

COMISION REMUNERADA POR RECONOCIMIENTO ACADEMICO POR CONDECORACION JOSE IGNACIO DE MARQUEZ EN LA RAMA JUDICIAL – Intemporalidad para su disfrute. Aplicación de norma vigente al momento de adquirir el derecho. Confianza legítima

La demandante alega que la Sala Administrativa aplicó retroactivamente el Acuerdo 709 de 2000, pues su situación se regía por el Acuerdo 11 de 1993, norma que se encontraba vigente para la fecha en que adquirió el derecho al reconocimiento académico tantas veces mencionado. En efecto, de la lectura desprevenida del Acuerdo se desprende que a partir de su vigencia se tendrán en cuenta los requisitos y procedimientos allí establecidos. De igual manera, en su artículo 17 dispuso que empezaría a regir a partir de su publicación en la Gaceta de la Judicatura. En estas circunstancias, no puede pretenderse que el Acuerdo 709 de 2000, acto de carácter general, se aplique a la situación de la demandante, cuyo reconocimiento académico fue otorgado en vigencia del Acuerdo 11 de 1993. La demandante fue sorprendida con la expedición del nuevo Acuerdo y que las reglas de juego le fueron cambiadas intempestivamente. Y si bien en ese momento la actora tenía una mera expectativa, en tanto no había adelantado las gestiones necesarias para el disfrute de la distinción otorgada, lo cierto es que la contundencia de la respuesta dada por el presidente de la Sala Administrativa respecto de la intemporalidad para el disfrute de la misma le generó confianza y por ello se demoró en elevar la solicitud respectiva. En esta medida, no queda duda de que la actuación de la administración vulneró el principio de la confianza legítima, el cual se estructura en la necesidad de la confianza mutua entre la administración y los administrados. "Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica y buena fe, adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 11 DE 1993 / ACUERDO 001 DE 1991 / DECRETO 709 DE 2000

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, veintiuno (21) de julio de dos mil once (2011)

Radicación número: 70001-23-31-000-2003-00081-01(0805-08)

Actor: OLGA ROSA PEREZ DE VELEZ

Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 27 de septiembre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por la doctora OLGA ROSA PÉREZ DE VIVAS contra la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

LA DEMANDA

La actora, OLGA ROSA PÉREZ DE VIVAS, mediante apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Sucre declarar la nulidad de la decisión contenida en el oficio No. 001733 del 7 de mayo de 2002, que le negó el reconocimiento de la comisión remunerada que le otorgó -en su condición de Juez Penal Municipal de Corozal- la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y de la resolución No. 321 del 28 de agosto de 2002, que confirmó la decisión.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la demandada otorgar la comisión remunerada a que tiene derecho por haber sido favorecida con la distinción José Ignacio de Márquez, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo 403 del 1º de diciembre de 1998, expedido por el Tribunal Superior de Sincelejo.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Fue escogida por el Tribunal Superior de Sincelejo como la mejor juez del Distrito Judicial de Sucre por el periodo correspondiente al año 1998, distinción que la hizo acreedora a la condecoración José Ignacio de Márquez otorgada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo 403 del 1º de diciembre de 1998 –art. 2º-.

Por Oficio 32415 del 15 de diciembre de 1998 la Secretaria Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura le comunicó los pasos a seguir con el fin de materializar el disfrute de la condecoración. Posteriormente, la presidencia de la Sala Administrativa expidió la circular 03 del 16 de marzo de 1999, con destino a los funcionarios y empleados que resultaron premiados con la mencionada distinción, donde se indicaba la forma de diligenciar la solicitud de comisión remunerada, sin mencionar en ninguno de sus apartes el término de caducidad o vencimiento de los derechos otorgados por la misma.

El 17 de julio de 2000 solicitó al presidente de la Sala Administrativa información sobre la normatividad aplicable a su caso y la vigencia del premio otorgado. Como respuesta, el citado funcionario le comunicó por escrito que dada la intemporalidad para el disfrute, otorgada por el Acuerdo 11 de 1993, podía hacer uso de ella cuando a bien lo dispusiera. Afirma que el Acuerdo 11 del 31 de marzo de 1993 modificó el Acuerdo 001 de 1991, en el sentido de eliminar las restricciones allí contenidas para el disfrute del reconocimiento académico, relativas al tiempo y a las apropiaciones presupuestales.

En virtud de la comunicación mencionada y en consideración a un accidente de motocicleta que sufrió el 22 de abril de 2000, que tuvo como

consecuencia la realización de una artroscopia en su rodilla izquierda y un tratamiento fisioterapéutico por espacio de seis meses, acompañado de su respectiva incapacidad, debió postergar el goce del reconocimiento académico al que se hizo merecedora en el año 1998.

Otro impedimento para poder disfrutar de tal distinción, asegura, lo constituye el hecho de encontrarse ejerciendo un cargo diferente al que desempeña en propiedad. En su caso, fue nombrada en encargo y provisionalmente como Juez Primero Penal del Circuito de Sincelejo, cargo que desempeñó durante el periodo comprendido entre enero y julio de 2001.

Agotó todos los pasos para la obtención de la comisión de estudios, incluidos el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y el formulario emitido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el cual fue diligenciado por la Universidad Pontificia Bolivariana, para el postgrado en derecho administrativo que se encuentra cursando desde marzo de 2002, pero el Consejo Superior de la Judicatura, mediante comunicación del 7 de mayo de 2002, negó la solicitud argumentando que el término previsto para el disfrute se encontraba vencido.

Citó como normas violadas los Acuerdos 11 de 1993 –artículo 1º- y 709 de 2000.

Alegó que la norma aplicable para resolver su solicitud era el Acuerdo 11 de 1993 que no establecía término de prescripción para hacer uso del premio otorgado, no obstante, la entidad aplicó retroactivamente el Acuerdo 709

de 2000, el cual empezó a regir el 5 de septiembre del mismo año. Agregó que si en gracia de discusión se aceptara la aplicabilidad de esta disposición, el término de los dos años previstos para el vencimiento del término aún no se había cumplido, pues el plazo vencía en septiembre de 2002 y la solicitud fue presentada en febrero de ese mismo año.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda. Dijo que la demandante no quiso disfrutar en el año 1999 del beneficio a que se hizo acreedora como consecuencia de la condecoración con que fue distinguida. Que en el año 2000 manifestó haber sufrido un accidente pero tal circunstancia no fue puesta en conocimiento del Consejo Superior de la Judicatura. Y que en el año 2001 aceptó un encargo en el Juzgado Primero Penal del Circuito de Sucre, en el cual obtenía mayor remuneración. Que sólo en febrero de 2002 solicitó la comisión remunerada, pero para ese momento ya estaba vigente el Acuerdo 709 de 2000 que estableció que sólo se podía postergar la comisión remunerada por un año, con justa causa.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Sucre accedió a las pretensiones de la demanda.

Analizó aspectos relacionados con i) la vigencia en el tiempo de los actos administrativos, ii) los actos administrativos de carácter general y su

incidencia en situaciones particulares y iii) la prescripción de los derechos laborales.

Dijo que por regla general los actos administrativos sólo producen efectos hacia el futuro. Que en esa medida, de la simple lectura del Acuerdo 709 de 2000 se concluye que el objeto de este era regular el tema de las condecoraciones a futuro y por tanto el plazo allí establecido solamente cobija las condecoraciones otorgadas a partir de su vigencia. Que no obstante, si en gracia de discusión se admitiera que el citado acuerdo cobija situaciones anteriores, se tendría que aceptar que este acto de carácter general modificó un acto de carácter particular que confirió un derecho a un administrado y que, incluso, lo revocó de manera parcial.

Que en este caso, si la administración pretendía dar tales efectos al acto general, debió notificarle a la actora que a partir de la vigencia del Acuerdo 709 contaba con un plazo de un año para materializar el disfrute de la comisión remunerada. Pero además, si se entendiera que el acto general revocó parcialmente el acto particular, dicha revocatoria debió contar con el consentimiento expreso y escrito de la afectada, lo cual no ocurrió.

Agregó que el reconocimiento otorgado a la actora es un derecho laboral y como al momento de su causación no se encontraba sujeto a término de prescripción, debe someterse al término general previsto para las obligaciones laborales, el cual está fijado en tres años y que para la fecha en que se hizo la solicitud aún no se había completado.

Finalmente dijo que la administración, al pretender aplicar a la situación de la actora el Acuerdo 709 de 2000, vulneró el principio de respeto del acto propio, cuyo objeto es impedir que las personas públicas o privadas contraríen sus conductas anteriores.

EL RECURSO DE APELACION

La entidad demandada, inconforme con la decisión, interpuso recurso de apelación.

Adujo que la Ley 270 de 1996, en su artículo 155, facultó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar lo concerniente a los estímulos y distinciones a que se hagan acreedores los funcionarios y empleados de la rama judicial. Que en tal virtud, se expidieron los Acuerdos 709 de 2000 y 1360 de 2002 en los cuales se estableció que el reconocimiento honorífico consiste en el otorgamiento de la condecoración “José Ignacio de Márquez al Mérito Judicial”, creada por el Decreto 1258 de 1970, consistente en la nominación para la concesión de becas o el otorgamiento de una comisión remunerada para adelantar estudios o realizar investigaciones que interesen a la administración de justicia, hasta por el término de un año, y un auxilio económico. Y que los citados Acuerdos establecieron como plazo para disfrutar del mencionado estímulo, *“dentro del año siguiente a su otorgamiento, salvo justa causa debidamente comprobada”*.

Agregó que la decisión de negar la comisión remunerada solicitada por la actora obedeció a que el derecho se encontraba prescrito, con fundamento

en el artículo 15 del Acuerdo 709 de 2000, el cual le fue comunicado mediante oficio N° 001733 del 7 de mayo de 2002. Y que al resolver el recurso de reposición que interpuso, se le informó que no se trataba de la aplicación retroactiva de la citada disposición, por cuanto la misma estableció un plazo hacia el futuro de un año, para todos los beneficiarios de la condecoración, a fin de solicitar la comisión o una prórroga de un año adicional.

Explicó que como el Acuerdo 709 fue publicado el 5 de septiembre de 2000, la oportunidad para que quienes tuvieran pendiente el disfrute del reconocimiento académico lo solicitaran, venció el 4 de septiembre de 2001, salvo que se hubiera requerido la prórroga aludida. Que en este caso, la demandante elevó la petición el 28 de febrero de 2002, es decir, casi seis meses después del vencimiento del término señalado.

Concluyó que el cambio de legislación ante un derecho que no se había consolidado, por cuanto no se habían dado los pasos para su materialización, afectó la expectativa que tenía la actora de que se le otorgara la comisión remunerada de estudios, pues no se había consolidado derecho alguno que hubiera ingresado a su patrimonio.

Agotado el trámite de la segunda instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El asunto se contrae a establecer la legalidad de los actos que le negaron a la actora la comisión remunerada que le otorgó la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por vencimiento del plazo de dos años establecido en el Acuerdo 709 de 2000 para hacer uso del mencionado reconocimiento académico.

Se encuentra demostrado en el proceso que la actora -en su condición de Juez Penal Municipal de Corozal- se hizo acreedora a la condecoración José Ignacio de Márquez al mérito judicial, reconocimiento que le fue otorgado mediante **Acuerdo 403 del 1º de diciembre de 1998**, fecha para la cual se encontraba en vigencia el Acuerdo 11 del 31 de marzo de 1993, que modificó el Acuerdo 001 del 24 de enero de 1991.

El mencionado Acuerdo 011 de 1993 dispuso:

“(…)

CONSIDERANDO:

...

Que por medio del Acuerdo 001 de 1991, el extinguido Consejo Superior de la Administración de Justicia reglamentó el otorgamiento de reconocimientos académicos a funcionarios y empleados de la Rama judicial, y en su artículo 3º dispuso que dichos reconocimientos se efectuarían y estarían sujetos a las apropiaciones presupuestales de 1991, y que los mismos deberían ser disfrutados por los beneficiarios durante ese año.

Que el Decreto 2780 de 1985, norma general que consagra la distinción, no señala restricción temporal para el goce del mismo, en tanto que el citado Acuerdo 001 de 1991 sí la establece.

Que en consecuencia, se hace necesario que el reconocimiento y pago esté sujeto a la apropiación presupuestal del año en que se va a hacer uso del mencionado derecho.

Que por lo anteriormente expuesto,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 3º del Acuerdo 001 del 24 de enero de 1991 proferido por el extinguido Consejo Superior de la Administración de Justicia, en el sentido de eliminar las restricciones allí previstas para el disfrute del reconocimiento académico relativas al tiempo y a las apropiaciones presupuestales.”. (fl. 63).

Mediante **oficio 32415 del 15 de diciembre de 1998**, la Secretaria Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura le informó a la actora el procedimiento a seguir para efectos del reconocimiento académico otorgado, en los siguientes términos:

“(…)

... deberá solicitar a su superior jerárquico le conceda la licencia remunerada correspondiente, con el propósito de que por su conducto se impetre a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profiera la resolución que oficialice el disfrute al estímulo otorgado y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial expida la disponibilidad presupuestal necesaria para proceder a la designación del respectivo reemplazo.

Una vez obtenida la documentación anterior, la presentará a la Unidad de Recursos Humanos (Sección de Prestaciones Sociales), junto con el comprobante original de la matrícula o en su defecto la constancia de haber sido aceptada en el respectivo centro docente.”. (fl. 77).

Posteriormente, mediante **circular 03 del 16 de marzo de 1999**, el presidente de la Sala Administrativa indicó el trámite que debían adelantar los funcionarios y empleados distinguidos con la condecoración “José Ignacio de Márquez” para disfrutar de dicho reconocimiento, así:

“(…)

1. El beneficiario del reconocimiento académico deberá manifestar a su superior jerárquico, la fecha a partir de la cual desea iniciar el año de estudios por él programado;
2. El superior jerárquico, a su vez, debe elevar ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la solicitud de la respectiva comisión, con su concepto sobre la viabilidad de la misma;
3. Previa la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal por parte de la Dirección Ejecutiva, el Presidente de la Sala Administrativa proferirá la Resolución que concede la comisión remunerada correspondiente.”. (fl. 159).

El **17 de julio de 2000**, la actora, mediante oficio 959, presentó petición ante el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de que le precisara cuándo vencía el plazo para disfrutar del reconocimiento académico con que había sido distinguida en el año 1998.

En respuesta a la anterior inquietud, el Presidente de la Sala Administrativa, mediante **oficio 4711 del 3 de agosto de 2000**, manifestó:

“De conformidad con el Acuerdo 403 de 1998, usted se hizo acreedora a la condecoración José Ignacio de Márquez al mérito judicial, categoría plata, al distinguirse en la prestación de sus servicios como Juez Penal Municipal de Corozal – Sucre durante el año de 1998.

Por tal virtud, **dado el carácter de intemporalidad para su disfrute que le otorgó el Acuerdo No. 11 de la Sala Administrativa de esta Corporación**, puede solicitar la respectiva reserva presupuestal, a fin de que se le conceda la correspondiente licencia remunerada y hacer uso, en consecuencia, del año académico, **cuando a bien lo disponga usted misma.**” (fl. 80). (Destacado de la Sala).

Mediante escrito del **28 de febrero de 2002** la doctora Olga Rosa Pérez solicitó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura,

comisión remunerada para adelantar estudios, en virtud de la condecoración José Ignacio de Márquez con que fue distinguida, petición que fue denegada por Oficio 1733 del 7 de mayo de 2002, con el argumento de que el derecho había prescrito, en aplicación del artículo 15 del Acuerdo 709 de 2000. Dicha decisión fue confirmada mediante la Resolución 321 del 28 de agosto de 2002.

La demandante alega que la Sala Administrativa aplicó retroactivamente el Acuerdo 709 de 2000, pues su situación se regía por el Acuerdo 11 de 1993, norma que se encontraba vigente para la fecha en que adquirió el derecho al reconocimiento académico tantas veces mencionado.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura aduce que no se trata de la aplicación retroactiva de la citada disposición, sino que la misma estableció un plazo hacia el futuro de un año para todos los beneficiarios de la condecoración José Ignacio de Márquez.

Al respecto dirá la Sala que comparte el análisis efectuado por el a quo, en cuanto, por regla general, los actos administrativos sólo producen efectos hacia futuro. En tal sentido, no queda duda de que la intención de la administración era regular hacia futuro lo relacionado con la concesión de estímulos y distinciones a los servidores de la rama judicial.

En efecto, de la lectura desprevenida del Acuerdo se desprende que a partir de su vigencia se tendrán en cuenta los requisitos y procedimiento allí

establecidos. De igual manera, en su artículo 17 dispuso que empezaría a regir a partir de su publicación en la Gaceta de la Judicatura¹.

En estas circunstancias, no puede pretenderse que el Acuerdo 709 de 2000, acto de carácter general, se aplique a la situación de la demandante, cuyo reconocimiento académico fue otorgado en vigencia del Acuerdo 11 de 1993.

Pero, si en gracia de discusión, se aceptara que el Acuerdo 709 pretendía regular incluso las condecoraciones que se habían otorgado antes de su expedición, debió notificarse a las personas que se verían afectadas con la nueva reglamentación, lo cual no ocurrió.

Por el contrario, poco antes de su publicación -5 de septiembre de 2000- la presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en respuesta a la consulta elevada por la actora el 17 de julio de 2000, respondió mediante oficio del 3 de agosto de 2000, que dado el carácter de intemporal otorgado por el Acuerdo 11 para el disfrute del estímulo otorgado, podía solicitar la respectiva reserva presupuestal y hacer uso del año académico cuando a bien lo dispusiera.

Así las cosas, puede afirmarse, como bien lo expuso la vista fiscal en la primera instancia, que la demandante fue sorprendida con la expedición del nuevo Acuerdo y que las reglas de juego le fueron cambiadas intempestivamente. Y si bien en ese momento la actora tenía una mera expectativa, en tanto no había adelantado las gestiones necesarias para el disfrute de la distinción otorgada, lo

¹ El acuerdo 709 del 25 de enero de 2000 fue publicado en la Gaceta de la Judicatura el 5 de septiembre de 2000.

cierto es que la contundencia de la respuesta dada por el presidente de la Sala Administrativa respecto de la intemporalidad para el disfrute de la misma le generó confianza y por ello se demoró en elevar la solicitud respectiva.

En esta medida, no queda duda de que la actuación de la administración vulneró el principio de la confianza legítima, el cual se estructura en la necesidad de la confianza mutua entre la administración y los administrados. "Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica y buena fe, adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse."²

A juicio de la Sala y acorde con el concepto del Ministerio Público en primera instancia, la respuesta de la administración indujo en error a la actora y sobre este error no puede edificarse la pérdida de su derecho.

Las anteriores consideraciones son suficientes para confirmar la sentencia del tribunal, como se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

² T/084/00 MP Alejandro Martínez Caballero.

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 y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007) proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre dentro del proceso incoado por Olga Rosa Pérez de Vélez contra la Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Consejo Superior de la Judicatura.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y Cúmplase.

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

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO