El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Tutela del 15 de enero 2019

Radicación No.: 66001-22-05-001-2018-00044-00

Proceso: Acción de tutela

Accionante: María Yolanda Echeverry Granada

Accionado: Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial

Magistrada ponente: Ana Lucía Caicedo Calderón

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO / SON UNA MANIFESTACIÓN DE TAL DERECHO / POR LO TANTO, EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NO EXIME DE LA OBLIGACIÓN DE DAR RESPUESTA.**

La Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha establecido que el uso de los recursos en el procedimiento administrativo corresponde a una manifestación o desarrollo del derecho fundamental de petición. Con relación a ello, en la sentencia T - 929 de 2003, la Corte se ha pronunciado así:

“Igualmente, esta Corporación, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto.” (…)

pese a que el legislador le dio al administrado la facultad de demandar a la administración en aras de salvaguardar sus derechos, ello no quiere decir que la autoridad quede eximida de dar una respuesta, pues el silencio administrativo negativo no se entiende como una resolución a la solicitud pues no define de manera material ni sustancial el asunto.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T – 316 del 2006 ha hecho la siguiente aclaración:

“Para la Corte la obligación que tienen los funcionarios de resolver oportunamente las peticiones no se satisface con el silencio administrativo, y por consiguiente no puede considerarse como otro medio de defensa judicial que excluya la acción de tutela, por el contrario, para esta Corporación el silencio administrativo es prueba fehaciente de vulneración del derecho de petición.” (…)

Frente a ese argumento, cabe decir que conforme a la jurisprudencia transcrita, los recursos que se presenten contra actos proferidos por la administración son una expresión más del derecho de petición, lo que implica que la autoridad pública se encuentra en la obligación de dar una respuesta de fondo clara y oportuna, dentro de un término legal, pues de no ser así estaría incurriendo en una violación al referido derecho, siendo viable para el recurrente acudir a la vía constitucional en busca de la protección de sus derechos.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**Acta No. \_\_\_**

(**Enero 15 de 2019)**

Dentro del término estipulado en los artículos 86 de la Constitución Política y 29 del Decreto 2591, se resuelve en primera instancia la **Acción de Tutela** impetrada por la señora **María Yolanda Echeverry Granada** en contrade la **Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial**, por medio de la cual solicita que se ampare su derecho fundamental de petición.

El proyecto, una vez revisado y discutido, fue aprobado por el resto de integrantes de la Sala, y corresponde a lo siguiente:

#### La demanda

La actora manifiesta que en el mes de enero de 2018 solicitó ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Risaralda el reconocimiento y pago de la bonificación judicial a que hace referencia el Decreto 383 de 2013 debidamente indexada, más la indemnización moratorio por la no consignación total de las cesantías, entre otras cosas. Mediante Resolución DESAJPE18-492 del 7 de mayo de 2018, la entidad resolvió su solicitud de manera desfavorable.

Señala que al ver frustradas sus pretensiones, el 21 de mayo de 2018 interpuso recurso de apelación, el cual, según indica, a la fecha no ha sido resuelto, sin que pueda servir de pretexto la figura del silencio administrativo negativo.

Con base en lo anterior solicita se proteja su derecho al acceso a la administración de justicia, y se ordene a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que desate el recurso de apelación arriba descrito.

#### Contestación de la demanda

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial contestó la presente acción argumentando que no ha vulnerado los derechos de la señora María Yolanda Echeverry, puesto que ella al interponer la acción no tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que hace referencia al silencio administrativo negativo que se configura transcurrido un plazo de dos meses a partir de la interposición del recurso, sin que este haya sido resuelto, lo cual da vía libre al reclamante para presentar la respectiva demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, para que sea un Juez Administrativo quien decida sobre el asunto.

Así, considera que las pretensiones no están llamadas a prosperar pues ha respetado los derechos de la actora.

#### Consideraciones

* 1. **Problema jurídico por resolver**

Le corresponde a la Sala determinar si en el presente caso la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ha vulnerado el derecho de petición de la señora María Yolanda Echeverry Granada al no resolver el recurso de apelación que interpuso contra la Resolución DESAJPE18-492 del 7 de mayo de 2018.

* 1. **Los recursos en el procedimiento administrativo como una expresión más del derecho fundamental de petición**

La Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha establecido que el uso de los recursos en el procedimiento administrativo corresponde a una manifestación o desarrollo del derecho fundamental de petición. Con relación a ello, en la sentencia T - 929 de 2003, la Corte se ha pronunciado así:

*“Igualmente, esta Corporación, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto.”*

En este mismo sentido, dada la connotación de derecho fundamental de petición que tienen dichos recursos, en la sentencia T – 181 de 2008 la Corte fue precisa al señalar lo siguiente:

*“En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.*

*Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental.”*

* 1. **Alcances del derecho fundamental de petición**

El derecho de petición, como herramienta con la que cuenta toda persona para elevar solicitudes respetuosas a la administración, en procura de obtener una respuesta clara, pronta y de fondo respecto a su interés, ha sido prolíficamente expuesto por la Corte Constitucional, señalando los elementos que integran este derecho[[1]](#footnote-1):

*“(1) El derecho a presentar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas puedan negarse a recibirlas o tramitarlas.*

*(2) El derecho a obtener una respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en las normas correspondientes.*

*(3)**El derecho a recibir una respuesta de fondo, lo que implica que la autoridad a la cual se dirige la solicitud, de acuerdo con su competencia, está obligada a pronunciarse de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado. Esto, independientemente de que el sentido de la respuesta sea favorable o no a lo solicitado.*

*(4) El derecho a obtener la pronta comunicación de la respuesta.”*

* 1. **Término para resolver el recurso de apelación contra actos administrativos**

En lo que respecta al tiempo con el que cuenta la administración para resolver un recurso de apelación, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no ha señalado de manera expresa un término para ello.

No obstante, el artículo 86 ejusdem reza lo siguiente:

*“ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.*

*El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.*

*La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”*

De la norma citada se puede colegir que aunque el Código no señala expresamente un plazo para dar solución a los recursos, dicho plazo se debe armonizar con los efectos del silencio administrativo, es decir que la administración debe decidir sobre el mismo dentro de los dos meses siguientes a la fecha en la que este se interpuso, pues de no ser así se entenderá que fue resuelto de manera negativa.

* 1. **Silencio administrativo negativo**

Se denomina silencio administrativo negativo a la figura que busca proteger a los particulares de la administración poco diligente que omite dar respuesta a las peticiones o recursos que ante ella se presenten.

Esta figura, en el caso de los recursos se encuentra contemplada en el artículo 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual estipula que si el recurrente no recibe respuesta dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que interpuso el recurso se entenderá que el mismo fue resuelto de manera desfavorable, caso en el cual puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver su situación.

Sin embargo, pese a que el legislador le dio al administrado la facultad de demandar a la administración en aras de salvaguardar sus derechos, ello no quiere decir que la autoridad quede eximida de dar una respuesta, pues el silencio administrativo negativo no se entiende como una resolución a la solicitud pues no define de manera material ni sustancial el asunto.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T – 316 del 2006 ha hecho la siguiente aclaración:

*“Para la Corte la obligación que tienen los funcionarios de resolver oportunamente las peticiones no se satisface con el silencio administrativo, y por consiguiente no puede considerarse como otro medio de defensa judicial que excluya la acción de tutela, por el contrario, para esta Corporación el silencio administrativo es prueba fehaciente de vulneración del derecho de petición.”*

* 1. **Caso concreto**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se acude a la vía de tutela con el propósito de que se proteja el derecho de petición de la señora María Yolanda Echeverry Granada, toda vez que la Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia, omitió dar respuesta al recurso de apelación que interpuso contra la Resolución No. DESAJPE18-492 del 7 de mayo de 2018.

Ahora, analizado el acervo probatorio que aparece en el expediente, la Sala encuentra que efectivamente la accionante presentó ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, escrito mediante el cual interpone y sustenta el recurso de apelación contra la resolución mencionada (fl.12 a 15), y a la fecha de presentación de la acción de tutela habían transcurrido más de seis (6) meses sin que la entidad hubiere dado respuesta alguna a la petición, pues no obra dentro del expediente escrito que permita concluir que la entidad ha proferido el correspondiente acto administrativo que resuelva el recurso presentado.

La Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia alega en su defensa que en el caso de la actora se configuró un silencio administrativo negativo y que por ende se entiende que el recurso fue resuelto de manera desfavorable, de modo que a la señora Maira Yolanda le es posible acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para dirimir su situación.

Frente a ese argumento, cabe decir que conforme a la jurisprudencia transcrita, los recursos que se presenten contra actos proferidos por la administración son una expresión más del derecho de petición, lo que implica que la autoridad pública se encuentra en la obligación de dar una respuesta de fondo clara y oportuna, dentro de un término legal, pues de no ser así estaría incurriendo en una violación al referido derecho, siendo viable para el recurrente acudir a la vía constitucional en busca de la protección de sus derechos.

Lo anterior quiere decir que, el recurso de apelación que interpuso la señora María Yolanda no fue resuelto, y como ya se dijo, tal situación no se soluciona con el silencio administrativo negativo como lo alega la parte accionada, pues por el contrario ese fenómeno jurídico es un indicio de la transgresión al derecho de petición, ya que no satisface su fin sustancial, el cual es obtener una decisión sobre la solicitud de revocatoria del acto administrativo recurrido.

En otras palabras, es claro el desconocimiento de los derechos de la atora por parte de la autoridad administrativa al abstenerse de dar una respuesta de fondo y haber excedido los términos que la ley ha establecido para la resolución de los recursos interpuestos por vía gubernativa.

En conclusión, la Sala tutelará el derecho de petición de la señora María Yolanda Echeverry Granada, y le ordenará a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial resolver el recurso de apelación interpuesto el 21 de mayo de 2018 en contra de la Resolución DESAJPE18-492 del 7 de mayo del mismo año.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho de petición de la señora María Yolanda Echeverry Granada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, resolver el recurso de apelación que interpuso la señora María Yolanda Echeverry el 21 de mayo de 2018 en contra de la Resolución DESAJPE18-492 del 7 de mayo del mismo año.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO:** Si no se impugnase, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrada Magistrado

**DIEGO ANDRÉS MORALES GÓMEZ**

Secretario

1. La sentencia T-377 de 2000, sistematizó la jurisprudencia constitucional en esta materia. También se pueden consultar las sentencias T-735 de 2010, T-479 de 2010,  T-508 de 2007, T-1130 de 2008, T-435 de 2007, T-274 de 2007, T-694 de 2006 y T-586 de 2006. Esta cita ha sido tomada de la sentencia T-667 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-1)