

Sentencia C-792/06

PRESCRIPCION DE LA ACCION LABORAL-Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre interrupción

DERECHO DE PETICION-Alcance

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Requisitos que debe cumplir respuesta

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Procedencia

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Término para resolver

DERECHO DE PETICION-Falta de competencia de la entidad ante quien se solicita la información no la exonera de contestar

VIA GUBERNATIVA-Agotamiento como requisito de procedibilidad

La necesidad de agotar la vía gubernativa como presupuesto para acudir a la jurisdicción constituye un privilegio de la Administración, derivado del principio de autotutela administrativa y por virtud del cual debe brindarse a los entes públicos la oportunidad de pronunciarse sobre sus propios actos antes de que las controversias que hayan surgido en torno a ellos sean planteadas ante los tribunales.

RECLAMACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL-Requisito de procedibilidad para acudir ante justicia ordinaria laboral

En el artículo 6° del C.P.L.S.S. se adoptó una modalidad especial de aseguramiento de la oportunidad para la autotutela administrativa, porque al señalarse que la reclamación administrativa cuyo agotamiento es presupuesto para ocurrir ante la justicia ordinaria laboral, consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, la sustrae del ámbito del agotamiento de la vía gubernativa previsto en el C.C.A. como requisito para que los particulares puedan acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a demandar los actos administrativos unilaterales y definitivos de carácter particular y concreto, para someterla a una regulación más general y sencilla, conforme a la cual, en todos los eventos en que se pretenda demandar a una entidad pública ante la justicia ordinaria laboral, un presupuesto de procedibilidad de la acción es esa previa reclamación administrativa.

RECLAMACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL-Modalidad especial de aseguramiento de la oportunidad para la autotutela administrativa

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Concepto

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-No satisface el derecho de petición

El silencio administrativo negativo no es equiparable a una respuesta, se trata de una ficción, para fines procesales y establecida en beneficio del administrado, pero que no cumple con los presupuestos de una respuesta que de satisfacción a la petición elevada a la Administración.

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Opciones que tiene el administrado cuando opera/ SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO FRENTE A RECLAMACION

ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL-No contabilización del término de prescripción o caducidad de la acción cuando administrado decide esperar respuesta a su solicitud

En la medida en que la reclamación que el administrado presenta a la Administración como presupuesto para agotar la vía gubernativa, no obstante su especial regulación legal, es una expresión del derecho de petición, la figura del silencio administrativo negativo, si bien habilita al administrado para dar por agotada la vía gubernativa y acudir directamente a la jurisdicción, no significa que la Administración pueda sustraerse de su obligación de dar una respuesta a la solicitud que le ha sido presentada. Esto significa que en los eventos de silencio administrativo negativo, el administrado puede optar por acudir a la jurisdicción o por esperar una respuesta efectiva de la Administración, sin que esta última opción, que es un desarrollo del derecho de petición, pueda acarrearle consecuencias adversas, como sería la de que a partir del momento previsto para la operancia del silencio administrativo se contabilice el término de prescripción o de caducidad de la respectiva acción.

RECLAMACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL-Agotamiento automático de vía gubernativa, al margen de la voluntad del servidor público afectado es inconstitucional/RECLAMACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL-Manifestación del derecho de petición

La norma demandada atiende al propósito de clarificar y simplificar el trámite que deben surtir los servidores públicos ante la Administración como presupuesto para acudir a la justicia ordinaria laboral, y también se encuentra en ella una finalidad de seguridad jurídica, al establecer una referencia precisa para la contabilización del término de prescripción en la justicia ordinaria de las acciones laborales contra las entidades públicas. Para la Corte es claro que la pretensión de seguridad jurídica que se expresa en la norma acusada no puede obrar en detrimento del derecho de petición de los servidores públicos y que al establecerse el agotamiento automático de la vía gubernativa se desnaturaliza el alcance del silencio administrativo negativo, el cual pasaría de constituir un mecanismo procesal, establecido en beneficio del administrado, al permitirle acudir a la jurisdicción ante el silencio de las entidades públicas, a adquirir el carácter de una verdadera respuesta de la Administración, en contravía con los presupuestos constitucionales que delinean el contenido de la respuesta que satisface el derecho fundamental de petición. Así, la disposición acusada es contraria a la Constitución, no por establecer el silencio administrativo negativo en beneficio del servidor público que quiera acudir a la justicia ordinaria laboral, sino por disponer para ese evento un agotamiento automático de la vía gubernativa, al margen de la voluntad del servidor público afectado.

PRESCRIPCION DE LA ACCION LABORAL-Suspensión /SENTENCIA MODULATIVA-Procedencia

No obstante que se ha encontrado que la expresión acusada, en cuanto dispone un agotamiento automático de la vía gubernativa, resulta contraria a la Constitución, observa la Corte que acceder a la pretensión de demandante y declarar la inexequibilidad del aparte acusado del artículo 6º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social comportaría retirar del ordenamiento una garantía especial que se ha establecido a favor de los servidores públicos y que, en si misma considerada, no solo no resulta contraria a la Constitución, sino que constituye contrapartida al privilegio de la Administración de no ser demandada ante la jurisdicción hasta tanto no se cumpla el presupuesto procesal del agotamiento de la reclamación administrativa, garantía que consiste en la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral cuando,

transcurrido un mes a partir de la presentación de la reclamación administrativa, no han obtenido una respuesta de la Administración. Por ello habrá de producirse un fallo de efectos modulados, para disponer que la expresión "o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta" contenida en el artículo 6º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, tal como fue modificado por la Ley 712 de 2001, es exequible siempre y cuando se entienda que el agotamiento de la vía gubernativa por virtud del silencio administrativo negativo allí previsto, es potestativo del administrado en cuyo beneficio se ha establecido tal figura, pero que si éste opta por esperar una respuesta formal y expresa de la Administración, la suspensión del término de prescripción de la respectiva acción se extenderá por el tiempo que tome ésta en responder.

Referencia: expediente D-6242

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º (parcial) de la Ley 712 de 2001, que modificó el artículo 6º del Código Procesal del Trabajo.

Actor: José Libardo López Montes

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Libardo López Montes demandó el artículo 4º (parcial) de la Ley 712 de 2001, que modificó el artículo 6º del Código Procesal del Trabajo.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del veintiocho de marzo de 2006, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Ministerio del Interior y de Justicia, al Presidente del Seguro Social, al Director del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y a los decanos de las facultades de derecho de las universidades Rosario, Libre y Nacional para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicada en el Diario Oficial No. 44.640 de 8 de diciembre de 2001, y se subraya el aparte acusado:

LEY NÚMERO 712 DE 2001

(Diciembre 5)

Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo

Las acciones contra la Nación, la entidades territoriales y cualquier otra entidad de la administración pública solo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa. Esta reclamación consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no haya sido resuelta.

Mientras esté pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa se suspende el término de prescripción de la respectiva acción."

LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El accionante considera que la disposición acusada vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2, inciso segundo, 4, 5, 6, 11 al 40, 13, 23, 29, 39, 53, inciso quinto, 90, 113, 115, 121, 124, 150, numerales 4, 7 y 23, 189, 206, 208, 209, 210, 228, 229, 236, 237 numerales 1 y 2, 238, 285, 286 y 287, entre otros, de la Constitución Política.

1. Fundamentos de la demanda

El actor pretende que se declare la inconstitucionalidad del aparte normativo acusado a partir de siete cargos:

En el primer cargo, el accionante señala que los apartes acusados son contrarios al preámbulo y a los artículos 23 y 29 de la Constitución, puesto que al disponer que la vía gubernativa se agota cuando haya transcurrido un mes desde la presentación de la petición sin que la Administración haya resuelto, se le quita al peticionario la posibilidad de participar en el trámite de la actuación administrativa iniciada mediante una petición de interés particular. En su criterio, la norma acusada faculta a la Administración para no responder las peticiones, lo que contraría el artículo 23 Superior, al paso que, al no notificarse la decisión al administrado, se le priva de su derecho a controvertir el acto administrativo mediante el ejercicio de los recursos que permiten agotar la vía gubernativa. De este modo se violan el preámbulo y el artículo 2º de la Constitución, que establecen para Colombia un marco jurídico participativo, y el debido proceso, en la medida en que se suprime el derecho de contradicción.

Como segundo cargo, plantea el accionante que la norma demandada desconoce el principio de publicidad –artículo 209 de la Constitución- que debe satisfacerse en la función administrativa, pues al interesado se le niega la posibilidad de conocer la decisión a través del acto de notificación, así como la oportunidad de interponer los recursos respectivos. El actor considera que la disposición controvertida legaliza una actitud negligente y contraria a los lineamientos constitucionales del debido proceso, de tal suerte que cuando la autoridad no responde se entiende que ha contestado negativamente, sin tener en cuenta que "el silencio administrativo negativo, jamás podrá ser considerado como una respuesta al Derecho Fundamental de Petición"[1]. Ello, agrega, constriñe al peticionario a acudir a la administración de justicia sin

que previamente se hayan agotado de una manera real los requisitos de procedibilidad de las acciones.

Para desarrollar el tercer cargo, el accionante empieza por señalar la diferencia que existe entre la interrupción de la prescripción de las acciones laborales y la suspensión de la misma. Expresa que, en la interrupción, el término final de prescripción está previamente fijado en la ley, puesto que, producida la interrupción, de manera inmediata vuelve a contabilizarse el término de prescripción inicialmente previsto, al paso que, en la suspensión, no está establecido de antemano el tiempo para la prescripción, pues cuando ésta se suspende el término sólo empieza a correr de nuevo cuando se haya superado el hecho que dio lugar a la suspensión.

En este contexto, señala que, de acuerdo con la ley y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para los trabajadores particulares se aplica la figura de la interrupción de la prescripción prevista en los artículos 151 del Código Procesal del Trabajo y 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo, conforme a los cuales el término de prescripción, sea de tres años, tres meses o dos meses, producida la interrupción, comienza a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente. En cambio, señala, los trabajadores oficiales y empleados públicos, se rigen por la figura de la suspensión de la prescripción, que fue establecida en la Ley 712 de 2001, aunque con anterioridad había tenido desarrollos jurisprudenciales. De acuerdo con esta figura, durante el trámite de la reclamación administrativa, que es presupuesto para poder acudir a la jurisdicción laboral, se suspende el término prescriptivo, el que únicamente comenzará a contarse de nuevo cuando se culmine dicho trámite.

Para el demandante, de acuerdo con las expresiones acusadas, la suspensión de la prescripción ya no se produce por el tiempo que tome la Administración en responder y el trámite de los correspondientes recursos en la vía gubernativa, sino que, en el evento del silencio administrativo negativo, se extiende por el perentorio término de un mes contado a partir de la presentación de la reclamación administrativa.

La importancia de esta distinción, en criterio del accionante, estriba en que si las personas tienen un derecho constitucional a obtener respuesta a las peticiones que presenten a las autoridades, no puede disponerse que empiece a correr en su contra el término de prescripción de las acciones laborales sin que las autoridades hayan dado respuesta a la reclamación administrativa que por ley deben presentar como presupuesto para poder acudir a la jurisdicción. Así, si bien el silencio administrativo negativo debe establecerse como una opción para el administrado, que le permita, a su conveniencia, dar por agotada la vía gubernativa cuando la Administración no responde de manera oportuna, debe preservarse su derecho a obtener una respuesta, sin que el tiempo que tarde la Administración en producirla obre en detrimento de las posibilidades del administrado de acudir a la Administración de Justicia.

El accionante considera que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando un trámite administrativo se inicia a partir de una petición, el término de prescripción de la acción sólo empieza a contar de nuevo desde que la Administración resuelve la petición mediante un acto administrativo debidamente notificado, o desde que, una vez se configure el silencio administrativo negativo, sea el peticionario quien decida dar por agotada la vía gubernativa, pues, como el actor lo afirma, " (...) el peticionario no está obligado a dar por agotada la vía gubernativa, cuando se configura el silencio administrativo negativo, el Consejo de Estado ha sostenido que, los peticionarios en cualquier momento pueden hacer uso de la facultad de dar por agotada la Vía Gubernativa con causa en el Silencio Administrativo Negativo

y proceder a promover la acción correspondiente dentro del término de caducidad o prescripción que tenga previsto la ley para la correspondiente acción; término que comienza a contarse desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto (sic) administrativo que resuelva expresamente"[2].

Según lo esbozado anteriormente el demandante sostiene que la norma demandada es inconstitucional y debe ser declarada inexecutable, en tanto que obliga al peticionario a llevar su controversia a la jurisdicción sin que previamente pueda ser discutida ante la Administración, pues no obstante que la ley ha previsto la figura de la decisión ficta, resulta contrario a la Constitución que se le de a este silencio la connotación de acto administrativo en firme, suficiente para agotar la vía gubernativa y sobre el cual no puede interponerse recurso alguno. Lo anterior es obligar al trabajador a "(...) ir a ciegas con esa ficción ante el juez (...)" sin elementos suficientes para poder demandar, y sin conocer los motivos de la Administración por los cuales se le niega su derecho.

En el cuarto cargo, el actor, después de cuestionar el tratamiento que a las figuras de la suspensión y la interrupción del término de prescripción de las acciones laborales se dio por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1232 de 2005, señala que no se puede confundir la figura del silencio administrativo con el agotamiento de la vía gubernativa, de modo que, citando varios pronunciamientos de la Corte Constitucional[3], expresa que la vía gubernativa es una etapa en la cual el administrado puede objetar las actuaciones de la Administración y ésta, a su vez, puede enmendar las imprecisiones que haya cometido en sus decisiones. Por lo tanto, antes de acudir al proceso judicial, se tiene la oportunidad de controvertir los pronunciamientos de la Administración con ella misma.

De tal suerte que, cuando la ley prevé que la prescripción de la acción laboral de los trabajadores oficiales se suspende hasta que se agote la vía gubernativa, se refiere a que el término de la prescripción inicia su conteo una vez la Administración se ha pronunciado respecto de las solicitudes y controversias planteadas por el trabajador, pero, en la medida en que el silencio administrativo no es una solución satisfactoria para el derecho de petición, la Administración no puede excusarse en la respuesta ficta para evadir la obligación de contestar las solicitudes planteadas en la etapa de la vía gubernativa. En consecuencia el silencio no puede ser entendido como agotamiento de la vía gubernativa, y la Administración seguirá obligada a contestar hasta que el trabajador decida acudir ante la jurisdicción (momento en el que si se entenderá agotada la vía gubernativa).

En la exposición del quinto cargo indica que la norma acusada, al consagrar el silencio administrativo como una modalidad de agotamiento de la vía gubernativa, contraviene otras normas de aplicación preferente. En primer lugar el artículo 23 de la Carta Política, pues la disposición demandada autoriza a la Administración para que omita dar respuesta a las solicitudes planteadas por los trabajadores, en segundo lugar el artículo 118A del Código Procesal Laboral, que consagra la suspensión del término de prescripción mientras se resuelve la vía gubernativa y en el cual no se contempla que el silencio de la Administración pueda agotarla, y por último, el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, en el que se consagra la obligación de las autoridades de responder lo solicitado a pasar de que haya operado el silencio administrativo negativo.

En el sexto cargo, el actor reconoce la importancia que tiene el silencio administrativo en el orden jurídico, toda vez que le permite al peticionario acceder a la jurisdicción, si lo desea, dentro de un término cierto, y no tener que esperar indefinidamente una respuesta de la cual dependa la protección de sus derechos, sin embargo, esta figura no puede ser una excusa para que

las autoridades incumplan con sus deberes, y en consecuencia se le vulnere al peticionario su derecho fundamental de petición, siendo, además, imposible intentar su protección por vía de tutela, al entenderse negada la solicitud y agotada la vía gubernativa.

Después de hacer una reseña normativa de las etapas y procedimientos que tienen lugar en la etapa gubernativa, el demandante sostiene, en el séptimo cargo, que la norma acusada vulnera los derechos al debido proceso, defensa, petición, entre otros, pues supone que el silencio administrativo agota la vía gubernativa cuando, no obstante lo ha manifestado esta Corporación, éste no satisface el núcleo esencial del derecho de petición, impide que la decisión sea notificada formalmente al interesado y erradica la posibilidad de interponer los recursos de ley.

IV. INTERVENCIONES

1. El señor Abel de Jesús Campo presentó escrito para coadyuvar la demanda. En su intervención destaca la importancia del derecho al debido proceso dentro de las actuaciones administrativas, de tal modo que las decisiones de las autoridades públicas deben respetar los principios de publicidad y celeridad, a través de la debida notificación de los actos administrativos. Adicionalmente señala que el silencio administrativo no es una respuesta adecuada para las solicitudes que se presenten en la vía gubernativa, ni tampoco podría colegirse de la negligencia de la Administración el agotamiento de la vía administrativa, con lo cual se vulneraría, entre otros, el derecho fundamental al debido proceso.

2. Por su parte, la ciudadana Ninfa Castro López, también coadyuva a la demanda por considerar que la figura de la decisión ficta está operando exclusivamente a favor de la Administración, a quien le libera de la obligación de dar respuesta a las solicitudes presentadas por los trabajadores, de tal modo que más allá de que la norma pretenda facilitarle a éstos el acceso a la administración de justicia, lo que logra es la real vulneración de su derecho de petición.

Estima que el silencio administrativo debe ser una herramienta que permita acceder a la administración de justicia cuando el trabajador lo requiera, más no una justificación legal para que la Administración deje de contestar las peticiones que le sean formuladas.

3. Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)

La Central Unitaria de Trabajadores interviene en el proceso para solicitar que la norma sea declarada exequible, toda vez que no encuentra que la disposición vulnere de alguna manera los derechos de los trabajadores. Sostiene que el silencio administrativo es una ficción legal que le permite al trabajador acceder a la jurisdicción cuando no ha obtenido una respuesta oportuna por parte de la Administración, de tal forma que, ante la omisión de la autoridad de contestar lo solicitado, se pueda dar por agotada la vía gubernativa y de esta manera sea posible acudir ante los jueces para la protección de los derechos.

Incluso, arguye el interviniente, la disposición acusada es más favorable que la regla general, pues mientras el Código Contencioso Administrativo dispone que el peticionario debe esperar tres meses para que opere el silencio administrativo negativo, la norma demandada reduce dicho término a un mes.

4. Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia

En intervención allegada de manera extemporánea al proceso, quien obra en representación de la Universidad Libre de Colombia solicita que se declare la inexequibilidad del aparte normativo

demandado, debido a que, en su criterio, se vulnera el derecho a la igualdad de los servidores públicos que pretenden solicitar la defensa de sus derechos laborales, a quienes se les exige el requisito de agotar la vía gubernativa para poder acceder a la jurisdicción, a diferencia de los trabajadores particulares, quienes pueden acudir ante la administración de justicia directamente.

Por otro lado, manifiesta que las normas laborales procesales dan un uso inapropiado a las expresiones interrupción y suspensión, las cuales en su sentido gramatical tienen concepciones disímiles.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, de manera preliminar, expresa que solo se pronunciará respecto de los cargos primero y segundo, pues los expuestos en adelante por el accionante, páginas 6 a 116, no cumplen con los requisitos que la ley establece para la acción pública de inconstitucionalidad, pues, en criterio del Ministerio Público, el accionante se limita en ellos a hacer una exposición sobre el alcance de las figuras de la interrupción y suspensión de la prescripción de las acciones y sobre las diferencias que existen entre ellas, sin que en ningún momento ubique la discusión dentro del ámbito constitucional. Adicionalmente, expresa el señor Procurador, el accionante señala una gran cantidad de normas constitucionales que considera infringidas, pero no desarrolla de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente las razones por las cuales considera que la norma acusada contraviene la Carta Política. En consecuencia el Procurador General solicita a la Corte Constitucional que se inhiba de pronunciarse respecto los cargos 3º al 7º de la demanda.

A continuación, el señor Procurador procede a analizar los cargos presentados por el actor por violación de los postulados constitucionales en materia de derecho de petición, debido proceso y publicidad de la función administrativa. Para ello realiza una breve exposición sobre la figura del silencio administrativo, para precisar su naturaleza, sus características, su finalidad, sus efectos y su fundamento jurídico. Concluye que la consagración del silencio administrativo no puede ser entendida como "... una aceptación de la negligencia de la administración por no responder oportunamente las peticiones que, por disposición constitucional –CP, art. 23- y legal –Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones especiales-, le está encomendada atender, sino que se erige en un privilegio del administrado frente a la entidad estatal ante la cual se adelantó el trámite o petición, para protegerlo de la indefinición en el tiempo de una respuesta a la que tiene derecho obtener en forma oportuna, y, de esta manera, estar habilitado para acudir directamente ante la jurisdicción como aplicación de la regla general del silencio administrativo, con efecto negativo, o materializar el derecho que le asiste, si es en sentido positivo." [4] Esa previsión, agrega, encuentra fundamento constitucional en principios tales como la seguridad jurídica y los que rigen la función administrativa, como los de celeridad y eficacia previstos en el artículo 209 de la Constitución.

Al hacer el análisis de la expresión demandada, el Procurador General de la Nación, expresa, en primer lugar, que la misma consagra la "... operancia del silencio administrativo negativo, como garantía para el servidor público o trabajador que entable un litigio de naturaleza laboral con las entidades públicas, de competencia de la jurisdicción ordinaria, de manera que pueda acudir a la misma en forma rápida, sin esperas indefinidas ...". Si bien, señala, en principio, la falta de pronunciamiento de la Administración configuraría una violación del derecho de petición, tal regla general no se aplica cuando, como en este caso, existe una regulación especial del trámite de la respectiva solicitud, en atención a los fundamentos y finalidades de la misma, y por virtud de la cual se brindan amplias garantías al administrado.

Por otra parte, en criterio del Ministerio Público, el hecho de que el silencio administrativo consagrado en la disposición acusada se haya previsto como una modalidad de agotamiento del presupuesto de procedibilidad para impetrar demanda ante la justicia ordinaria, no sólo no vulnera el derecho al debido proceso del interesado, sino que, por el contrario, lo garantiza y lo hace efectivo.

Finalmente, expresa que, en atención a la naturaleza laboral de los asuntos de los que se trata, el legislador ha previsto un procedimiento administrativo expedito, y que resultaría excesivo, que para hacer prevalecer el principio de publicidad de la función administrativa, se exigiese para el mismo la aplicación de los mismos pasos y trámites que se surten en cualquier otra actuación administrativa.

Con base en lo anteriormente expuesto, el señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la norma acusada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una Ley de la República.

2. El asunto bajo revisión

No obstante que el demandante en este proceso enuncia como violados por la disposición acusada, "entre otros", cincuenta y siete artículos de la Constitución, lo cierto es que su argumentación se contrae a mostrar la manera como, en su criterio, esa disposición contraría el artículo 23 de la Carta, que regula el derecho de petición; el artículo 29 sobre el debido proceso y el artículo 209 sobre la publicidad de la actuación administrativa. Las consideraciones que a lo largo del extenso escrito de la demanda se hacen con referencia a otros artículos de la Constitución no constituyen verdaderos cargos de inconstitucionalidad y son, más bien, complementos argumentativos de los que se estructuran en torno a la violación de las tres normas constitucionales citadas.

De esta manera, para el demandante, la disposición acusada, al disponer un agotamiento automático de la vía gubernativa, por el simple transcurso del término de un mes desde que se haya presentado la reclamación administrativa sin que la Administración haya dado respuesta, viola el principio de publicidad de la función pública, porque exonera a la Administración de dar a conocer sus decisiones a los administrados, de una manera formal, a través de la notificación; resulta contraria, también, al debido proceso, porque impide que el administrado pueda controvertir ante la propia Administración las actuaciones que le afecten y, finalmente, deja sin vigencia el derecho de petición, porque, al forzar al trabajador a acudir a la jurisdicción sin haber obtenido respuesta de la Administración, permite que ésta se sustraiga de su obligación de dar respuesta, la que ya no podrá hacerse efectiva, porque la competencia para dirimir el asunto se habrá trasladado al juez.

La posición del demandante es respaldada por dos de los intervinientes, al paso que un tercero, la Central Unitaria de Trabajadores, se opone a las pretensiones de la demanda, señalando que la disposición acusada contiene una garantía para los trabajadores, al permitirles acudir ante la

jurisdicción en un término breve cuando la Administración no ha dado respuesta a sus solicitudes.

Por su parte, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión demandada, por cuanto considera que ella contiene una prerrogativa que se concede a los administrados en el ámbito laboral, "... para que puedan acudir directa y prontamente a la jurisdicción ordinaria en defensa de sus intereses, sin que ello vulnere el núcleo esencial del derecho de petición y del debido proceso y mucho menos el principio de la publicidad ...".

En este contexto, encuentra la Corte que el problema jurídico que debe resolverse en este proceso es si la disposición acusada resulta violatoria del derecho de petición y desconoce los derechos al debido proceso y a la publicidad de la función pública, al establecer un agotamiento automático de la vía gubernativa, por el transcurso de un mes sin que la reclamación administrativa haya sido resuelta, y teniendo en cuenta que, de acuerdo con la misma norma, mientras esté pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa se suspende el término de prescripción de la respectiva acción.

Para abordar el anterior problema la Corte hará, en primer lugar, unas consideraciones sobre el alcance de la disposición demandada, que son, en este caso, indispensables para el análisis sobre su constitucionalidad; luego se referirá a los desarrollos jurisprudenciales en torno al derecho de petición, el silencio administrativo y el agotamiento de la vía gubernativa, para, finalmente, pronunciarse sobre los cargos que se han identificado.

3. Alcance de la norma demandada

El aparte normativo acusado tiene como antecedente la previsión que estaba contenida en el artículo 7° de la Ley 24 de 1947, por medio del cual se modificó el artículo 2° de la Ley 6ª de 1945 para disponer que **"[t]ambién conocerá la justicia del Trabajo de las controversias que se susciten por razón de las primas, sueldos, bonificaciones, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, cesantías y demás derechos y prestaciones sociales que tengan su origen en leyes, decretos y resoluciones de carácter nacional; ordenanzas, decretos y resoluciones de carácter departamental, acuerdos municipales o reglamentos particulares de entidades e institutos oficiales o semioficiales, siempre que se haya agotado el procedimiento de reclamación que en tales disposiciones se establezca."** Agregaba esa norma que **"[p]ara estos efectos se entenderá haberse agotado el procedimiento la tardanza de un mes o más en resolver la solicitud."**

Con posterioridad en el Código Procesal del Trabajo[5] se dispuso que:

ARTÍCULO 6. ACCIONES CONTRA ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO, ADMINISTRATIVAS O SOCIALES. Las acciones contra una entidad de derecho público, una persona administrativa autónoma, o una institución o entidad de derecho social podrán iniciarse sólo cuando se haya agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente.

En este contexto, la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia precisó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo, quien pretendiese demandar en juicio ordinario laboral a una entidad de derecho público, a una entidad administrativa autónoma o a una entidad de derecho social, debía elevar un reclamo directo a la Administración previo a la demanda y que el agotamiento de esa reclamación administrativa era un factor de competencia para el juez laboral. Sobre al particular, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 7 de octubre de 1996[6] señaló que:

"... la figura del agotamiento de la vía gubernativa tiene una entidad propia en tratándose de los trabajadores al servicio del Estado en los juicios de competencia de los jueces del trabajo, y está regulada por el artículo 7º de la ley 24 de 1.947 -que modificó el inciso segundo del artículo 58 de la ley 6ª de 1945-, el cual dispuso en su inciso segundo que para efectos laborales, se entenderá haberse agotado el procedimiento gubernativo la tardanza de un mes o más en resolver la solicitud.

"Como se ve la legislación del trabajo se anticipó a establecer -para esta clase de asuntos-, las consecuencias del silencio de la administración frente a la solicitud inicial del interesado, mediante el otorgamiento de un plazo de un mes vencido el cual operaba la ficción de una respuesta negativa, como una modalidad de agotamiento de la vía gubernativa que desde entonces lo habilitaba para acudir a la jurisdicción en procura de sus derechos desconocidos.

"Se sigue de lo anterior que los referidos trabajadores cuando formulan peticiones de carácter laboral a su empleador oficial no están regidos por el Código Contencioso Administrativo y demás normas que lo adicionan, que regulan por vía general el agotamiento de la vía gubernativa -cuyas previsiones sí son aplicables a los empleados públicos-, sino por el artículo 7º de la ley 24 de 1947, por su carácter especial, conforme al cual una de las formas de agotamiento de la vía gubernativa para aquellos trabajadores se configura cuando transcurrido un mes a partir de la petición primigenia, la administración no ha notificado al interesado la decisión que la resuelva.

"De allí se infiere que mientras no se venza ese término o no medie comunicación de respuesta, la jurisdicción ordinaria no adquiere competencia, porque la administración cuenta con ese plazo de gracia para enmendar sus posibles errores y para resolver al administrado, razón por la cual aun no se encuentra configurado uno de los presupuestos procesales para asumir el conocimiento como es el agotamiento de la vía gubernativa exigido por el artículo 6º del C.P.L.".

De acuerdo, entonces, con la normatividad anterior a la expedición de la Ley 712 de 2001, la previa reclamación administrativa constituía un factor determinante de la competencia del juez laboral, quién solo la adquiriría una vez agotada la vía gubernativa, la cual, por su parte, estaba sujeta a unas precisas condiciones en el régimen administrativo, en particular en cuanto a los recursos al alcance del administrado y los términos para la interposición de los mismos. En efecto, tanto la Ley 24 de 1947, como el Código Procesal del Trabajo remitían a un procedimiento reglado, puesto que la ley se refería al **agotamiento del "procedimiento de reclamación" que se hubiese establecido en las disposiciones que daban origen a los derechos reclamados**, y el código preveía el agotamiento del "procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente". A su vez, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia[7], existía perfecta armonía entre el artículo 7º de la Ley 24 de 1947 y el artículo 6º del C. de P.L. en la medida en que este último era claro al prever que las acciones contra una entidad de derecho público solamente podrían iniciarse cuando se hubiese agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente, lo que impedía, en criterio de la Corte Suprema, confundir la petición inicial con el agotamiento de la vía administrativa, y por ende, tomar la primera como el inicio del término prescriptivo, sin tener en cuenta que cuando la Administración no responde la reclamación administrativa "... dentro del plazo perentorio de un mes, solamente vencido éste, era dable empezar a contabilizar el lapso de la eventual extinción ipso jure del derecho."[8]

La Corte Constitucional, en Sentencia T-01 de 1999, acogió la jurisprudencia sentada sobre este punto por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y consideró que una

interpretación contraria a la expresada por la Corte Suprema y conforme a la cual, en los términos de los artículos 6 y 151 del C.P.L. y 488 del C.S.T., para interrumpir la prescripción basta el simple reclamo del trabajador, con lo cual comienza a correr el nuevo término, independientemente de lo concerniente al agotamiento de la vía gubernativa que tiene su trámite especial[9], constituía una vía de hecho, por desconocer el principio de favorabilidad, que la Constitución entiende como "... situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...".

En ese contexto, tal como consta en la demanda ciudadana y en algunas de las intervenciones que se produjeron dentro del expediente que dio lugar a la Sentencia C-060 de 1996, había quien estimaba que el régimen legal sobre la materia, independientemente de las señaladas precisiones jurisprudenciales, planteaba ciertas dificultades para los trabajadores del Estado y hacía más gravosa su situación frente a la de los trabajadores particulares, en la medida en que a aquellos, como condición para acceder a la justicia laboral, se les imponía la necesidad de agotar un trámite, cuya complejidad, derivada, en ocasiones, de la falta de precisión en la regulación legal, conducía a frustrar la defensa de sus derechos ante los jueces ordinarios, al paso que para los trabajadores particulares la sola reclamación presentada ante el empleador interrumpía el término de prescripción, sin que, por otro lado, ni tal reclamación, ni la respuesta del empleador, constituyesen presupuestos para poder acudir al juez laboral.[10] En particular se señalaba que no existía una reglamentación específica del agotamiento de la vía gubernativa aplicable a los servidores públicos que querían acudir a la justicia ordinaria laboral, salvo en cuanto al término especial de un mes para la ocurrencia del silencio administrativo negativo, y que, entre otras cosas, además de la disparidad de criterios que podría presentarse sobre el tipo de reclamación que debía presentarse ante la Administración, tampoco había claridad sobre el contenido de la misma para que fuese tenida como suficiente para agotar el requisito de procedibilidad de las acciones ante la justicia ordinaria laboral.

La disposición acusada, contenida en la Ley 712 de 2001, de alguna manera se orientó a resolver esas inquietudes. Así, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 154 de 1999 - Cámara, se expresó que "[la doctrina ha entendido que el agotamiento de la vía gubernativa (artículo 6º CPT) es un factor de competencia", y que en esa medida, "[e]l proyecto propone una regulación más clara sobre la reclamación administrativa y sus efectos, ajustándose a la actual estructura del Estado, señalando expresamente el plazo de un mes para entender ocurrido el agotamiento en caso de no responderse la petición y consagrando la suspensión del término de prescripción durante el tiempo en que se esté adelantando la correspondiente reclamación."[11]

Esa norma introdujo, en lo que concierne al debate que aquí se ha planteado, tres modificaciones significativas al contenido del anterior artículo 6º del Código Procesal del Trabajo: Primero, sustituyó el requisito de agotar el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente, que se había interpretado como la necesidad de agotar la vía gubernativa en los términos de la correspondiente regulación legal, por el de agotar una "reclamación administrativa", que la misma norma define como "... el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda"[12]. En segundo lugar, incorporó en el texto de la norma la previsión que ya se venía aplicando jurisprudencialmente a partir de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 24 de 1947, según la cual la reclamación gubernativa se entendía agotada por la tardanza de un mes o más en resolver la solicitud. Y, finalmente, añadió a la disposición el inciso conforme al cual mientras estuviese pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa "... se suspende el término de prescripción de la respectiva acción."

En ese contexto procede la Corte a analizar, a la luz de las disposiciones constitucionales, la manera como la disposición demandada ha regulado el agotamiento de la reclamación administrativa como presupuesto para acudir a la justicia ordinaria laboral, para lo cual se referirá en primer lugar al alcance del derecho de petición y de las figuras del agotamiento de la vía gubernativa y el silencio administrativo negativo.

4. El derecho de petición

Es abundante la jurisprudencia constitucional en torno al contenido, el ejercicio y el alcance del derecho de petición y sobre su carácter de derecho constitucional fundamental. Una síntesis sobre la materia se encuentra en la Sentencia T-1160A de 2001, en la cual la Corte consignó los siguientes criterios:

"El artículo 23 de la Carta faculta a toda persona a "presentar peticiones respetuosas ante las autoridades" – o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley –, y, principalmente, "a obtener pronta resolución". Consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada.[13]

De conformidad con la doctrina constitucional en la materia, esa respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible[14], pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución. (...) En un fallo reciente[15], la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia[16]:

"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

"b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

"c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

"d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

"e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

"f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la

tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

"g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

"h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

"i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994."[17]

En la sentencia T-1006 de 2001,[18] la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) "La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder";[19]

k) "Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".[20]

"En la definición de un plazo razonable para dar respuesta al peticionario, la Corte Constitucional ha acudido a la regulación vigente sobre la materia. Según esa regulación, el ejercicio del derecho de petición está sometido a los principios de economía, imparcialidad, contradicción, eficacia y, sobretodo, publicidad y celeridad (artículo 3, Código Contencioso Administrativo)."

(...)

"En conclusión, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada."

De esta manera, la Corte Constitucional, en jurisprudencia ampliamente reiterada, ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición como derecho fundamental de aplicación inmediata, que comprende tanto la posibilidad de elevar peticiones respetuosas ante las diferentes entidades públicas, como la correlativa obligación de éstas de dar trámite a las solicitudes y producir una respuesta efectiva para las mismas.[21] Ha señalado la Corte que la obligación de la autoridad destinataria de la petición de proferir una respuesta oportuna, que resuelva de fondo lo solicitado, y sea oportunamente comunicada a su destinatario, se desenvuelve en el ámbito de los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Al respecto la Corte ha señalado que "[u]na respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y

satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario[22]; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea[23] (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta[24]"[25]

5. El agotamiento de la vía gubernativa y el silencio administrativo negativo

De manera general puede decirse que la necesidad de agotar la vía gubernativa como presupuesto para acudir a la jurisdicción constituye un privilegio de la Administración, derivado del principio de autotutela administrativa y por virtud del cual debe brindarse a los entes públicos la oportunidad de pronunciarse sobre sus propios actos antes de que las controversias que hayan surgido en torno a ellos sean planteadas ante los tribunales.

Sobre esta materia, específicamente en el ámbito de la justicia ordinaria laboral, que es el que interesa al asunto que se viene tratando, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, antes de reclamarse ante los estrados laborales de la jurisdicción ordinaria alguna pretensión de orden social a cualesquiera de las entidades enunciadas en el artículo 6° del C.P.L.S.S., se hace necesario que el interesado formule previamente su petición de reivindicación ante éstas[26]. Ha puntualizado la Corte Suprema de Justicia que "... el anterior procedimiento gubernativo tiene por finalidad que las entidades de derecho público y social con antelación a cualquier controversia ante los juzgados laborales, tengan la oportunidad de establecer, previo el estudio fáctico y jurídico que sea del caso, la procedencia o no del derecho que se pretende por el peticionario, y que de ajustarse a la ley la respectiva reclamación, la misma sea reconocida directamente por el ente obligado, logrando así, sin la intervención del Juez Laboral, la solución de un conflicto en ciernes."[27] En la misma providencia la Corte Suprema de Justicia puso de presente que la doctrina y la jurisprudencia laboral han expresado que "... a través del instituto de la vía gubernativa se le da a dichas entidades, la oportunidad de ejercer una especie de justicia interna, como que la misma ley les permite conocer de manera primigenia, es decir, antes que a los propios jueces del trabajo, las inconformidades de orden laboral que tengan las personas legitimadas para formularles esta clase de cuestionamientos, para que sean tales organismos, actuando como juez de sus propias decisiones, los que definan la viabilidad de aquellas y puedan así corregir por sí mismas, cualquier error en que hayan podido incurrir en torno a las actuaciones que originaron tales desavenencias y evitar de esta manera los traumatismos propios de una controversia judicial."[28]

En el artículo 6° del C.P.L.S.S. se adoptó una modalidad especial de aseguramiento de la oportunidad para la autotutela administrativa, porque al señalarse que la reclamación administrativa cuyo agotamiento es presupuesto para ocurrir ante la justicia ordinaria laboral, consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, la sustrae del ámbito del agotamiento de la vía gubernativa previsto en el C.C.A. como requisito para que los particulares puedan acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a demandar los actos administrativos unilaterales y definitivos de carácter particular y concreto, para someterla a una regulación más general y sencilla, conforme a la cual, en todos los eventos en que se pretenda demandar a una entidad pública ante la justicia ordinaria laboral, un presupuesto de procedibilidad de la acción es esa previa reclamación administrativa.[29]

Esa previsión que obra en beneficio de la Administración Pública no puede convertirse, sin embargo, en un instrumento para que ésta eluda sus responsabilidades, ni constituirse en factor de indefensión de un administrado que, ante la falta de respuesta de la Administración, se vería imposibilitado para acudir ante la jurisdicción. Por ello, como factor de equilibrio entre la prerrogativa de la Administración y el derecho de acceso a la administración de justicia del administrado, la ley ha previsto la figura del llamado silencio administrativo negativo, por virtud de la cual, transcurrido cierto tiempo sin que la Administración responda, se entiende que la solicitud se ha denegado y a partir de ese momento el administrado queda habilitado para acudir ante los tribunales.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que si bien el silencio administrativo negativo constituye una garantía para el administrado, al permitirle dar por agotada la vía gubernativa y acudir directamente a la administración de justicia, esa figura no puede asimilarse a la respuesta a la que la Administración está obligada conforme a lo dispuesto en el artículo 23 Superior. Así, la Corte, en la Sentencia T-761 de 2005, señaló que "... el silencio administrativo negativo, no sustituye la respuesta que debe proferir la administración cuando le ha sido interpuesto un derecho de petición. Lo anterior, por cuanto esa figura administrativa de rango legal, no tiene la fuerza para satisfacer el contenido conceptual de un derecho de rango fundamental y constitucional, como el de petición." En esa oportunidad la Corte se remitió a lo que ya se había expresado en la Sentencia T-259 de 2004, en los siguientes términos:

"El silencio administrativo negativo, permite que el ciudadano acuda ante la jurisdicción contencioso administrativa para discutir el acto ficto mediante el cual se considera que la omisión de la autoridad administrativa en resolver la petición, constituye una respuesta negativa a cuanto fue solicitado por el ciudadano. Pero debe aclararse que los actos fictos configurados con la operancia del silencio administrativo negativo no sustituyen la respuesta material que la autoridad está llamada a proferir, cuando es ejercitado el derecho de petición, tanto que la administración sigue obligada a resolver la petición presentada.

Por otra parte el silencio administrativo, sólo es la consecuencia de la evidente violación del derecho de petición, constituyéndose en la prueba de la omisión no reparada de ese mismo derecho.[30]"

En efecto, la finalidad del silencio administrativo negativo no está orientada a hacer efectivo el derecho de petición, porque aquel no resuelve material y sustancialmente lo solicitado[31]. Su finalidad, genera la posibilidad de controvertir el acto presunto generado por la administración, controversia que versará sobre la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración."

El silencio administrativo negativo no es equiparable a una respuesta, se trata de una ficción, para fines procesales y establecida en beneficio del administrado, pero que no cumple con los presupuestos de una respuesta que de satisfacción a la petición elevada a la Administración. A este respecto, en la Sentencia T-769 de 2002, la Corte sostuvo que "... la respuesta oportuna, eficaz y de fondo que demanda el derecho de petición no se resuelve con la figura del silencio administrativo, pues esta última tiene un fin de carácter procesal, es decir surge la posibilidad de acudir al control judicial de la administración, pero no cumple con su fin sustancial, cual es obtener una decisión de la administración sobre la solicitud de aclaración, modificación o revocación del acto administrativo recurrido".

En la medida en que la reclamación que el administrado presenta a la Administración como presupuesto para agotar la vía gubernativa, no obstante su especial regulación legal, es una expresión del derecho de petición, la figura del silencio administrativo negativo, si bien habilita al administrado para dar por agotada la vía gubernativa y acudir directamente a la jurisdicción, no significa que la Administración pueda sustraerse de su obligación de dar una respuesta a la solicitud que le ha sido presentada. Esto significa que en los eventos de silencio administrativo negativo, el administrado puede optar por acudir a la jurisdicción o por esperar una respuesta efectiva de la Administración, sin que esta última opción, que es un desarrollo del derecho de petición, pueda acarrearle consecuencias adversas, como sería la de que a partir del momento previsto para la operancia del silencio administrativo se contabilice el término de prescripción o de caducidad de la respectiva acción.

En general, los términos de prescripción o de caducidad de las acciones judiciales se han establecido con un propósito de seguridad jurídica. Sobre el particular la Corte ha señalado que la prescripción extintiva "... cumple funciones sociales y jurídicas invaluable, por cuanto contribuye a la seguridad jurídica y a la paz social, al fijar límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales ...". [32]

De este modo, los términos de prescripción o de caducidad de las acciones judiciales establecen una consecuencia adversa a la inactividad de aquellos en cuyo beneficio se han establecido dichas acciones, aspecto sobre el cual la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 31 de octubre de 1950, expresó:

"El fundamento racional de la prescripción extintiva es análogo al de la prescripción adquisitiva, expresan los expositores Colin y Capitán. El orden público y la paz social están interesados en la consolidación de las situaciones adquiridas. Cuando el titular de un derecho ha estado demasiado tiempo sin ejercitarlo, debe presumirse que su derecho se ha extinguido. La prescripción que interviene entonces evitará pleitos cuya solución será muy difícil en virtud del hecho mismo de que el derecho invocado se remonta a una fecha muy lejana".[33]

Siendo ello así, parecería claro que esos términos extintivos no pueden correr en contra de quien, legítimamente, se encuentra a la espera de la respuesta a una reclamación que ha presentado a la Administración. Y ello no sólo porque es lo que resulta acorde con la naturaleza de los términos de prescripción y de caducidad de las acciones como sanción a la inactividad del interesado, sino también porque el derecho de petición se vería comprometido si el silencio de la Administración, de alguna manera, la exonerase de su deber de dar respuesta a las peticiones que se le formulen, porque el transcurso del tiempo forzaría al administrado a acudir a la jurisdicción para evitar la prescripción de la acción, lo cual, a su vez, implicaría que, una vez admitida la demanda, la Administración perdería competencia para pronunciarse sobre la respectiva reclamación.

De hecho, en estricto sentido, el agotamiento automático de la vía gubernativa implicaría que la Administración pierde competencia para pronunciarse sobre aquello que, por ministerio de la ley, se tiene como decidido de manera definitiva en sede administrativa.[34] En tanto que, en las hipótesis en las cuales el silencio administrativo negativo da lugar a un agotamiento opcional de la vía gubernativa, la ocurrencia del silencio administrativo, tal como de manera expresa se señala en el Código Contencioso Administrativo, no le impide a la Administración resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo a impugnar el acto presunto[35], cuando el agotamiento de la vía gubernativa por virtud del silencio administrativo negativo es automático, la Administración pierde competencia para pronunciarse y los términos de caducidad o de prescripción de las acciones empiezan a correr a partir del

momento en el que se configura el silencio. Tal regulación de los alcances del silencio administrativo, más aún cuando se aplica también a la reclamación inicial presentada por el administrado, resulta contraria al derecho constitucional de petición, porque al privar de competencia a la Administración, impide que se produzca una respuesta efectiva a la solicitud del administrado; es violatoria, también, del debido proceso, porque como consecuencia del agotamiento automático de la vía gubernativa, el administrado queda imposibilitado para recurrir el acto ficto y, por consiguiente, no puede controvertir ante la entidad pública la decisión negativa a su reclamación, y es, finalmente, contraria al principio de publicidad de la actuación administrativa, porque permite que la Administración mantenga en reserva las razones de su determinación.

6. Análisis de los cargos

Como se ha visto, la norma demandada atiende al propósito de clarificar y simplificar el trámite que deben surtir los servidores públicos ante la Administración como presupuesto para acudir a la justicia ordinaria laboral, y también se encuentra en ella una finalidad de seguridad jurídica, al establecer una referencia precisa para la contabilización del término de prescripción en la justicia ordinaria de las acciones laborales contra las entidades públicas.

Para la Corte es claro que la pretensión de seguridad jurídica que se expresa en la norma acusada no puede obrar en detrimento del derecho de petición de los servidores públicos y que al establecerse el agotamiento automático de la vía gubernativa se desnaturaliza el alcance del silencio administrativo negativo, el cual pasaría de constituir un mecanismo procesal, establecido en beneficio del administrado, al permitirle acudir a la jurisdicción ante el silencio de las entidades públicas, a adquirir el carácter de una verdadera respuesta de la Administración, en contravía con los presupuestos constitucionales que delinearían el contenido de la respuesta que satisface el derecho fundamental de petición.

En efecto, al disponerse el agotamiento automático de la vía gubernativa, la inacción de la autoridad produce, por sí misma, un efecto jurídico, con total independencia de la voluntad del administrado. Eso equivale a señalar que el silencio de la Administración genera un acto que vale como respuesta, con el cual se concluye la actuación administrativa y del que se derivan consecuencias adversas para el administrado, porque de inmediato empieza a correr el término prescriptivo en su contra, sin haber obtenido un verdadero pronunciamiento de la Administración.

No puede desconocerse que, como se señala por el Ministerio Público, la disposición demandada establece un régimen especial que se orienta a satisfacer unas precisas finalidades en beneficio del servidor público y que por virtud de ella se ha simplificado el requisito de agotar la vía gubernativa como presupuesto para acudir a la jurisdicción laboral. En ese contexto cabría argumentar, como se señala en el concepto del Ministerio Público, que como contrapartida a esas ventajas que la norma acusada confiere a los servidores públicos en relación con el régimen administrativo ordinario –la reclamación consiste en la simple solicitud y el término para que opere el silencio es de sólo un mes–, el régimen de la reclamación administrativa se sustrae del ámbito del derecho de petición, razón por la cual la falta de respuesta de la Administración no podría tenerse como violatoria de este último.

Tal argumentación, sin embargo, no es de recibo, porque si bien la figura de la reclamación administrativa puede considerarse como un presupuesto para el ejercicio de las acciones laborales, establecido fundamentalmente en beneficio de la Administración, con el objeto de

permitirle resolver en sede administrativa las controversias que se le planteen, no puede desconocerse que desde la perspectiva del administrado, tal reclamación es una manifestación del derecho de petición y que puede existir un interés real en una respuesta efectiva y no simplemente presunta. Y esa defensa del derecho de petición del servidor público no puede tenerse como contraria al principio de la seguridad jurídica, porque así como se ha simplificado el trámite de agotamiento de la reclamación administrativa para el administrado, del mismo modo la Administración puede poner fin a la suspensión del término prescriptivo mediante la simple respuesta a la petición que le ha sido formulada.

Así, la disposición acusada es contraria a la Constitución, no por establecer el silencio administrativo negativo en beneficio del servidor público que quiera acudir a la justicia ordinaria laboral, sino por disponer para ese evento un agotamiento automático de la vía gubernativa, al margen de la voluntad del servidor público afectado. La reclamación administrativa que presenta el servidor público a la Administración como presupuesto para acudir a la justicia ordinaria laboral es una manifestación del derecho de petición y, como tal, susceptible de amparo por la vía de la acción de tutela. Tal como se ha expresado por la Corte, la ocurrencia del silencio administrativo negativo es la prueba palmaria de que se ha desconocido el derecho de petición, y el interesado podría acudir ante el juez de tutela con el propósito de obtener una orden para que la Administración de una respuesta efectiva a su reclamación. En tal hipótesis no resulta admisible que mientras la Administración no haya respondido, por virtud del silencio administrativo negativo, corran en contra del administrado los términos de prescripción de las acciones laborales.

Ahora bien, no obstante que se ha encontrado que la expresión acusada, en cuanto dispone un agotamiento automático de la vía gubernativa, resulta contraria a la Constitución, observa la Corte que acceder a la pretensión de demandante y declarar la inexequibilidad del aparte acusado del artículo 6° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social comportaría retirar del ordenamiento una garantía especial que se ha establecido a favor de los servidores públicos y que, en si misma considerada, no solo no resulta contraria a la Constitución, sino que constituye contrapartida al privilegio de la Administración de no ser demandada ante la jurisdicción hasta tanto no se cumpla el presupuesto procesal del agotamiento de la reclamación administrativa, garantía que consiste en la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral cuando, transcurrido un mes a partir de la presentación de la reclamación administrativa, no han obtenido una respuesta de la Administración. Por ello habrá de producirse un fallo de efectos modulados, para disponer que la expresión "o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta" contenida en el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, tal como fue modificado por la Ley 712 de 2001, es exequible siempre y cuando se entienda que el agotamiento de la vía gubernativa por virtud del silencio administrativo negativo allí previsto, es potestativo del administrado en cuyo beneficio se ha establecido tal figura, pero que si éste opta por esperar una respuesta formal y expresa de la Administración, la suspensión del término de prescripción de la respectiva acción se extenderá por el tiempo que tome ésta en responder.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD de la expresión "... o cuando transcurrido un mes desde su

presentación no ha sido resuelta.", contenida en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en el entendido que el agotamiento de la reclamación administrativa por virtud del silencio administrativo negativo, es optativo del administrado, de tal manera que si decide esperar la respuesta de la Administración, la contabilización del término de prescripción sólo se hará a partir del momento en el que la respuesta efectivamente se produzca.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Ver expediente, Folio No.5.

[2] Ver expediente, Folio 43. Sobre este particular el actor cita los siguientes fallos del Consejo de Estado: Sentencia de 16.12.1969, Sentencia de 21.11.1972, Sentencia de 10.07.1975, Sentencia de 7.10.1982 y Sentencia de 25.07.1996.

[3] Entre los cuales señala las sentencias C-1232 de 2005, T-001 de 1999, C-060 de 1996, T-1189 de 2001, T-731 de 2001, T-695 de 2004 y T-929 de 2003,

[4] Ver expediente, Folios 161 y 162.

[5] Decreto 2158 de 1948, adoptado por el Decreto 4133 de 1948, como legislación permanente.

[6] Rad. 8004

[7] Cfr. Sentencia del 7 de octubre de 1996, Rad. 8004

[8] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 7 de octubre de 1996, Rad. 8004

[9] Esta fue la interpretación acogida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, para declarar probada la excepción de prescripción de la acción en el proceso de reintegro por fuero sindical que dio lugar a la acción de tutela que culminó con la Sentencia T-01 de 1999.

[10] Tal posición se expresó en la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 6° y 62 del Código Procesal del Trabajo, anteriores a la Ley 712 de 2001, y que se resolvió mediante Sentencia C-060 de 1996. La Corte en esa sentencia, para declarar la exequibilidad del artículo 6° del Código Procesal del Trabajo, consideró que, por un lado, la necesidad de agotar la vía gubernativa es un requisito razonable y "... no puede ser motivo para declarar la inexequibilidad de la norma la eventual circunstancia del erróneo entendimiento y aplicación de dicha institución por los interesados, la administración o los jueces ...", y, por otro, que "...no se viola el principio de igualdad cuando se exige a quienes han sido trabajadores oficiales el agotamiento previo de la vía gubernativa como requisito para acudir a la justicia ordinaria laboral pues, como se vio antes, los trabajadores particulares, a quien no se les impone dicha carga procesal, se encuentran en una diferente situación fáctica y jurídica, lo cual obviamente justifica el trato diferenciado. Además, dicho trato igualmente se justifica en razón de la naturaleza de uno de los sujetos intervinientes en la respectiva relación jurídica que dio origen al conflicto, como es la administración, la cual como se consideró antes, no puede ser llevada directamente ante el juez, cuando se trate del tipo de controversias, como las analizadas."

[11] Gaceta del Congreso No. 402, martes 2 de noviembre de 1999, p. 6.

[12] En la ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 712 de 2001, al comentar el contenido del proyecto inicialmente presentado se señaló que en relación con la modificación que se proponía para el artículo 6 del Código de Procedimiento Laboral "... si parece que se perfila una reforma de fondo...", porque mientras que en la norma para entonces vigente se advertía que las acciones contra las entidades de derecho público, administrativas o sociales, sólo podrían iniciarse "... cuando se haya agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente, o lo que se conoce como agotamiento de la vía gubernativa", en la reforma propuesta se prevé "... que las acciones contenciosas contra la Nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa, definiendo la misma como un 'simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que se pretenda'." (Gaceta del Congreso 137, Lunes 8 de

mayo de 2000), pg. 3.

[13] Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein. La Corte tuteló los derechos del actor quien instauró acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, pues a pesar de haber cumplido con los pasos para el reconocimiento de una pensión por invalidez, la administración no le había respondido luego de más de tres años. T-076/95, MP: Jorge Arango Mejía. El actor presentó el 1o. de marzo de 1994 la documentación necesaria para que la Caja de Previsión Social de Santafé de Bogotá le reconociera la pensión de invalidez, como consecuencia de una afección cardíaca que le disminuyó su capacidad laboral en un 76% a 80%, según dictamen médico. A la fecha de presentación de la acción de tutela, agosto 31 de 1994, la entidad acusada no había dado ninguna respuesta al actor. T-491/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. En este fallo la Corte Constitucional encontró que la negativa del I.S.S. de reconocer al actor la pensión de jubilación por la no emisión del bono pensional por parte de la entidad competente, vulneraba los derechos del accionante, en especial el derecho de petición y eventualmente el derecho a la pensión de jubilación en su calidad de componente del derecho al trabajo.

[14] Corte Constitucional, Sentencia T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein.

[15] Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

[16] Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

[17] Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.

[18] Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

[19] Corte Constitucional, Sentencia 219/01, M.P. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó "Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: "...[las respuestas simplemente formales o evasivas]... 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..."

[20] Corte Constitucional, Sentencia 249/01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[21] Ver Sentencia T-761 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[22] Sentencias T-1160A/01, T-581/03

[23] Sentencia T-220/94

[24] Sentencia T-669/03

[25] Sentencia T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[26] Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de 13 de octubre de 1999, Radicación No. 12221.

[27] Ibid.

[28] Ibid.

[29] En el régimen anterior a la entrada en vigencia de la Ley 712 de 2001, la Corte Constitucional había señalado que cuando un empleado público de libre nombramiento y remoción amparado por fuero sindical y declarado insubsistente de manera irregular quería acudir ante la justicia ordinaria laboral para obtener su reintegro, la vía gubernativa quedaba agotada con la comunicación del acto de insubsistencia, toda vez que en términos del C.C.A. contra el acto de insubsistencia no procede recurso alguno.

[30] Cf. Sentencia No. T-273 de 1995

[31] Ver Sentencia 306 de 2003

[32] Sentencia C-198 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

[33] Sentencia citada en la Sentencia C-072 de 1994

[34] Este agotamiento automático de la vía gubernativa como consecuencia del silencio administrativo negativo se había incorporado de manera general al Código Contencioso Administrativo por el Decreto 2304 de 1989, que modificaba los artículos 40, 60, 63 y 136 del C.C.A. en los siguientes términos: "Artículo 1º. El artículo 40 del Código Contencioso Administrativo quedará así: 'Artículo 40. Silencio Administrativo. Transcurrido el plazo de dos (2) meses, contado desde la fecha de 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 implica pérdida de la competencia para resolver la petición. // Contra los actos presuntos, provenientes del silencio administrativo, no procederá ningún recurso por la vía gubernativa. // Pero se deberá investigar la posible falta disciplinaria del funcionario u órgano que omitió resolver.'" "Artículo 7º. El artículo 60 del Código Contencioso Administrativo quedará así: // 'Artículo 60. Silencio Administrativo. Transcurrido el término de dos (2) meses, contado desde la fecha de interposición de los recursos de reposición o apelación, sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que fueron denegados. // El término mencionado se interrumpirá mientras dure el que se hubiera dispuesto para la práctica de pruebas, si fuere pertinente. // El silencio negativo implica pérdida de competencia de la administración para resolver los recursos.'" // "Artículo 8º. El artículo 63 del Código Contencioso Administrativo quedará así: 'Artículo 63. Agotamiento de la vía gubernativa. El agotamiento de la vía gubernativa se produce cuando los recursos interpuestos hayan sido decididos o denegados por silencio administrativo. // Sin embargo, para agotar la vía gubernativa sólo es obligatorio interponer, cuando es procedente, el recurso de apelación. Pero cuando contra un acto administrativo sólo proceda el recurso de reposición, éste será obligatorio.'" "Artículo 23. El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo quedará así: 'Artículo 136. Caducidad de las acciones. (...) Si se demanda un acto presunto, el término de caducidad será de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se configure el silencio negativo. (...)'. Los artículos 1, 7 y 8 del Decreto 2304 de 1989 fueron declarados inexecutable en su totalidad por la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 20 de junio de 1990, expediente 2066, por considerar que el Presidente de la República, al regular asuntos propios del procedimiento administrativo había desbordado el ámbito de las facultades extraordinarias que le habían sido conferidas. Por su parte el inciso 2º del artículo 136 del C.C.A. fue modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que dispuso que "la acción sobre actos presuntos que resuelvan un recurso

podrá interponerse en cualquier tiempo".

[35] C.C.A. ART. 60.–Silencio administrativo. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado 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 interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas. // La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.



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

