

**SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-
Hacen efectivos derechos**

Sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho constitucional fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del "acto presunto", negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivo en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta Política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición. Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el "efecto" que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la Administración para abstenerse de responder oportunamente, y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela.

Referencia: Expediente D-2232 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 (parcial), 40 y 41 (parcial) del Decreto 01 de 1984

Actor: Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ELSON RAFAEL RODRIGO RODRIGUEZ BELTRAN, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, presentó ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 (parcial), 40 y 41 (parcial) del Decreto 01 de 1984.

Mediante Auto de fecha veinte (20) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda en cuanto a la solicitud de declarar inconstitucional el artículo 6 (parcial) del Decreto 01 de 1984, por cuanto esta Corporación ya se pronunció mediante Sentencia C-621 del 27 de noviembre de 1997, en la cual se declaró exequible en su integridad el artículo demandado.

Operó, por tanto, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), razón por la cual no puede producirse una nueva decisión de la Corte a este respecto.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver en cuanto a las normas impugnadas sobre las cuales no ha recaído pronunciamiento alguno a la luz de la Constitución vigente.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"DECRETO NUMERO 01 DE 1984

(enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la Comisión Asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

DECRETA:

(...)

Artículo primero. El Código Contencioso Administrativo quedará así:

Artículo 40. Silencio administrativo negativo.- Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.

Artículo 41. Silencio positivo.- Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74".

III. DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones impugnadas vulneran el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 23, 29, 209 y 229 de la Constitución Política.

Invocando jurisprudencia de esta Corporación, afirma el demandante que el derecho de petición es de carácter fundamental (art. 23 C.P.) y que el artículo 40, demandado en su integridad, desconoce el núcleo esencial del mismo, toda vez que le permite a la Administración Pública

ampliar a su total discreción los términos para dar una pronta y oportuna resolución a las peticiones que formulen los ciudadanos, bien sea en interés general o particular.

Manifiesta que permitirle a la Administración -como lo hace el artículo 40 acusado- ampliar y variar los términos, o incluso, someter al ciudadano a que espere durante tres meses para poder acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (en caso de resultarle desfavorable el silencio negativo), equivale a violar la esencia misma del artículo 23 de la Carta Política y por lo tanto a desconocer los postulados señalados en los artículos 1, 2, 209 y 229 *Ibídem*.

A juicio del impugnante, resulta palmariamente desconocido el deber señalado en el artículo 209 de la Constitución, según el cual la función pública está al servicio de los intereses generales y debe ejercerse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Asimismo, considera que la vulneración del debido proceso consiste en que este derecho se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que precisamente una de las formas propias del juicio administrativo debe ser el respeto por los términos. Los ciudadanos -señala- los deben conocer y contar con reglas claras en las que se establezca cuándo obtendrán respuesta a sus peticiones.

De manera enfática reitera que es contraria a lo dispuesto por los artículos 13, 23 y 209 de la Carta, la posibilidad de que la Administración Pública resuelva unas peticiones en el término de quince días y otras, por complejas que ellas sean, en un plazo caprichosamente señalado por la Administración o sencillamente que los funcionarios no las contesten, amparados en el llamado silencio administrativo negativo.

Manifiesta que la disposición atacada vulnera los fines esenciales del Estado señalados en el artículo 2, y el Preámbulo de la Constitución, ya que establece un régimen -el del silencio administrativo negativo- el cual, a su juicio, es el reflejo del poder tiránico, arbitrario y negligente de las autoridades del Estado.

De otro lado, sostiene el impugnante que el artículo 41 parcialmente impugnado es inconstitucional, ya que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que en el aparte demandado se establece una distinción no justificada que choca con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, respecto de las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Argumenta que dicha distinción permite que unas solicitudes -en su sentir de mejor categoría- no contestadas en tiempo por la Administración provoquen una decisión positiva, mientras que la mayoría de las peticiones de los ciudadanos del común, si no son contestadas en término, ha de entenderse que son resueltas negativamente.

A juicio del demandante, estas distinciones se hallan injustificadas constitucional y legalmente, pero, como están cobijadas en la figura del silencio administrativo positivo, benefician determinadas situaciones, entre ellas, la solicitud de inversiones extranjeras, la aprobación de planes de vivienda y la fusión de empresas, el permiso para reuniones públicas y el reconocimiento de personería jurídica de los sindicatos, entre otros.

Finalmente, manifiesta que la Ley 142 de 1994 consagra la figura del silencio administrativo positivo para las peticiones que formulen los ciudadanos relacionadas con los servicios públicos domiciliarios. A este respecto indica que, efectivamente, sí se está realizando el derecho de

petición de los beneficiarios, finalidad propia de nuestro Estado Social de Derecho.

IV. INTERVENCION

La ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, quien actúa como apoderada y en calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

En primer término señala que el derecho de petición efectivamente tiene el carácter de fundamental, y que los ciudadanos pueden optar por una vía en la que no se deja exclusivamente a la voluntad estatal el inicio del procedimiento administrativo, sino que se reconoce a las personas el acceso a las autoridades.

Por esta razón considera que el enunciado derecho es también de naturaleza política que implica garantías a los ciudadanos, toda vez que la Administración debe desplegar los mecanismos que estén a su alcance para lograr su efectividad.

Afirma la interviniente que las disposiciones impugnadas no vulneran los preceptos constitucionales señalados por el actor, ya que precisamente a la Administración Pública, en aras de proteger los intereses de las personas, se le ha fijado un término prudencial para que responda las distintas peticiones que se le formulen.

Manifiesta que, al contrario de lo sostenido por el demandante, no se deja a la Administración al arbitrio para que responda, ni a su total discreción, sino que existe una normatividad a la cual ha de sujetarse.

Dice que las autoridades, para que puedan cumplir los cometidos del Estado Social de Derecho, deben estar sometidas a normas razonables y que el plazo máximo del que dispone la Administración para adoptar una decisión es el de tres meses, consagrado en el artículo 40, objeto de proceso.

El artículo 7 del Código Contencioso Administrativo -según recuerda la interviniente- señala que la inobservancia de los términos para resolver o contestar constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes.

Señala que es la Ley la que asigna un valor al silencio de la administración, el cual puede ser de rango positivo o negativo. Se presume entonces que la inactividad de la Administración en unos casos se entenderá como una negación de lo solicitado y en otros como una concesión de lo pedido. Agrega que en ambas circunstancias resulta beneficiado el administrado, ya que en el primer evento se le habilita para interponer los recursos procedentes y en el segundo porque se acoge su petición.

La representante del Ministerio de Justicia y del Derecho afirma que el Código Contencioso Administrativo califica expresamente el silencio administrativo como un acto presunto y que, a consecuencia de ello, "finge" la existencia de una decisión, así las consecuencias sean distintas, según el caso.

Por último, aduce que las previsiones consagradas en los artículos 40 y 41 (parcialmente demandados), hallan su justificación en la ley. Por tal razón, el trato diferenciado que se da ante el silencio de la Administración obedece a la naturaleza de las situaciones que regula y que, en

todo caso, las autoridades cuentan con los mecanismos para que la petición del administrado sea resuelta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

A juicio del Procurador General de la Nación, con los preceptos impugnados no se ha vulnerado la Constitución.

Comparte los criterios expuestos por la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y, por tanto, considera la institución del silencio administrativo negativo como una sanción para la autoridad morosa en responder y a favor del particular que en ejercicio del derecho de petición acude ante las autoridades. En su criterio, en caso de que la autoridad encargada de resolver la petición presentada por el ciudadano no lo haga, no se configura vulneración al debido proceso –como lo afirma el demandante–, toda vez que, a pesar de afectarse el derecho de petición, no se exime a la autoridad correspondiente de responsabilidad disciplinaria.

Finalmente señala que el legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia, ha regulado el derecho de petición contemplando expresamente los eventos en que el silencio de las autoridades equivale a decisión positiva.

Advierte, en todo caso, que a través de la acción de inconstitucionalidad no se puede pretender que la figura del silencio administrativo sea siempre positiva, pues ello implicaría una clara intromisión en la órbita de competencia del legislador.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de los artículos 40 y 41 (parcial) del Decreto 01 de 1984, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

2. El silencio administrativo se consagra en defensa de los derechos del peticionario y de ninguna manera como excusa para que la autoridad incumpla su deber de responder las peticiones. Tampoco excluye la sanción disciplinaria que merece la autoridad infractora, ni la acción de tutela para proteger el núcleo esencial del derecho de petición

El demandante considera que la figura del silencio administrativo, consagrada en los artículos 40 y 41 del Decreto 01 de 1984, viola el derecho fundamental de petición (art. 23 C.P.).

Su argumento principal estriba en que, mediante el silencio, se permite a la Administración abstenerse de resolver, ampliar y variar los términos y someter al peticionario a que espere durante tres meses para poder acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando se trata de silencio negativo, todo lo cual, según estima, repercute en la violación de la esencia misma del aludido precepto constitucional.

La Corte, aunque reafirma el carácter fundamental del derecho de petición, estima equivocada la tesis del actor, ya que ella parte de una confusión entre varios elementos que es preciso distinguir con claridad.

Del artículo 23 de la Carta Política surge el derecho de toda persona a dirigirse a las autoridades, en interés individual o general, y a obtener pronta resolución, siempre que lo haga en términos

respetuosos.

La doctrina constitucional ha reiterado que no se trata tan sólo de que la persona pueda entregar o formular físicamente su petición sino de asegurar que se le dé curso y que, oportunamente, se le resuelva de fondo.

Son pertinentes en esa materia varios pronunciamientos de esta Corporación:

"El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, es un derecho público subjetivo de la persona para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a una solicitud o queja. A diferencia de los términos y procedimientos jurisdiccionales, el derecho de petición es una vía expedita de acceso directo a las autoridades. Aunque su objeto no incluye el derecho a obtener una resolución determinada, sí exige que exista un pronunciamiento oportuno". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-426 del 24 de junio de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"En lo pertinente, el artículo 23 de la actual Constitución consagra el derecho de petición en los mismos términos que venían de la anterior, bajo la cual fue concebida en la forma más amplia, pues de él se derivan facultades y poderes tan amplios como los de pedir en contención ante la administración de justicia, por un extremo, hasta los de, mediante su ejercicio, cumplir una función de control de la función pública, de manera que su importancia es manifiesta. Es de notar que él consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo negativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la Administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-481 del 10 de agosto de 1992. M. P.: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

"Según la propia norma constitucional el derecho de petición involucra no sólo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución. Sin este último elemento el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-567 del 23 de octubre de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituídas (artículo 2o. Constitución Política)". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-12 del 25 de mayo de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, no radica simplemente en que se tramiten las solicitudes respetuosas presentadas por las personas ante las autoridades en

interés particular o colectivo sino que, por expresa exigencia de la norma superior, implica que el solicitante obtenga "pronta resolución".

Lo relativo a la prontitud ya ha sido desarrollado por el legislador (artículo 6° del Código Contencioso Administrativo y 25 de la Ley 57 de 1985, entre otras normas) y tratado en numerosas sentencias de esta Corte.

El concepto de "resolución" merece consideraciones adicionales a propósito del caso que nos ocupa.

"Resolver", de acuerdo con las pertinentes acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "tomar determinación fija y decisiva", "desatar una dificultad o dar solución a una duda", "hallar la solución de un problema", "decidirse a decir o hacer una cosa".

Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, "resolver" representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de "obtener pronta resolución".

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

Obviamente, el expuesto sentido de la resolución tiene cabida tan sólo cuando la autoridad a la cual se ha dirigido la persona peticionaria goza de competencia para resolver sobre el asunto materia de petición y si, además, en los casos en que el objeto de la petición tiene previamente señalado un procedimiento, es decir, aquellos en que el trámite ha sido reglado, han sido cumplidos los requisitos exigidos por la ley". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"Para esta Sala, las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución.

En efecto, la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"...la Corte ha sido enfática al resaltar que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición sino que la contestación de la administración debe contener la respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-395 del 3 de agosto de 1998. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

De lo anterior resulta la definición acerca del alcance del derecho consignado en el artículo 23 de la Constitución, que no puede confundirse con el contenido de los derechos que la persona pretenda hacer valer mediante él en las distintas esferas de sus relaciones con el Estado, pues, a diferencia de aquéllos -que serían afectados por el sentido de la resolución- el de petición se satisface cuando ante la solicitud concreta se obtiene respuesta pronta y de fondo por la autoridad competente, lo cual significa que el mandato constitucional ha sido aplicado y respetado, sin que por ello deba entenderse que el sentido de la respuesta administrativa, en relación con otros derechos invocados y en lo que hace a lo pedido, deba forzosamente ser favorable a quien ha elevado la petición.

Como lo dijo la Corte en la Sentencia T-07 del 13 de mayo de 1992,

"...no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición ..."

Es precisamente en relación con esos otros derechos no incorporados al de petición que el interés del peticionario podría ser lesionado, y de manera grave, si el legislador no hubiese concebido la figura del silencio administrativo.

Aunque el derecho de petición como tal haya sido satisfecho, la decisión negativa expresa de la Administración puede comportar el desconocimiento de normas aplicables al contenido de lo que el solicitante pedía, o referentes al derecho que invocaba, lo que, ya con independencia del artículo 23 de la Constitución, debe conducir, en los términos que la ley indique, a la interposición de los recursos que contra la decisión administrativa quepan y, en su caso, a la definición judicial del problema por la vía de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si, a la inversa, el derecho de petición en su núcleo esencial ha sido violado, pues la autoridad ante la cual se ejerció no ha respondido dentro de los términos que la ley consagra, o lo ha hecho de modo aparente, sin decidir de fondo en torno a las pretensiones del solicitante -en uno o en otro sentido-, los otros derechos de éste pueden también estar siendo vulnerados como consecuencia de la indefinición. Y, entonces, la ausencia de normas legales claras, orientadas a determinar el camino que debe seguir el peticionario ante la falta de respuesta y en relación con sus otros derechos, que constituían objeto de la petición, o respecto de sus pretensiones específicas, ocasionaría, aparte de la vulneración del derecho constitucional fundamental, la prolongación indefinida e injusta de la incertidumbre que sobre sus derechos y posibilidades afecta al interesado, propiciada por una falencia que en tal hipótesis sería atribuible al sistema jurídico.

En otras palabras, sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho constitucional fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para

que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del "acto presunto", negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivo en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta Política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición.

Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el "efecto" que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la Administración para abstenerse de responder oportunamente, y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela.

Estas disposiciones, lejos de perjudicar al peticionario, buscan hacer efectivo su derecho a obtener pronta contestación respecto de sus solicitudes, procurando que, mediante una definición hecha por la propia ley -a falta de la respuesta administrativa-, sepa con certeza si sus pretensiones han sido concedidas o negadas, para que pueda obrar de conformidad en defensa de los intereses particulares o generales que lo animan.

Resulta así previsto por el legislador, en guarda de los derechos de los peticionarios, un límite en el tiempo, el cual les permite, si el silencio es negativo, acudir a los tribunales en su defensa, o, si fuere positivo, la seguridad de que el "acto presunto" acoge favorablemente lo solicitado.

No obstante, el funcionario a quien se dirigió la solicitud, o la autoridad encargada de resolver, no quedan relevados de su obligación de dar la respuesta que la Carta Política garantiza. Y, además, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, su silencio abre las puertas a una eventual acción de tutela con miras a la efectividad del derecho fundamental de petición.

La Corte insiste en las distinciones que sobre estos aspectos ha introducido, entre otras, en la Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993:

"...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora

del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta". (Se subraya).

También debe repetirse, sobre las responsabilidades de la Administración, la doctrina de esta Corte:

"El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.

Ahora bien, la omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la necesaria prontitud es de por sí una violación del derecho y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio

administrativo -que se concreta en un acto ficto o presunto demandable ante la jurisdicción- no por eso queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

Así lo dispone el artículo 40, inciso 2º, del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, haciendo la salvedad del caso en que el interesado hubiere hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto ficto". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993).

En cuanto a la posible vulneración del derecho a la igualdad, invocado por el demandante, por conceder la ley al silencio administrativo en unos casos efecto negativo y en otros positivo, dígase apenas que, en cuanto no consagre disposiciones irrazonables o contrarias a los principios y mandatos superiores, está dentro de las facultades del legislador la de establecer soluciones diferentes respecto de situaciones diversas, reconociendo que no todas las peticiones obedecen a las mismas necesidades o motivaciones y que las circunstancias en medio de las cuales operan las entidades públicas no son idénticas. Y con ello no se quebranta la regla de la igualdad, puesto que se parte precisamente de trámites, actuaciones y procesos no homogéneos entre sí, y también de pretensiones divergentes, que no es posible tratar de la misma forma.

Ahora bien, como las disposiciones demandadas no son las que señalan los casos del silencio administrativo positivo, no es esta la oportunidad para definir, frente a cada uno de ellos, su constitucionalidad o inconstitucionalidad, y, en consecuencia, la Corte se limita a declarar que la remisión a la propia ley para que ella singularice los eventos en que tiene lugar el silencio positivo no se opone a la Constitución Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites del Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- En los términos de esta Sentencia, declárase EXEQUIBLE el artículo 40 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

Segundo.- En los términos de esta Sentencia, se declaran EXEQUIBLES, en el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984), las siguientes expresiones: "Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales...".

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General



Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

