

ACUERDO DE PAGO – La administración no lo puede modificar unilateralmente / MODIFICACION A ACUERDO DE PAGO – Debe contar con la autorización de las partes / DEBIDO PROCESO – Vulneración por modificación unilateral de la administración de acuerdo de pago / CONFIANZA LEGITIMA – Se quebranta al cobrarse intereses no pactados en acuerdo de pago / TUTELA – Procedencia para la protección del debido proceso y la confianza legítima

Se precisa lo que lo que en realidad está en discusión es si la administración está facultada para modificar unilateralmente el compromiso de pago, en la forma que efectivamente lo hizo, es decir, mediante comunicación que fija el interés del 1% de la suma con la que se sancionó al actor, sin considerar lo estipulado en el acuerdo de pago y sin tener en cuenta que a la fecha del cobro de los intereses mencionados ya se habían adelantado pagos de conformidad a lo acordado. Para la Sala la administración revocó de forma unilateral, lo pactado para el cobro de la obligación a cargo del actor y a través del cual se le permitió pagar por instalamentos dicha obligación y cualquier modificación que a este acuerdo se haga debe contar con la intervención del deudor, pues de lo contrario se le vulnera el debido proceso. En este caso la Sala resalta que el acuerdo de pago suscrito el 22 de febrero de 2007, generó en el actor la seguridad y la confianza de lo que se estaba cobrando por la administración era la única suma que adeudaba a la misma, sin suponer que sobre esa suma en el futuro se le cobrarían intereses, pues se realizó este acuerdo bajo el convencimiento de que la administración actuaba acorde con lo estipulado en las normas que rigen dicha forma de cobros. Así las cosas, la Sala entiende que el convencimiento de buena fe a la que llegó el actor no se puede ver truncado por la administración, quien alega su propio error, trasladando la carga al administrado e imponiéndole una obligación adicional a su cargo como lo es el pago de los intereses de la suma establecida en el fallo de responsabilidad administrativa, sin considerarse que ya se pagó una parte de la deuda y que se ha cumplido con los pagos en los términos señalados en el acuerdo. Por lo expuesto, se tiene que el administrado, de forma abrupta no puede verse sometido a nuevas condiciones que genera una mayor carga que al inició esta obligado a soportar, por lo que se ve quebrantada la confianza legítima que el administrado deposito en la estabilidad de la actuación de la administración, lo que hace procedente que esta se proteja, por medio de la presente acción. Por lo anterior se tutelara, el derecho al debido proceso del señor Jesús Popayán Daza, ordenándose a la Administración no imponer la modificación del acuerdo de pago, sin que se expidan los actos administrativos correspondientes contra los cuales el actor contará con los recursos procedentes, respetándose el debido proceso y permitiendo ejercer el derecho de defensa.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la confianza legítima: Corte Constitucional, sentencia T-1094 de 2005.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve

Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 25000-23-15-000-2010-1847-01(AC)

Actor: JESUS ALFARO POPAYAN DAZA

Demandado: NACION, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, COMANDO GENERAL DE LA ARMADA NACIONAL, DIRECCIÓN DE JURISDICCIÓN COACTIVA DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL.

Se decide la impugnación presentada contra el fallo de 15 de julio de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual se rechazo por improcedente el amparo solicitado del señor Jesús Alfaro Popayán Daza.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud y las pretensiones

El señor Jesús Alfaro Popayán Daza, en ejercicio de la acción de tutela, solicitó que se protegiera su derecho fundamental al debido proceso, así como los postulados de la seguridad jurídica y la confianza legítima que estimó vulnerados por la Dirección de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de la Defensa Nacional, al modificarse, por voluntad de la entidad, por medio de los oficios de 16 de marzo y 16 de abril de 2010 el acuerdo de pago suscrito entre la Jueza de Jurisdicción Coactiva y el actor, por la suma de 80 millones de pesos, sin que se contemplaran en esa oportunidad los intereses que hoy se están cobrando, en razón al plazo concedido para que se realizara el pago total de la suma adeudada por el actor a la entidad.

En consecuencia solicitó se ordenara al Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Jurisdicción Coactiva, mantener incólume el acuerdo de pago celebrado el 1 de junio de 2006, modificado el 22 de febrero de 2007 y se dejara sin efecto cualquier actuación, comunicación u actividad tendiente a la modificación de la cuantía de la obligación debida, el cobro de intereses o la constitución de requisiciones o condicionamientos distintos a los ya previstos en el acuerdo de pago.

2. Los Hechos

La parte actora expone como fundamento de su solicitud, los hechos que se resumen a continuación:

Manifestó el actor que mediante los actos administrativos de 4 de marzo de 2005 y 11 de marzo del mismo año, proferidos por el Segundo Comando de la Armada Nacional y el acto administrativo de 30 de enero de 2006 proferido por la Jefatura de Estado Mayor de las Fuerzas Militares, se impuso y confirmó una sanción pecuniaria de carácter administrativo.

Señaló que ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se declarara la nulidad de los actos administrativos referidos, que actualmente el proceso de tramita en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá identificado con el número 250002324000200600031701.

Indicó que dada la presunción de legalidad de los actos administrativos y los atributos de ejecutoriedad y efectividad de los actos administrativos, el primero de junio de 2006 a instancias del Grupo Contencioso del Ministerio de Defensa Nacional y con la aquiescencia de la Juez Coactiva celebró un compromiso de pago, en cuantía de \$80.045.220.

Expresó que el compromiso cuyos efectos se surtieron de manera inmediata, viene siendo cumplido fielmente, de acuerdo a las condiciones allí establecidas, consistentes únicamente, en el pago de la sanción en cuotas mensuales, concretamente 134 por el valor de quinientos mil pesos y 26 semestrales por valor de un millón de pesos y la modalidad de ejecución de la obligación.

Manifestó el actor que el 22 de febrero de 2007 y por requerimiento de la Dra. Sonia Clemencia Uribe, Juez Coactiva del Grupo Contencioso Constitucional del Ministerio de Defensa Nacional se presentó a la entidad con el fin de, como dice el acta “aceptar la modificación realizada al compromiso de pago suscrito ante este mismo despacho el primero de junio de 2006”. La modificación consistió en la reducción de la cuantía de la sanción impuesta a sesenta y cinco millones cuarenta y cinco mil pesos, manteniendo incólume las demás reglas previstas sobre las condiciones y maneras de ejecutar la obligación.

Señaló que por medio del oficio fechado el 26 de marzo de 2010 fue emplazado por la Dirección de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa para cancelar los intereses que la entidad como dice en su oficio “omitió cobrar”.

En respuesta a la comunicación de la entidad, el 29 de marzo de 2010, presentó por intermedio de apoderado un memorial de respuesta, exponiendo distintas consideraciones constitucionales y legales, encaminadas al respeto del acuerdo de pago suscrito y al mantenimiento de las condiciones allí previstas, en gracia al precepto del derecho al debido proceso.

Indicó que el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Dirección de Jurisdicción Coactiva dio respuesta a la petición formulada el 16 de abril del presente año, comunicándosele que la “obligación a su cargo a favor del Ministerio de Defensa corresponde a ochenta millones cuarenta y cinco mil doscientos veinte pesos, más los intereses legales a la tasa máxima legal vigente a partir de la fecha de ejecutoria del fallo hasta el día que se acredite el pago total de la obligación y las costas que se originen...”.

Ante la respuesta dada por la entidad reseñada, el 26 de abril de 2010 presentó una segunda petición, reiterando y formulando nuevas consideraciones de índole jurídica donde se reitera se respete el derecho al debido proceso.

El 18 de mayo de 2010 la Dirección de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa, mediante oficio, reiteró la posición expuesta en la comunicación de 16 de abril de 2010 y, agrego desconocimiento tácitamente el acuerdo de pago celebrado, que “ *de requerir alguna facilidad de pago y teniendo en*

cuenta que la obligación excede el monto de la mayor cuantía, deberá solicitar por escrito al comité de cartera del Ministerio de Defensa el plazo solicitado, la periodicidad de las cuotas, la descripción de la garantía ofrecida y denuncia de los bienes de su propiedad o de un tercero que a su nombre garantice suficientemente la deuda a satisfacción de la entidad'.

Señaló que con la posición del Ministerio de Defensa Nacional, consistente en el desconocimiento del acuerdo de pago celebrado desde 1° de junio de 2006, cumpliéndose de manera ininterumpida, concretamente en lo que tiene que ver con la cuantía de la obligación, la causación de intereses y las condiciones de ejecución, se le está vulnerando sin justa causa el derecho fundamental al debido proceso.

Resaltó que al modificarse las condiciones de ejecución del acuerdo de pago suscrito entre él y la entidad, de forma unilateral sin que dicha modificación obedezca al incumplimiento o atrasó en el pago de las cuotas establecidas, constituye una vulneración a su derecho al debido proceso y un desconocimiento a los postulados de la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Por último destacó, que la omisión en el cobro de intereses o el establecimiento de reglas adicionales para la ejecución no tuvieron asiento en la conducta que ha venido desplegando, pues se ha ceñido a la Ley y a los mandatos que sobre el particular ha emitido el Ministerio de Defensa, recayendo la responsabilidad de lo acontecido, si ello sí ello fuere así, en el agente que representó a la entidad, en el acuerdo de pago y su correspondiente modificación.

3. Contestación de la entidad accionada.

Afirmó la entidad demandada, que en la Oficina de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa Nacional cursa el proceso con radicación No. JC-494-08-29 CP, adelantado contra el accionante por la deuda contraída con el Ministerio de Defensa Nacional según el fallo de segunda instancia de 30 de enero de 2006 proferido por la Jefatura de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, el cual modifica el artículo segundo del fallo de primera instancia de 11 de marzo de 2005 emanado del Segundo Comando de la Armada Nacional, disponiendo ordenar la cancelación a favor del Estado de la suma de \$ 80.045.220, la pérdida de 235 uniformes negros , 8 botones y 22 uniformes negros de cabo segundo.

De otro lado señaló, que dentro del citado proceso coactivo, el señor Jesús Alfaro Daza , suscribió compromiso de pago de día 1 de junio de 2006, por el total de la deuda, comprometiéndose a cancelar 136 cuotas mensuales cada una por \$ 500.000, 26 cuotas de \$ 1.000.000 y una última de \$ 45.220, los 5 primeros días de cada mes a partir del 1° de julio de 2006 empezando con las cuotas de \$500.000.

Indicó que el 22 de febrero de 2007 el señor Jesús Alfaro Popayán Daza, se presentó ante el Grupo Constitucional- Jurisdicción coactiva, en donde aceptó modificación realizada al compromiso de pago suscrito ante el Juzgado de Jurisdicción Coactiva el 1 de junio de 2006, el cual se suscribió por el excedente de la misma, habida cuenta que ya venía consignado conforme al compromiso anterior, por la suma de \$75.045.220, en donde se acordó que pagaría 122 cuotas mensuales cada una por \$500.000, 12 cuotas mensuales cada una por \$1.000.000 y una cuota por el valor de \$ 45.220, los

5 primeros días de cada mes contados a partir del mes de marzo de 2007.

Manifestó que la entidad se encuentra facultada para realizar el cobro de interés en virtud de la Ley 1066 de 2006, por medio de la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, la cual establece cobro de intereses por concepto de obligaciones exigibles a su favor y para estos efectos, debe seguirse el procedimiento escrito en el Estatuto Tributario y en los artículos 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil.

Anotó que la circunstancia de haber celebrado un acuerdo de pago y de que el mismo se haya cumplido hasta el momento, en manera alguna impide a la administración hacer efectivos los intereses que se causen desde la fecha de ejecutoria de fallo por medio del cual se le sancionó. No es facultad del Estado el cobrar los intereses que se le adeudan pues esta es una obligación.

Por último señala que la acción de tutela es improcedente ya que el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que le impusieron la sanción, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual ya interpuso y se encuentra en la etapa probatoria.

4. Fallo de Primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 15 de julio de 2010, negó la tutela instaurada por el señor Jesús Alfaro Popayán Daza, por las razones que a continuación se sintetizan (fls. 102 a 110):

El A quo consideró que lo que pretendía el actor es que el Juez de tutela

definiera si hay lugar o no al pago de intereses sobre la obligación dineraria que le fue impuesta mediante actos administrativos por la pérdida de varias prendas de vestir de uso exclusivo de la fuerza pública, obligación que la ha sido cobrada mediante proceso coactivo.

Señaló que la administración esta facultada para realizar el cobro coactivo de las obligaciones dinerarias derivadas de la sanción impuesta en un proceso de responsabilidad fiscal, siguiendo los procedimientos establecidos en los artículos 823 y siguientes del estatuto Tributario y los artículos 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil. Esto supone que, como mínimo, el procedimiento debe garantizar que el deudor conozca el valor de la deuda o el monto de la obligación debida y que cuente con medios reales para participar y oponerse a dicho cobro¹

Indicó que tanto en el Código Civil como en el Código de Procedimiento Civil se establece que las acreencias insolutas generan intereses y que estos se cobran, junto con el capital, en el proceso ejecutivo. Así por ejemplo, los artículos 1617 y 2230 a 2235 del C.C., regulan lo relacionado con el régimen de intereses y de constitución en mora, y en el C.P.C., tenemos el artículo 498 que regula la orden de pago que debe contener el mandamiento ejecutivo, el 521 concerniente con la liquidación del crédito y de las costas del proceso, etc.

Por lo anterior consideró que el cobro de intereses sobre la obligación dineraria impuesta al actor tiene pleno respaldo legal, y adquiere una connotación más amplia en la medida en que se trata de dineros del Estado, por lo que no existe razón alguna para eximirlo del pago de los mismos, más

¹ Corte Constitucional, C-515 de 2000

aún si se tiene en cuenta que el cobro de estos intereses se generó por no cancelar a tiempo y dejar se le iniciara el cobro coactivo.

En tal virtud, la actuación del Juzgado de Jurisdicción Coactiva encaminada a requerir al actor para que cancele los intereses moratorios generados por la mora en que incurrió al no cancelar de manera oportuna la obligación fiscal de que fue objeto, se encuentra cobijada por el ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, el Tribunal concluyó que no se observa vulnerado el derecho al debido proceso del actor, pues que el cobro de los intereses por parte de la entidad en nada afecta el acuerdo de pago que suscribieron y que según señala se ha venido cumpliendo a cabalidad. Además, la entidad aún no lo está ejecutando por ello, sino que simplemente le informa que omitió cobrarle los intereses de la ley y que en tal virtud debe acercarse a buscar una solución a su situación.

Puso de presente que el actor contó con otro medio de defensa judicial para atacar los actos por medios de los cuales se sancionó pecuniariamente, del cual ya hizo uso.

5. La impugnación

La parte actora presentó memorial de impugnación, visible a folios 113 a 118 contra la providencia de primera instancia dictada por el Tribunal, por las siguientes razones:

Reconoce que la administración se encuentra facultada para ejercer la jurisdicción coactiva, lo cual no está en discusión.

Anotó que su inconformidad, tampoco estriba en el origen de la obligación o título ejecutivo, pues éste inclusive viene siendo debatido en sede contencioso administrativa, sino en la manera como la Administración pretende aplicar una Resolución inclusive que para el momento de los hechos y fecha en que se realizó el acuerdo de pago no estaba vigente.

Insistió en que el olvido de la administración de cobrar los intereses, no debe ser soportado ni asumido por él, pues con la modificación del acuerdo de pago traslada los efectos al particular.

Manifestó el impugnante que “como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional por las razones objetivas para confiar que se ha dado una situación jurídica válida, concreta, consolidada y definitiva, siempre y cuando honre lo consagrado en el acuerdo de pago, como se probó en la acción de tutela ha venido presentándose, por lo que los cambios súbitos de la Administración, amén de las situaciones antes esbozadas alteran de manera perjudicial mi situación particular, transgreden el debido proceso, la seguridad jurídica y el principio de la confianza legítima”.

Argumentó que la administración debe respetar los compromisos a los que se ha obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de primera instancia en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el cual reglamenta la acción de tutela.

2. Generalidades de la acción de tutela

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y; la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

3. Carácter subsidiario y excepcional de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela *“sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

En desarrollo de esta disposición constitucional, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de la improcedencia del amparo la existencia de otros recursos judiciales, salvo que éste se utilice como mecanismo transitorio, o que el medio ordinario no sea eficaz para proteger el derecho fundamental.

En múltiples oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con el carácter residual de la acción de tutela. Al respecto, ha señalado enfáticamente su improcedencia ante la existencia de otros recursos judiciales adecuados y efectivos para la protección de los derechos fundamentales, que se alegan comprometidos. En sentencia T-1089 de 2004² la Corte reiteró la jurisprudencia referida en los siguientes términos:

“no es propio de la acción de tutela el [de ser un] medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.”

También en la sentencia T-1060 de 2007 señaló que la acción de tutela no se constituye como una instancia adicional en los procesos judiciales contemplados por el ordenamiento jurídico para la definición y resolución de los conflictos legales, siempre y cuando los medios de defensa previstos en su interior, mantengan el nivel de eficacia necesario para proteger los derechos fundamentales de las partes en litigio.

² Sentencia T-1089 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Sin embargo, la Corte ha señalado que la existencia de otros medios de defensa judicial, no es por sí misma razón suficiente para dar lugar a la declaratoria de improcedencia del amparo constitucional, ya que es necesario entrar a considerar (i) si dicho mecanismo es eficaz para restablecer el derecho y (ii) la necesidad de proteger el derecho de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable³.

En cuanto a las características del perjuicio irremediable, esta Corporación ha señalado que el perjuicio ha de ser inminente, urgente y grave. En estos términos, la Sentencia T-225 de 1993 ⁴consideró:

“A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las

³ Sentencia T-467 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda.

⁴ Sentencia T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”

Por lo anterior, se puede señalar la improcedencia general de la acción de tutela ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.

4. El caso concreto.

En el caso *sub examine* el señor Jesús Alfaro Popayán Daza, en ejercicio de la acción de tutela, solicitó que se protegiera su derecho fundamental al debido proceso que estimó lesionado por la Dirección de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa Nacional, al emitir el oficio por medio del cual se le informó que *“la obligación a su cargo asciende a la suma de \$ 80.045.220.00, más los interés legales a la tasa máxima legal vigente a partir*

de la fecha de ejecutoria del fallo, hasta el día en que se acredite el pago total de la obligación y las costas que se originen dentro del proceso de jurisdicción coactiva se generen” sin que se tuviera en cuenta, el Acuerdo realizado por la administración, suscrito por la Jueza de Jurisdicción Coactiva y el actor con su respectiva modificación respecto a las cuotas adeudadas, en el cual nunca se fijó lo relacionado con el cobro de intereses, sobre el monto adeudado.

Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si se vulnera el derecho fundamental invocado por el accionante y si la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para ordenar que se excluyan los intereses que en sentir de la entidad se le adeudan por los plazos dados al actor para el pago de una sanción impuesta por medio de actos administrativos emitidos en un proceso de responsabilidad fiscal.

Para resolver el problema jurídico planteado deben realizarse las siguientes precisiones, de acuerdo a lo probado dentro del proceso.

Al señor Jesús Alfaro Popayán Daza, se le adelantó una investigación administrativa la cual culminó con el acto administrativo del 30 de enero de 2006, fl. 561 a 625, dictado en segunda instancia, mediante el cual modificó el fallo de primera instancia declarándolo administrativamente responsable de la pérdida de 235 uniformes negros , 8 botones y 22 uniformes negros de cabo segundo y ordenándole la cancelación a favor del Estado de la suma de ochenta millones cuarenta y cinco mil pesos doscientos veinte pesos.

Los actos administrativos que lo declararon responsable, se encuentran hoy demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, proceso que se encuentra en trámite en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, fl. 11 a 14.

El día 1° de junio de 2006, ante el Grupo Contencioso Constitucional del Ministerio de Defensa Nacional el señor Jefe Técnico, Jesús Alfaro Popayán Daza y la Juez Coactiva firmaron compromiso de Pago en el cual se fija el número de cuotas en las que pagaría la totalidad de la suma adeuda, impuesta por los actos administrativos atrás referidos, en el cual no se consignó nada sobre el cobro de intereses por los plazos concedidos para el pago total de la suma adeudada, se puso de presente en el mismo que de presentarse incumplimiento del compromiso de pago sería causal para dar inicio al proceso ejecutivo en su contra. (fl. 164).

El Ministerio de Defensa Nacional profiere el 14 de febrero de 2007 la Resolución No. 0546 mediante la cual se establece el reglamento interno del Recaudo de Cartera de las obligaciones del Ministerio de Defensa”, la cual se fundó en la Ley 1066 de 2006 mediante la cual se dictan normas para la normalización de la Cartera Pública.

La mencionada Resolución en su artículo 9 establece que se deben cobrar intereses desde la imposición de la obligación hasta que se realice efectivamente el pago (fl. 169).

El día 22 de febrero de 2007 se realizó una modificación al compromiso de pago suscrito ante el mismo Despacho, sobre el faltante de la misma, por valor de setenta y cinco millones cuarenta y cinco mil doscientos veinte pesos (75.045.220), fijándose un número nuevo de cuotas (fl. 168).

Mediante oficio de 16 de marzo de 2006 se le informó al actor que a la firma del compromiso de acuerdo de pago se omitió el cobro de intereses del 1% de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 0546 de 2007 (fl. 164 y 165).

Ante dicha comunicación el señor Popayán Daza, mediante escrito del 29 de marzo de 2010, solicitó que se tuviera en cuenta el principio de confianza legítima, que generan en el administrado las actuaciones de la Administración, pues se infiere que esta actúa correctamente y que reconsiderará imponer intereses de “financiamiento” al acuerdo de pago suscrito con Entidad, máxime cuando este se está cumpliendo cabalmente (fl. 172 a 174).

Mediante oficio de 16 de abril de 2010, se da respuesta a la petición anterior informándosele que por error involuntario se cito la Resolución 546 de 21007, la cual no le es aplicable, pero que en cumplimiento de la Ley 1066 de 2006, se dictan normas para la normalización de la cartera pública, y en ella se establece el cobro de intereses por concepto de obligaciones exigibles a su favor y para el efecto debe seguirse el procedimiento del Estatuto Tributario.

En este oficio se le comunicó que *“la obligación a su cargo asciende a la suma de \$ 80.045.220.00, más los interés legales a la tasa máxima legal vigente a partir de la fecha de ejecutoria del fallo, hasta el día en que se acredite el pago total de la obligación y las costas que se originen dentro del proceso identificado con el número JC- 494-2008-029CP de jurisdicción coactiva “ (fls. 172 a 176).*

La Sala debe anotar que existe un trámite que adelanta el Grupo de

Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Defensa Nacional, dentro del cual se realizó un acuerdo de pago que suscribió la Juez Coactiva y el actor, que de incumplirse daría lugar al inicio de la ejecución.

Por lo anterior, no se comparte la posición del A quo al afirmar que la entidad accionada tiene la facultad de iniciar proceso de jurisdicción coactiva, pues dicha facultad no esta en discusión y que es clara la normatividad de la que se deriva dicho beneficio en cabeza de las entidades del Estado.

De otra parte, tampoco se discute la legalidad del acto sancionador, el cual se constituye en el titulo para adelantar el respectivo cobro coactivo, pues como se corroboró este juicio de legalidad se hará por el Juez ordinario contencioso administrativo que en la actualidad tramita el proceso de nulidad y restablecimiento contra dichos actos.

En este orden se precisa lo que lo que en realidad está en discusión es si la administración está facultada para modificar unilateralmente el compromiso de pago, en la forma que efectivamente lo hizo, es decir, mediante comunicación que fija el interés del 1% de la suma con la que se sancionó al actor, sin considerar lo estipulado en el acuerdo de pago y sin tener en cuenta que a la fecha del cobro de los intereses mencionados ya se habían adelantado pagos de conformidad a lo acordado.

Para la Sala la administración revocó de forma unilateral, lo pactado para el cobro de la obligación a cargo del señor Jesús Alfaro Popayán y a través del cual se le permitió pagar por instalamentos dicha obligación y cualquier modificación que a esta acuerdo se haga debe contar con la intervención del deudor, pues de lo contrario se le vulnera el debido proceso.

En este caso la Sala resalta que el acuerdo de pago suscrito el 22 de febrero de 2007, generó en el actor la seguridad y la confianza de lo que se estaba cobrando por la administración era la única suma que adeudaba a la misma, sin suponer que sobre esa suma en el futuro se le cobrarían intereses, pues se realizó este acuerdo bajo el convencimiento de que la administración actuaba acorde con lo estipulado en las normas que rigen dicha forma de cobros.

Así las cosas, la Sala entiende que el convencimiento de buena fe a la que llegó el actor no se puede ver truncado por la administración, quien alega su propio error, trasladando la carga al administrado e imponiéndole una obligación adicional a su cargo como lo es el pago de los intereses de la suma establecida en el fallo de responsabilidad administrativa, sin considerarse que ya se pagó una parte de la deuda y que se ha cumplido con los pagos en los términos señalados en el acuerdo.

Por lo expuesto, se tiene que el administrado, de forma abrupta no puede verse sometido a nuevas condiciones que genera una mayor carga que al inició esta obligado a soportar, por lo que se ve quebrantada la confianza legítima que el administrado deposito en la estabilidad de la actuación de la administración, lo que hace procedente que esta se proteja, por medio de la presente acción⁵.

⁵ Corte Constitucional, T-1094 de 2005 que reitera la finalidad del principio de la confianza legítima en los siguientes términos: *“Este principio busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o reclamar ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades. Esto quiere decir que el principio de confianza legítima es un mecanismo para conciliar los posibles conflictos que surjan entre los intereses públicos y los intereses privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y súbitamente elimina dichas condiciones. Así pues, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse”.*

Por lo anterior se tutelara, el derecho al debido proceso del señor Jesús Popayán Daza, ordenándose a la Administración no imponer la modificación del acuerdo de pago, sin que se expidan los actos administrativos correspondientes contra los cuales el actor contará con los recursos procedentes, respetándose el debido proceso y permitiendo ejercer el derecho de defensa.

III. DECISIÓN

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

Falla:

Primero: REVOCASE la providencia impugnada, proferida el 15 de julio de 2010 por el Tribunal Administrativo Cundinamarca que negó la acción de tutela instaurada por el señor Jesús Alfaro Popayán Daza

Segunda: TUTELAR el derecho al debido proceso del señor Jesús Alfaro Popayán Daza.

En consecuencia se ordena a la entidad accionada -Ministerio de Defensa Nacional, Jurisdicción Coactiva- abstenerse de realizar la modificación del acuerdo de pago de forma unilateral, en el entendido de que los actos que se dicten al interior del trámite de jurisdicción coactiva permitan al actor interponer los recursos procedentes.

Tercero. Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Envíese copia de esta sentencia al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE.

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ