativas que se le concedan a la administración, la autotutela puede ser de tipo declarativa o ejecutiva. En el primero de los casos, los actores públicos, en ejercicio de las facultades que les otorga la ley, producen actos administrativos a través de los cuales definen una situación jurídica como puede ser la existencia de un derecho y su correlativa obligación. La autotutela ejecutiva o coactiva alude a las operaciones o acciones llevadas a cabo por la administración, tendientes a hacer efectiva una determinada situación jurídica.»

Con esta claridad sobre el tema, debe resaltarse que el mentado precepto nomoárquico de la autotutela administrativa, visto desde su arista declarativa, también hace referencia a la facultad de las entidades como la demandada, para reconocer sus errores y de esta forma modificarlos a fin de evitar la configuración de una situación ilegal, arbitraria, contraria a derecho o simplemente que no corresponda a la realidad material del asunto objeto de decisión.

Esto se verifica en casos como la resolución de los recursos en vía administrativa

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Radicado: 25000-23-25-000-2011-01239-01(3870-14).

(antes vía gubernativa), cuando se accede a las peticiones de los administrados con base en un nuevo estudio fáctico y jurídico de lo decretado previamente que es objeto de impugnación, o bien ante la existencia de figuras como la revocatoria directa y las correcciones formales antedichas.

Los dos mecanismos en comento claramente implican que las autoridades pueden (e incluso deben), sin que medie un fallo judicial que así lo ordene, enmendar y adecuar de manera autónoma, todas sus decisiones tanto en el trámite de una actuación como en el acto definitivo que la finalice, ello cuando se advierta que con aquellas manifestaciones se afecta la base estructural de la función administrativa que es el principio de legalidad, el debido proceso y la garantía del equilibrio entre los intereses particulares y generales con sujeción a la normativa aplicable a cada caso.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el legislador previó esta posibilidad bajo el entendido de que dicha autonomía en el control extra o prejudicial de los propios actos de la administración, no implica la facultad de los organismos públicos para declarar la nulidad de sus decisiones con efectos propios de una sentencia, sino que aquella posibilidad subsanatoria debe someterse a ciertas reglas que en el caso de las correcciones están previstas en los artículos 41 y 45 del CPACA previamente enunciados, así como en los cánones 93 a 97 *ibídem* para la revocatoria directa, los cuales ofrecen el siguiente contexto:

«ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados. Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las

obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.

ARTÍCULO 96. EFECTOS. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.»

Como se infiere de estas formulaciones jurídicas, la revocatoria directa consiste en una herramienta propia de las autoridades en sede administrativa y sin validación judicial previa, que puede ser desatada de oficio o a petición de parte, consistente en la modificación o cambio sustancial de las decisiones en firme que se han adoptado como manifestación unilateral de la respectiva entidad pública y que han creado situaciones jurídicas generales o particulares, siempre que éstas se acompañen con una o más causales o eventos de procedencia previstos en el artículo 93 del CPACA, esto es: «i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, y iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.».

Por el contrario, la corrección de irregularidades en la actuación administrativa o de errores aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras contenidos en los actos definitivos, es una modalidad de subsanación de yerros simplemente formales que no afectan ni involucran una variación material a la esencia de la decisión, sino que solo la aclaran para su eventual ejecución sin controversia.

En atención a esta disimilitud considera la Sala que debe verificarse el caso concreto para analizar la legalidad de los actos administrativos demandados.

➤ **El caso concreto**

Pues bien, en el asunto *sub lite* se observa que la entidad apelante arguyó tanto en el curso del proceso como en la impugnación de la sentencia, que el hecho de modificar la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014 (folios 22 a 29, C1)⁵, obedecía a una supuesta corrección de errores en el cálculo del monto a reconocer en cumplimiento de la providencia condenatoria que obligó a la entidad territorial al pago de sendos emolumentos salariales, pero que tal circunstancia no correspondía a una revocatoria del mentado acto, razón por la cual no solicitó la autorización o consentimiento a la señora Ramírez Ossa.

⁵ «POR MEDIO DE LA CUAL DE (sic) ORDENA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE UNAS PRESTACIONES SALARIALES A UNA FUNCIONARIA EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA JUDICIAL»

Al respecto se verifican las siguientes pruebas:

- Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, por medio de la cual la Secretaría de Servicios Administrativos de la Alcaldía de Manizales, liquidó, reconoció y ordenó el pago a favor de la señora Lina María Ramírez Ossa, de una suma equivalente a \$71.180.658 por concepto de horas extras causadas entre el 14 de junio de 2007 hasta el 31 de agosto de 2012, esto con la respectiva indexación. Dicha decisión se dio en cumplimiento de la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales el 16 de mayo de 2013, en el proceso con radicado 2010-795, modificada parcialmente por la providencia proferida el 24 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo de Caldas en segunda instancia que señaló lo siguiente:

«[...] **SEGUNDO: MODIFÍCANSE** parcialmente los ordinales tercero, cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia proferida el dieciséis (16) de mayo de dos mil trece (2013), por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por la señora LINA MARÍA RAMÍREZ OSSA contra el MUNICIPIO DE MANIZALES, los cuales quedarán así:

“**TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD** de los oficios UGH-188 del 6 de abril de 2009 y S.S.A-GH 00710 del 09 de abril de 2010, mediante los cuales, se negó el reconocimiento de manera retroactiva, de los derechos derivados de las **horas extras, recargos nocturnos y dominicales** bajo los mandos fundamentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Condénese al MUNICIPIO DE MANIZALES, a pagar a la señora LINA MARÍA RAMÍREZ OSSA, identificada con cédula de CC 30.301.463 de Manizales **el valor de las horas extras, los recargos nocturnos y dominicales laborados desde el 14 de junio de 2007 y hasta el 31 de agosto de 2012**, con estricta sujeción a las órdenes del día obrantes en los cuadernos 4 y 4, que conforman el cuadro de turnos cumplido por la demandante, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

QUINTO: Condénese al MUNICIPIO DE MANIZALES a reliquidar los dineros reconocidos a la señora LINA MARÍA RAMÍREZ OSSA por concepto de prestaciones sociales teniendo en cuenta el concepto de **horas extras, recargos nocturnos y dominicales, a partir del 14 de junio de 2007 y hasta el 31 de agosto de 2012**”» (Negrilla y mayúscula del texto original). (Folios 8 a 15, C2).

- Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015, mediante la cual la Secretaría de Servicios Administrativos de la Alcaldía de Manizales modificó el artículo primero de la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, en el sentido de ordenarle a la señora Ramírez Ossa reintegrar la suma de \$38.469.346 por concepto de mayor valor pagado en el mentado acto administrativo, luego de que la propia entidad hubiera efectuado una reliquidación del valor de la condena a cancelar con base en los siguientes hallazgos:

«- Que una vez verificada la liquidación de los factores salariales de Dominicales y festivos se encontró inconsistencias en su liquidación, toda vez que las mismas debieron ser liquidadas conforme a la ley, equivalente al doble del valor de un día.

- Que una vez verificada la liquidación del reconocimiento de compensatorios, los mismos no tenían derecho a ello como les fue reconocido.

- Que igualmente, los dominicales reconocidos no fueron descontados del total de horas laboradas al mes, constituyéndose en un pago superior.

- Que igualmente en la verificación efectuada, se encontró que los factores de horas laboradas al mes, debió ser sobre la suma de 190 horas y no 176 horas.

- Que los pagos parciales por concepto de dominicales reconocidos en su época por parte de la administración, no fueron indexados.

Que una vez efectuada la reliquidación conforme a la ley, se encontró una diferencia en favor del Municipio de Manizales [...]». (Folios 19 a 22, C2).

- Recurso de reposición y en subsidio apelación formulado por la demandante

contra el precitado acto administrativo, radicado el 21 de enero de 2016 ante la Alcaldía de Manizales con el fin de que en virtud del artículo 97 del CPACA, la entidad revoque dicha decisión e inicie la actuación tendiente a solicitarle el consentimiento expreso y escrito para modificar la resolución inicial de cumplimiento de un fallo judicial. (Folios 23 a 25, C2).

- Resoluciones 123 del 26 de febrero de 2016 (Folios 26 a 27, C2) y 447 del 18 de marzo de 2016 (Folios 28 a 30, *ídem*); a través de las cuales la entidad demandada resolvió los mentados recursos de reposición y apelación respectivamente, en el sentido de confirmar la Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015, al aducir que:

«[...] Considera está (sic) instancia que el proceder de que ha hecho gala la Secretaría de Servicios Administrativos, esto es la corrección aritmética de valores, está prevista en la Ley 1437 de 2011 – CPACA, cuando en el artículo 40 (sic), prevé: [...] Igual proceder observa la ley procesal civil, cuando el artículo 286 del CGP, señala que el juez puede corregir de oficio o a petición de parte y en cualquier tiempo, los errores, incluidos los puramente aritméticos, contenidos en las providencias que dicte, a lo cual procede mediante auto. [...] El proceder de la Secretaría de Servicios Administrativos está acorde con la norma que regula la materia, actuar que está dentro del campo de la buena fe [...] Tampoco resulta procedente acceder a la petición del memorialista referida a reclamar su patrocinio para que proceda a la revocatoria del acto impugnado en los términos del artículo 97 del CPACA, por sustracción de materia, habida cuenta que el proceder de la plurinombrada Secretaría Servicios Administrativos se empara en instrucciones del artículo 45 *ibidem*, ya citado y transcrito, para cuya aplicabilidad no se requiere de la aquiescencia del ahora impugnante.»

- Mandamiento de pago RTT.MV.44-16, por medio del cual la tesorera del Municipio de Manizales impone a cargo de la libelista el pago de \$38.469.346, suma correspondiente al reintegro ordenado por la Secretaría de Servicios Administrativos de la Alcaldía, más intereses y costas del proceso. Igualmente en este acto se decretó la medida cautelar de embargo y retención de la quinta parte de lo que excediera el salario mínimo legal mensual vigente y que percibiera la señora Ramírez Ossa en su vinculación con dicha entidad. (Folio 7, C2).

Como se desprende del acervo probatorio practicado, la parte demandada aduce que en efecto los actos cuestionados solo corrigen un error aritmético en el cálculo del monto a cancelar a la libelista en razón del cumplimiento de la sentencia judicial que ordenó reconocer trabajo suplementario, lo cual generaba un saldo a reintegrar por parte de esta última y a favor del ente territorial.

Pues bien, la Subsección disiente de esa postura al advertir que el Municipio de Manizales no comprendió el alcance del artículo 45 del CPACA en cuanto a la corrección de simples errores formales, habida cuenta de que amparado en dicha normativa, éste revocó parcialmente y de facto, una decisión administrativa en firme que había creado una situación jurídica específica, al punto de mutarla en otra diferente a pesar de que incluso ya había sido materializada.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que los yerros de carácter aritmético, en efecto son simplemente formales, debido a que implican la equivocación en el desarrollo de una operación matemática, al punto de arrojar un resultado diferente al que la fórmula o ejercicio correctamente aplicado daría. Es decir, este tipo de error simplemente se aviene a un traspie en el cálculo de un guarismo buscado por ejemplo a través de una suma, una resta, una multiplicación, una división, etcétera.⁶

⁶ Este concepto ha sido objeto de análisis y definición por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; en sentencia del 5 de noviembre de 2015 dictada en el proceso con radicado: 20001-23-31-000-2011-00548-01(2586-13).

Lo anterior quiere decir que si la administración encuentra una inconsistencia puramente matemática en la determinación de una suma de dinero, puede enmendar dicho dato o cifra anómala en aplicación del artículo 45 del CPACA, sin autorización previa del administrado o de un juez, siempre y cuando tal cambio no afecte la decisión en sí misma desde su propia esencia, es decir, el derecho o la obligación creada a uno o varios particulares.

En suma, bajo esta figura la entidad puede cambiar el valor de un resultado pero no está habilitada para variar la condición de la situación jurídica adoptada por su propia voluntad en un acto y menos cuando aquel está en firme y debidamente ejecutado⁷.

De acuerdo con lo anterior, al validar el contenido y sustento tanto de la Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015 que modificó el acto de reconocimiento de trabajo suplementario a favor de la demandante, así como la Resolución 447 del 18 de marzo de 2016 que confirmó la primera, se encuentra que en ningún momento el Municipio de Manizales halló un error en la aplicación de una operación matemática para fijar la cuantía de la condena impuesta en su contra, sino que evidenció una serie de elementos que no tuvo en cuenta o que computó por demás.

En razón de ello, esta autoridad efectuó toda una nueva liquidación que si bien arrojó un guarismo disímil al inicialmente reconocido a la señora Ramírez Ossa, lleva consigo una condición sustancial totalmente contraria a la creada, pues la libelista pasó de ser la titular de un derecho económico a imponérsele una obligación dineraria que la volvió deudora de la administración, lo cual dista abruptamente de una simple corrección formal.

Esto se verifica con mayor claridad cuando textualmente se lee en el artículo segundo de la Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015, lo siguiente: «ARTÍCULO 2: Ordenar al señor (a) LINA MARÍA RAMÍREZ OSSA el reintegro de la suma de \$38.469.346 como mayor valor pagado en la Resolución N° 746 de diciembre 30 de 2014, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo [...]». La orden transcrita es de manera ostensible la creación de una nueva situación jurídica a cargo de la demandante y no la subsanación de un error aritmético, de suerte que se desvirtúa por completo la figura de una corrección y se materializa una revocatoria parcial de hecho.

Ahora, en cuanto a la posibilidad de efectuar una revocatoria directa del acto administrativo particular que había ejecutado una orden judicial, es perentorio recordar que aquella prerrogativa existe y es válida en razón del principio de autotutela de las autoridades públicas. No obstante, aquella figura jurídica es válida bajo los preceptos regulatorios de la Ley 1437 de 2011.

Acerca de ello, se resalta que para la procedencia de la revocatoria directa es indispensable que la administración determine cuál es la causal de aquellas contenidas en el artículo 93 *ejusdem* que la habilita para modificar una situación jurídica consolidada por esta misma, y que en el evento de tratarse de un acto de contenido particular, solicite puntualmente la aquiescencia del involucrado en la decisión para cambiarla, esto es, que aquel autorice expresamente y por escrito a

⁷ Sobre este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; en sentencia del 6 de abril de 2000 proferida en el proceso con número interno 3193-99, señaló lo siguiente: «[...] No ocurre lo mismo cuando se pide la corrección de errores aritméticos o asimilables a estos, pues en nada se afecta el contenido de la decisión, simplemente se corrige aquello que es evidente. [...]».

la entidad, a fin de que modifique el derecho o la obligación que le había sido determinada, esto por mandato inexpugnable del artículo 97 *ibídem* y su parágrafo, con observancia inherente del debido proceso y las garantías de defensa y contradicción.

Lo expuesto se traduce en que tal como lo estimó el *a quo*, el fin pretendido por el Municipio de Manizales con la expedición de los actos demandados, no era enmendar un yerro de forma, sino revocar un derecho para convertirlo en una obligación, lo cual en principio habría sido adecuado en la medida en que se hubiese ajustado dicha actuación a los efectos y fines de la aludida herramienta de autotutela, que tiene límites como efectivamente lo era el requisito previo de la solicitud de autorización a la libelista para modificar su situación, tal como lo precisó esta Corporación⁸ en sentencia del 19 de septiembre de 2019, así:

«En el caso de la revocación directa de actos de contenido particular y concreto, el respeto del derecho al debido proceso supone (i) que se adelante un procedimiento administrativo en el que se les otorgue a los interesados la oportunidad de intervenir y de solicitar pruebas; y (ii) la obtención del consentimiento escrito y expreso del respectivo titular del derecho o de la situación jurídica que emana de tales actos. En tales condiciones es plausible concluir que, en la medida en que los actos administrativos impliquen la creación, modificación o el reconocimiento de derechos de naturaleza individual y determinada, la administración pública debe sujetarse a la manifestación de voluntad que ha plasmado en ellos, a no ser que de manera inequívoca el administrado a cuyo favor ha operado tal reconocimiento autorice la pérdida de vigencia del acto administrativo, previo agotamiento de un procedimiento administrativo. En caso contrario, el Estado deberá cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través del respectivo medio de control.» (Líneas fuera de texto).

Sobre la exigencia de obtener un consentimiento expreso del administrado afectado en orden de revocar un acto de la propia entidad pública, se precisa que el legislador previó dicha condición con el ánimo de garantizar y propender por garantías constitucionales fundamentales como la buena fe, la confianza legítima y la seguridad jurídica, las cuales se predicán de forma ambivalente tanto del actuar de las autoridades como del que le corresponde a los particulares, ello en atención a que se busca que el Estado someta, respete y adecúe su dinámica a la legalidad de sus propias decisiones, para que en tal sentido las personas puedan confiar en esa conducta diligente, tener certeza sobre sus derechos y obligaciones, y de esta manera deban responder en consecuencia con esa misma actitud a través del cumplimiento de sus deberes frente a las instituciones.

Lo antedicho fue precisado por esta Subsección cuando en providencia adiada el 3 de octubre de 2019 se indicó:

«Se ha dicho por parte de la jurisprudencia que la administración, debe someter sus actuaciones a procesos reglados y respetar sus propios actos, ello como garantía del debido proceso de los ciudadanos y como límite en el ejercicio del poder público. Por tanto, la regla general es que no puede revocar los actos administrativos que crean o modifican una situación jurídica particular a su arbitrio, debiendo velar por la protección del principio de la buena fe y de la seguridad jurídica, lo que logra, con la solicitud y obtención de la autorización del particular para revocar el acto administrativo que lo afecta.» (Subrayado intencional).

Como se observa, soslayar el requisito de la solicitud de autorización particular para modificar una situación creada en un caso como el *sub iudice*, conlleva a que

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Radicado: 18001-23-31-000-2013-00006-01(2179-18).

en efecto el acto que revoque directamente una decisión previa adolezca de nulidad por desconocimiento de las normas en que debía fundarse y por violación del debido proceso administrativo, pues se transgreden principios como la buena fe y la seguridad jurídica que constituyen parte esencial del principio de legalidad que debe revestir las actuaciones de los entes estatales.

De otro lado, sin perjuicio de lo expresado hasta este punto, resulta imperioso destacar que el hecho de haber señalado con antelación que era procedente «en principio» el mecanismo de la revocatoria directa para ordenar un reintegro en lugar de un pago, se fundamenta en que pese a resultar cierto que pudo configurarse un mayor valor a pagar y un consecuente saldo a favor de la administración en virtud de la primera liquidación de la condena a reconocer a la señora Ramírez Ossa, la mentada orden de reintegro de dineros en cualquier caso tampoco habría sido ajustada a derecho, si se tiene en cuenta que existe una diferencia contundente entre los efectos de la revocatoria directa y los de la declaratoria judicial de nulidad de un acto administrativo, conforme se esbozó en sentencia del 23 de mayo de 2019, dictada por esta Sala⁹ en el siguiente sentido:

«En relación con los efectos de la revocatoria directa, el Consejo de Estado ha explicado que difieren de los de nulidad, pues la primera es ejercida con fundamento en el poder de auto tutela de la administración que implica la exclusión de los efectos del acto, sin que ella tenga el carácter de una declaración formal de ilegalidad, mientras que en la segunda el juez de lo contencioso administrativo verifica si se configura alguna de las causales previstas por el artículo 84 del CCA, pronunciamiento que tiene, como regla general, efectos *ex tunc*, esto es, desde el origen mismo del acto. El criterio expuesto, es coherente con el hecho de que la revocación directa la efectúa la administración a través de un acto administrativo que se sujeta a las reglas antes dichas dentro de las cuales se encuentra la relativa a la posibilidad de causar efectos a partir de su vigencia hacia el futuro o *ex nunc*, es decir, que aquella situación no vicia de nulidad el acto que bien pudo haber generado efectos mientras rigió, ni impide que sea demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues sigue amparado por la presunción de legalidad.» (Resaltado de la Subsección).

En el presente caso se aclara que si bien no reposa prueba relativa al pago de la suma ordenada en la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, sí es posible deducir con claridad que dicho acto fue ejecutado y surtió plenos efectos materiales en punto a la cancelación efectiva a favor de la demandante de una suma equivalente a \$71.180.658, puesto que así se infiere del sustento factual de la demanda y de la contestación, así como del solo hecho de que precisamente el acto cuestionado impone una carga de reintegro de dinero, lo cual solo es viable cuando la suma en exceso ya ha sido abonada, al igual que por el decreto de una medida de embargo sobre la remuneración de la libelista que implicaba un descuento efectivo de sus ingresos para solventar la obligación de reembolso.

Bajo este contexto se estima que la decisión primigenia que la entidad territorial pretendía revocar, tuvo una ejecución inmediata que no se prolongó en el tiempo, por lo que de cualquier modo, así hubiese mediado la expresión de la aquiescencia de la demandante, la figura referida habría resultado ineficaz jurídicamente, habida cuenta de que como se adujo en el extracto jurisprudencial transcrito, ésta solo surte efectos hacia futuro desde la expedición de la orden de

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 23 de mayo de 2019. Radicado: 76001-23-31-000-2009-00295-01(3106-16). Se aclara que si bien este fallo se profirió en un asunto tramitado en vigencia del Decreto 01 de 1984 (CCA), resulta pertinente para el presente asunto, pues se toma como referencia jurisprudencial en cuanto a los efectos de la revocatoria directa que no cambiaron con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

revocación y de ninguna manera retroactivos como ocurre con la declaratoria de nulidad, pues la demandada con aquel mecanismo no puede enervar la presunción de legalidad de su propio acto, sino tan solo evitar que lo resuelto se materialice, lo cual no es viable cuando esto ya ocurrió.

En adición a lo expuesto, debe tenerse en cuenta que una orden de devolución de dinero implica una especie de restablecimiento del derecho o de retorno a las condiciones previas a la vigencia del acto a revocar, de manera que la administración tampoco tendría dicha facultad al ser ésta una potestad inherente a la competencia del juez administrativo cuando la manifestación de la entidad es puesta en su conocimiento por medio del respectivo medio de control.

➤ **Sobre la supuesta prevalencia del trámite incidental de liquidación de condenas en abstracto, la defensa del patrimonio público sobre el interés particular, la moralidad administrativa y la prohibición del abuso del derecho**

En lo atinente a estos puntos de inconformidad planteados por la parte apelante, se destaca que su fundamento consiste en que si se llegara a advertir la ilegalidad de los actos demandados como se halló previamente, tal circunstancia debía ceder ante la preponderancia de una serie de principios superiores que en su sentir legitimarían su decisión de ordenar el reembolso del mayor valor pagado a la señora Ramírez Ossa.

Como primer aspecto esbozado, el Municipio de Manizales aseguró que la providencia dictada el 24 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo de Caldas en el proceso 2010-795, la cual le ordenó reconocer y pagar a favor de la libelista los valores correspondientes a horas extras y demás recargos por trabajo suplementario, impuso una condena en abstracto que requería por parte de la demandante el inicio de un incidente de liquidación de la sentencia dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria del respectivo fallo según el artículo 193 del CPACA, por lo que al no haberlo hecho había prescrito su derecho a reclamar los valores adeudados.

Al respecto se considera que este argumento no encuentra cohesión jurídica con el caso concreto en la medida en que las condenas en abstracto son aquellas cuyo monto no está determinado o no es determinable a partir de la simple lectura de la providencia, por lo que requiere un trámite posterior con pruebas y demás argumentos tendientes a precisar la cuantía a cancelar.

Pues bien, de conformidad con el texto trasuntado de la sentencia aludida, contenido en la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, se extrae con claridad que la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Caldas, si bien no fijaba una suma líquida de dinero, sí permitía deducir y calcular el valor a abonar, pues ésta precisó los extremos temporales y los insumos de información en cuanto a horas y turnos que debían tenerse en cuenta a fin de aplicar las reglas liquidatorias de trabajo suplementario.¹⁰

En efecto la entidad territorial demandada sin necesidad de una orden impartida

¹⁰ Lo anterior por cuanto en el ordinal 4° de la sentencia proferida el 24 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo de Caldas en el proceso 2010-795, se indicó puntualmente: «CUARTO: Condénese al MUNICIPIO DE MANIZALES, a pagar a la señora LINA MARÍA RAMÍREZ OSSA, identificada con cédula de CC 30.301.463 de Manizales el valor de las horas extras, los recargos nocturnos y dominicales laborados desde el 14 de junio de 2007 y hasta el 31 de agosto de 2012, con estricta sujeción a las órdenes del día obrantes en los cuadernos 4 y 4, que conforman el cuadro de turnos cumplido por la demandante, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.» (Mayúscula conforme a la transcripción).

en un incidente de liquidación de la condena, efectuó su propio cálculo con base en los lineamientos del fallo en comento, según la misma Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, la cual incluso fue revisada y corregida con los valores presuntamente adecuados por medio de la Resolución 643 del 4 de diciembre de 2015.

Esto demuestra fehacientemente que lo previsto en la providencia en cita sí era determinable y no requería por parte de la demandante un trámite incidental como el aducido en esta oportunidad, de suerte que el derecho de aquella a obtener su pago no prescribió por falta de diligencia, pues ésta no requería iniciar actuaciones adicionales como lo alega el Municipio de Manizales.

Seguidamente, se resalta que la autoridad apelante arguye la configuración de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad con el fin de que ésta hubiera podido pretender la declaratoria de ilegalidad de la resolución inicial de cumplimiento del fallo judicial tendiente al reconocimiento de trabajo suplementario a favor de la demandante, la cual sostiene que es errada en cuanto a la liquidación por un valor en exceso.

Lo anterior lo indicó luego de manifestar expresamente en su recurso de alzada que: «No obstante, conforme con las normas del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, la acción pertinente debe en todo caso presentarse en los términos del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, (4 meses) término evidentemente prescrito en el asunto que nos ocupa, razón por la cual al haber advertido el yerro por parte de la administración un año después, y con la acción de lesividad caducada, no tuvo más remedio el municipio de Manizales que proceder a declararlos deudores del municipio por las sumas de dinero pagadas de más.» (Ver folios 213 vuelto y 214, C1).

De lo trasuntado *ut supra*, se infiere sin duda que la misma entidad demandada reconoce su negligencia y responsabilidad en el vencimiento del término de caducidad para presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, lo cual conlleva a que no existieron factores externos e irresistibles que le impidieran ejercer su derecho de acción, el cual en estos casos no solo es una prerrogativa sino un deber de las autoridades de acuerdo al artículo 97 del CPACA que reza:

«[...] Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.» (Líneas intencionales).

De este modo, si el ente territorial encontró que su decisión primigenia atentaba contra la realidad fáctica y jurídica del derecho a reconocer a la demandante y que además esto afectaba el erario por ir en detrimento de las finanzas estatales, debió advertir que al no poder corregir o revocar directamente aquel acto ante el hecho de que generaría una nueva situación jurídica diferente a la creada, tenía la obligación legal de demandarlo oportunamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esto es, con observancia del término de caducidad, y no con manifestaciones como las cuestionadas en esta oportunidad que infringen el principio de legalidad de las actuaciones públicas.

En suma, el Municipio de Manizales sí tenía la forma legal y adecuada de obtener el reintegro de las sumas canceladas en exceso con el ánimo de proteger el

interés general de los recursos públicos, y esto era a través del respectivo medio de control judicial. Empero, el haber dejado que se configurara la caducidad para demandar lo propio, implica necesariamente la imposibilidad de ejercer su derecho de acción en aras de la garantía de la seguridad jurídica, y en este caso del respeto por el principio de la cosa decidida administrativa que se consolidó con la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014 cuando quedó en firme y con efectos plenamente agotados.

Luego, no resulta consecuente afirmar que al velar por el interés general, el Estado pueda inobservar de plano y con afectación de su núcleo esencial, derechos fundamentales de los particulares como el debido proceso, el derecho de defensa y la confianza legítima, por medio de acciones que contravienen el mismo ordenamiento jurídico, pues ello deviene en una concepción inadecuada relativa a que sería procedente enmendar una situación irregular a través de una actuación ilegal.

Ahora, lo expuesto hasta este punto no quiere decir como lo sostiene la demandada, que dicho planteamiento deriva en la imposibilidad de recuperar el dinero pagado en mayor valor, pues esto claramente no es válido y en efecto debe propenderse por la protección del erario. En casos como el presente evidentemente la negligencia o la omisión en el correcto actuar de la administración es susceptible de investigación disciplinaria frente a los funcionarios en particular que pudieron haber generado con dolo o culpa grave esta carga impositiva ilegal para la entidad, por lo que una vez verificados los fundamentos de su responsabilidad, resulta necesario acudir a los preceptos del artículo 142 del CPACA, referentes al medio de control de repetición que se consagró en el siguiente sentido:

«ARTÍCULO 142. REPETICIÓN. Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño.»

De conformidad con este análisis, la Subsección encuentra que tanto el principio de prevalencia del interés general sobre el particular, la protección de los recursos públicos y la moralidad administrativa, a pesar de ser preceptos constitucionales superiores, no priman *per se* y de pleno derecho sobre otros postulados supraleales como el debido proceso, la seguridad jurídica, la confianza legítima y el principio de legalidad de las actuaciones del Estado, habida cuenta de que en clave de ponderación, se evidencia que fue el actuar de la autoridad pública el que generó la situación ilegal tanto en sede gubernativa como ante la imposibilidad de acudir a la jurisdicción para demandar su propio acto.

Lo esbozado da a entender que, contrario a la acusación del Municipio de Manizales frente a la señora Ramírez Ossa al asegurar que fue ella la que abusó

de su derecho por pretender beneficiarse de su propia culpa¹¹, en realidad es la propia entidad territorial la que en este momento trata de exculparse con base en su yerro, en tanto justifica la legalidad de su acto de revocación directa por el acaecimiento de la caducidad para formular una demanda de lesividad, cuando efectivamente se desconocieron los postulados normativos básicos para poder subsanar dicho error, al haber mutado la situación jurídica de la demandante de manera intempestiva, más aun si se tiene en cuenta que ésta era acreedora y se convirtió en deudora de su empleador pese a que inicialmente la condena a su favor le generaba la expectativa legítima de un reconocimiento y pago de sendos factores salariales, no de la imposición de una obligación dineraria.

En conclusión: los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por violación de las normas en las que debían fundarse y por transgresión del debido proceso, puesto que el ente demandado pretendió cambiar parcialmente una decisión de reconocimiento y pago de una condena impuesta por vía judicial bajo el amparo de una supuesta corrección de errores aritméticos, cuando aquella modificación implicaba en realidad una revocatoria directa del acto inicial tendiente a crear una nueva situación jurídica, que por mandato legal debió cumplir con el requisito de la solicitud de autorización expresa y escrita de la libelista para tal fin, la cual en todo caso solo habría resultado eficaz si los efectos de aquella resolución no se hubiesen consolidado como en efecto acaeció.

En atención a ello, la posibilidad viable de recuperación del dinero cancelado en exceso era demandar bajo la modalidad de lesividad el propio acto, pues el interés general, la moralidad administrativa y el trámite incidental de liquidación de condena no priman en este caso frente al actuar de la administración que va en detrimento de la seguridad jurídica y el mismo principio de legalidad.

Segundo problema jurídico

¿La Previsora S.A. Compañía de Seguros está obligada responder en calidad de llamada en garantía del Municipio de Manizales, en virtud de la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos invocada por la entidad demandada?

Debido a que el primer cuestionamiento se resolvió de manera afirmativa, es necesario pronunciarse frente a este planteamiento, respecto del cual la Subsección sostendrá como tesis que, la llamada en garantía no debe asumir la condena impuesta en contra del Municipio de Manizales, debido a la improcedencia de cobertura de la póliza con base en la cual se reclamó lo propio, tal como se explica a continuación:

➤ De la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos, su cobertura y vigencia

Se observa que el Municipio de Manizales llamó en garantía a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, con base en la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos n.º 1003531 (obrante de folios 132 a 138, C1), la cual tenía una vigencia entre renovaciones y prórrogas, comprendida desde el 1.º de enero de 2014 al 1.º de octubre de 2016, en la que se previeron los siguientes eventos pasibles de cobertura:

«Categoría: 1-R.C SERVIDORES PÚBLICOS

AMPAROS CONTRATADOS

¹¹ Ver folio 215 vuelto, C1, en el recurso de apelación.

- NO. Amparo
5 COBERTURA R.C. SERVIDORES PÚBLICOS
1 ** ACTOS INCORRECTOS
2 ** ACTOS QUE GENEREN JUICIOS DE RESPONSA
4 ** CAUCIONES JUDICIALES
3 ** HONORARIOS PROFESIONALES
6 GASTOS Y COSTOS JUDICIALES

[...]

CARGOS ASEGURADOS:

- 1 Alcalde
13 Secretarios de despacho
1 Tesorero general
1 Director Técnico – Unidad de Gestión de Riesgos
8 Profesionales especializados
1 Líder de programa unidad de gestión administrativa
1 Profesional Universitario – Bienes y Servicios [...]

En el recurso de apelación de la entidad demandada, ésta aseguró que el contrato de seguro invocado era el adecuado para que la llamada en garantía asumiera la condena en su contra, en tanto el secretario de despacho de la Secretaría de Servicios Administrativos de la Alcaldía se encontraba amparado por la póliza, y fue él quien suscribió el acto administrativo que generó con la condena en este proceso, un detrimento patrimonial al municipio.

Pues bien, al respecto considera la Sala que en principio habría resultado procedente el llamamiento fundado en la póliza referida, bajo el entendido de que la actuación estatal analizada y objeto de control judicial en esta oportunidad, correspondía efectivamente a la verificación de legalidad de sendos actos administrativos sobre los cuales se aseguraba su contrariedad al ordenamiento jurídico, tal como se demostró, por lo que la orden de restablecimiento eventualmente sí podría generar una disminución patrimonial atribuible al actuar incorrecto o inapropiado de uno o varios de los funcionarios intervinientes en la actuación que erraron en el procedimiento, pues así incluso lo sostiene la propia entidad territorial.

No obstante lo anterior, la Subsección concuerda con la aseguradora específicamente en lo referente a la falta de cobertura de la póliza para el caso concreto, pero no por elección inadecuada del contrato, sino porque el tomador y al mismo tiempo asegurado, es decir, el Municipio de Manizales, no llamó en garantía con fines de repetición al servidor involucrado en orden de verificar su responsabilidad y tampoco demostró que aquel hubiese sido declarado judicial o administrativamente como tal, lo cual constituía un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basaba la pretensión de subrogación en el pago de la condena a imponer en esta instancia judicial, ello conforme el clausulado anexo e integrante de la póliza referida (visible de folios 177 a 182, C1), que sobre el particular precisa lo siguiente:

«**AMPAROS** [...] 1. DETRIMENTOS PATRIMONIALES SUFRIDOS POR EL ESTADO O POR **TERCEROS**, SIEMPRE QUE SEAN CONSECUENCIA DE LOS ACTOS INCORRECTOS COMETIDOS POR LOS **FUNCIONARIOS ASEGURADOS** EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE SU CARGO. ESTE AMPARO SERÁ PROCEDENTE CUANDO LOS **FUNCIONARIOS ASEGURADOS** SEAN DECLARADOS CIVIL O ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLES DE DETRIMENTO PATRIMONIAL POR HABER COMETIDO **ACTOS INCORRECTOS**, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE LOS CARGOS RELACIONADOS EN LA CARÁTULA DE ESTA PÓLIZA.

LA COBERTURA OTORGADA BAJO EL PRESENTE NUMERAL SE HACE EXTENSIVA TANTO A

LOS PERJUICIOS POR LOS QUE LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS FUEREN RESPONSABLES POR HABER COMETIDO ALGÚN ACTO INCORRECTO RESPECTO DEL CUAL SE LES SIGA O DEBIERA SEGUIR, BIEN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL AL TENOR DE LO CONSAGRADO EN LA LEY 610 DE 2000, O BIEN ACCIÓN DE REPETICIÓN O DE LLAMAMIENTO EN GARANTÍA CON FINES DE REPETICIÓN POR CULPA GRAVE, AL TENOR DE LO CONSAGRADO EN LA LEY 678 DE 2001. [...]» (Mayúscula de acuerdo a la transcripción. Subrayado fuera de texto).

Por otro lado, en cuanto a la vigencia del contrato de seguro aludido, se evidencia que éste tenía aplicación para el lapso comprendido entre el 1.º de enero de 2014 al 1.º de octubre de 2016, o por lo menos así se infiere de las renovaciones y prórrogas con base en las cuales la demandada efectuó el llamamiento en garantía.

Empero, efectivamente la modalidad bajo la cual fue adquirida esta póliza es la denominada «por descubrimiento» o «*claims made*», según el clausulado reseñado anteriormente, de suerte que tal como lo aduce La Previsora S.A., la cobertura de los eventos amparados no se limita en sí misma a la fecha de ocurrencia del siniestro, sino también al momento en que el tercero reclama al asegurado la indemnización del daño y éste lo pone en conocimiento de la aseguradora de manera prejudicial o judicial.

Pues bien, al margen de lo expuesto en precedencia sobre la falta de cobertura del contrato de seguro, se precisa que luego de validar las pruebas aportadas con el llamamiento en garantía y su contestación, no se advierte que al Municipio de Manizales se le hubiese reclamado lo pretendido con la demanda en cuestión durante la vigencia de la póliza invocada, pues la solicitud de conciliación prejudicial ocurrió el 10 de noviembre de 2016 (con posterioridad al 1.º de octubre de 2016), por lo que tampoco se encuentra el aviso a La Previsora S.A. en ese lapso de cobertura, a fin de predicar la obligatoriedad de ésta en la subrogación del pago de la condena como lo solicitó la entidad territorial.

En conclusión: La Previsora S.A. no debe responder como llamada en garantía del Municipio de Manizales con base en la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos, en la medida en que dicha autoridad no cumplió con las exigencias de cobertura destinadas a buscar la declaratoria de responsabilidad del funcionario respectivo frente al cual se alega la ocurrencia de un acto incorrecto que genera un detrimento patrimonial, aunado a la falta de reclamación dentro del término de vigencia del contrato de seguro, que impiden a la aseguradora asumir la condena a imponer en este asunto.

Tercer problema jurídico

¿Procedía la condena en costas de primera instancia en contra del Municipio de Manizales, en el entendido de que la intención aludida por éste al expedir los actos demandados era velar por la protección del erario con la orden de devolución de dineros cancelados supuestamente en exceso?

Frente a este interrogante la Subsección tendrá como tesis que sí procedía la condena en costas de primera instancia en contra de la entidad demandada, tal como se sustenta a continuación:

➤ **De la condena en costas**

Esta Subsección¹² sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas por lo siguiente:

- a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-.
- b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP¹³, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público¹⁴.

Con base en esta última precisión es que la autoridad demandada considera que no debió ser objeto de imposición de costas, al aducir que con su actuación solo buscaba la protección de intereses generales como la protección del erario y la moralidad administrativa. No obstante, debe recordarse que el presente asunto no es una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en modalidad de lesividad iniciada por la entidad territorial con dichos fines, sino instaurada por una particular afectada con la decisión ilegal de revocatoria de dicha autoridad, la cual más que procurar por garantías públicas, contraviene el ordenamiento en sí mismo y las termina afectando.

Ahora, así se asumiera dicha posición como una intención desinteresada de la demandada, lo cierto es que esos juicios subjetivos referentes a la conducta de las partes no se deben verificar en casos como el presente en vigencia de la actual

¹² Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

¹³ «**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:[...].»

¹⁴ Regula la norma lo siguiente: “[...] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]»

normativa procesal, pues al no ser éste un medio de control incoado por la propia autoridad, solo se puede inferir un interés particular de la demandante que implica el pago a su favor de las costas al haber vencido en su contienda judicial.

En conclusión: sí resultaba procedente e incluso necesaria la condena en costas en primera instancia en contra del Municipio de Manizales, en tanto el interés público aludido como defensa de su actuar no es objeto de validación frente a dicha orden impositiva, habida cuenta de que el presente medio de control se instauró en procura de derechos particulares en los que la parte que resulte vencida en juicio, indispensablemente debe cancelar lo correspondiente a dicha carga procesal conforme a la normativa actual que no predica la aplicación de juicios de valor sobre las conductas observadas por las partes.

Decisión de segunda instancia

Según se ha expuesto, se impone confirmar tanto el auto del 13 de junio de 2017 que había decretado la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, como la sentencia impugnada del 19 de abril de 2018 que accedió a las pretensiones de la demanda, habida cuenta de que no prosperan los argumentos de los recursos de apelación respectivos.

Del mismo modo se ordenará la cancelación del registro del proceso con radicación interna 3251-2017, puesto que el objeto de dicha actuación se agotó conjuntamente con la expedición de la presente sentencia.

De la condena en costas en segunda instancia

Bajo el hilo argumentativo desarrollado en la resolución del tercer problema jurídico, en el presente caso se condenará en costas a la parte demandada y a favor de la llamada en garantía, en la medida que conforme el numeral 3.º del artículo 365 del CGP, el Municipio de Manizales resultó vencido en segunda instancia y La Previsora S.A. intervino en el trámite de la apelación surtido ante esta corporación conforme la constancia secretarial visible a folio 263 del cuaderno 1.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confirmar el auto del 13 de junio de 2017 dictado por el Tribunal Administrativo de Caldas, por medio del cual se decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora Lina María Ramírez Ossa contra el Municipio de Manizales, donde interviene como llamada en garantía La Previsora S.A.

Segundo: Ordenar a la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado, cancelar el registro del expediente con radicación interna 3251-2017 (17001-23-33-000-2017-00100-01), contentivo de la apelación contra el auto del 13 de junio de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, a través de la cual se decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos cuestionados.

Tercero: Confirmar la sentencia del 19 de abril de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas que accedió a las pretensiones de la demanda, en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora Lina María Ramírez Ossa contra el Municipio de Manizales, donde interviene como llamada en garantía La Previsora S.A.

Cuarto: Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandada y a favor de la llamada en garantía, las cuales serán liquidadas por el *a quo*.

Quinto: Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.