

LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO

Magistrado Ponente

STP187-2018

Radicación n° 95802

Acta 3

Bogotá, D.C., quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018).

ASUNTO

Resolver la impugnación presentada por la apoderada de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, respecto del fallo proferido el 2 de noviembre de 2017 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar, a través del cual tuteló los derechos del debido proceso administrativo y acceso a la administración de justicia de Glenis Cielo Iglesias López, dentro del trámite que también se promovió en contra de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Valledupar.

1. LA DEMANDA

Fue resumida en el fallo de primera instancia, así:

“Manifiesta el extremo accionante, que el 24 de noviembre de 2014, la doctora Glenis Cielo Iglesias López radicó recuso de apelación contra el acto administrativo No. DESAJ 0569 del 20 de octubre de 2014, ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración de Justicia

de Valledupar.

Vencidos los términos de ley, jamás se resolvió el recurso presentado.

2.2. El 25 de julio de 2016, la accionante presentó ante la precitada entidad, petición solicitando resolver el recurso de apelación propuesto, teniendo en cuenta lo dispuesto en la SU 0845-2015 de la Sala de Conjuces del Consejo de Estado; así mismo solicitó se le informara con qué oficio se le remitió el recurso presentado, anexando la copia del recurso presentado, frente a lo cual no obtuvo respuesta alguna.”

Por lo anterior, solicitó: “resolver el recurso de apelación que presentara el 24 de noviembre de 2014 ante la Seccional Valledupar del Consejo Superior de la Judicatura y se responda la petición presentada en fecha 25 de julio de 2016.”

2. EL FALLO IMPUGNADO

La Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar concedió el amparo invocado al considerar que, no obstante el recurso de apelación contra la Resolución No. DESAJ 0569 del 20 de octubre de 2014 fue concedido el 19 de julio de 2016 y remitido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, lo anterior no impide la procedencia de la acción pues, se evidencia una actitud pasiva para resolver el recurso, en contravía del derecho fundamental del debido proceso.

Explicó que esa indefinición del asunto, ha cercenado la prerrogativa de la actora de conocer los argumentos por los cuales no se concede su pretensión, lo cual a su vez le ha impedido, en caso de que se despache desfavorablemente, intentar ante la jurisdicción contenciosa administrativa las acciones pertinentes a pesar de que han transcurrido más de 3 años desde su interposición.

En consecuencia ordenó “a la Dirección Ejecutiva Nacional de la Administración Judicial, que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación del presente proveído, si aún no lo ha hecho, se pronuncie de fondo sobre el recurso de apelación presentado por la señora Glenis Cielo Iglesias López contra la decisión del 20 de octubre de 2014, por medio de la cual se le negó la reliquidación de unas acreencias laborales, debiendo comunicarle sobre lo decidido por alguno de los medios legalmente establecidos que garantice su eficaz enteramiento.”

3. LA IMPUGNACIÓN

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por intermedio de la abogada de la División de procesos de la Unidad de Asistencia Legal, sustentó su inconformidad con lo decidido en los siguientes términos:

1. A los derechos de petición formulados por la accionante, de forma oportuna se les dio respuesta con fundamento en las bases de datos de la entidad, incluso, señalándose que el recurso de apelación en mención aún no había llegado al nivel central, razón por la cual era la Dirección Seccional de Valledupar quien debía atender sus inquietudes.
2. A pesar de que la Dirección Seccional por oficios DESAJ-0540 del 19 de julio de 2016 y EXDE16-16949 del 28 de julio del mismo año, remitió la apelación que se echaba de menos y que a la fecha no se ha resuelto, ello obedece a la enorme cantidad de recursos administrativos, consultas, derechos de petición, informes y otras tareas delegadas a la División de Asuntos Laborales, al punto que a la alzada objeto de la presente acción le anteceden más de 1472 asuntos recibidos en el año 2016, sin contabilizar aún los del 2017.

Además, a la Administración Judicial por primera vez, en su área de recursos humanos le fue designada la implementación de una medida de descongestión de personal para brindar apoyo, con lo cual es su aspiración que la alzada sea resuelta en el segundo semestre o antes.

4. CONSIDERACIONES

1. Competente es la Sala para conocer de la impugnación interpuesta conforme con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.
2. Según el artículo 86 de la [Constitución Política](#), toda persona tiene la facultad para promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos previstos de forma expresa en la ley, viable en la medida que no exista otro mecanismo de defensa judicial, o excepcionalmente como mecanismo transitorio.
3. En el presente caso, GLENIS CIELO IGLESIAS LÓPEZ acudió a la acción constitucional, en procura de amparo a sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, ante la omisión de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en dar respuesta al recurso de apelación que presentó el 24 de noviembre de 2014 contra la resolución del 20 de octubre del mismo año; petición a la cual accedió el a quo respecto del segundo de éstos por haberse superado de manera ostensible el término para resolver.

Criterio que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no compartió, pues no sólo respondió las peticiones que en su momento le fueron radicadas ante esa dependencia en el año 2016, sino porque la apelación que le fue remitida solo a mediados de 2016, le anteceden más de 1400 asuntos que no ha podido atender por falta de recursos humanos.

4. Acorde con lo anterior, la Sala habrá de revocar el amparo prohiado toda vez que además de no ser el derecho del debido proceso el involucrado sino el de petición, no se advierte que la autoridad impugnante de forma injustificada hubiese desatendido sus obligaciones como pasa a explicarse.

- 4.1. Sobre el primer tema, esto es, cuál es el derecho susceptible de protección cuando la

mora radica en la resolución de un recurso que integra la vía gubernativa, la Corte Constitucional en sentencia T-918-2009 explicó:

Con relación a los recursos de la vía gubernativa, esta Corporación ha señalado que cuentan con “el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto¹”.

Así las cosas, la Corte considera que el ciudadano conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus peticiones, pues en ella recae la obligación de darles respuesta pronta y oportuna. Ello, se traduce, en que aún si la persona no acude a la jurisdicción, la administración no se exonera de la obligación de resolver al respecto².

En esa medida, “cuando se interponen recursos con el objeto de agotar la vía gubernativa surge para la administración el deber de resolverlos en los términos legalmente previstos, ya que un estado de indeterminación sobre los mismos -pese a la aplicación de la figura del silencio administrativo que constituye la principal prueba de la transgresión del derecho fundamental de petición³-, no cumple con la finalidad del derecho de petición, sino que desconoce su núcleo esencial, consistente en obtener un pronunciamiento claro, expreso y de fondo sobre la situación planteada. De ahí que, como lo ha sostenido esta Corporación, la negativa de la autoridad en resolver oportunamente y de fondo un recurso impetrado, o la demora injustificada en la decisión, transgrede los fines del Estado y pretermite el cumplimiento de los principios que rigen todas las actuaciones administrativas: eficacia, transparencia, eficiencia, celeridad, entre otros, señalados en el artículo 209 de la Constitución Política⁴”. 5

De lo expuesto, se extrae que i) la presentación de los recursos de la vía gubernativa es una expresión del derecho de petición, y en esa medida, la administración está obligada a darles respuesta de fondo, clara y oportuna, dentro del término previsto por la ley para el efecto; y que ii) el silencio administrativo no garantiza el derecho de petición, razón por la cual, la acción de tutela es procedente para que se ordene a la administración responderlos con prontitud, cuando ha incumplido su obligación.

Específicamente, con relación al término dentro del que se deben resolver los recursos de la vía gubernativa, esta Corporación ha indicado que corresponde al establecido en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo. En ese sentido, ha estimado que “en lo que tiene que ver con la formulación y resolución de los recursos en la vía gubernativa, sigue vigente y le resulta aplicable el término de 15 días a que hace referencia expresa el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, tal y como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia constitucional en diferentes pronunciamientos sobre la materia.”⁶ En complemento de lo anotado, en concordancia con la disposición en cita, “Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.”

Norma última que se asimila al contenido del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, no es el derecho al debido proceso el objeto del agravio presuntamente infligido a la actora, sino como se acaba de indicar, el de petición, al requerirse que una autoridad del orden administrativo desate un recurso de la vía gubernativa.

4.2. Aclarado lo anterior, tampoco aparece procedente conceder el amparo deprecado bajo el supuesto anunciado, toda vez que en el presente caso la Dirección Ejecutiva expuso las razones por las cuáles a pesar del tiempo transcurrido no ha atendido de fondo la alzada intentada.

4.2.1. En primer lugar, se tiene que la apelación que se interpuso contra una decisión del

mes de noviembre de 2014, sólo fue concedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Valledupar por Resolución No. 1057 del 19 de julio de 2016, precisamente ante el requerimiento que hiciera la Dirección Nacional en tal sentido en el mes de mayo, como respuesta a una de las peticiones de la quejosa.

Por modo que, en principio, parte del tiempo que ha tomado el trámite en mención no es atribuible a la Dirección Nacional sino a la Seccional, pues ésta de manera inexplicable omitió impulsar el recurso en mención desde el 24 de noviembre de 2014, cuando la actora lo interpuso.

4.2.2. Ahora, desde el 1 de agosto de 2016, fecha en la cual se indicó fue entregada la documentación pertinente ante la Dirección Ejecutiva Nacional, se tiene que la misma ingresó a la División de Asuntos Laborales al día siguiente, no obstante a la calenda no se le ha podido dar resolución en consideración a los asuntos que ese mismo año ingresaron, esto son más de 1472, los cuales han sido imposibles de atender de forma oportuna ya que se cuenta únicamente con dos profesionales para su conocimiento, carga que no contempla los trámites que han ingresado en el curso del año 2017. Situación que hasta ahora motivó a la implementación de medidas de descongestión con las cuales pretenden imprimir celeridad no sólo al recurso de la libelista, sino a los que le preceden.

4.2.3. Lo expuesto en precedencia, indica que la falta de resolución de la vía gubernativa que se demanda en la acción constitucional no ha obedecido a la incuria o actuar negligente de la autoridad demandada, sino a circunstancias de tipo estructural, como la congestión y excesiva carga laboral y, a la falta del recurso humano necesario para atender, dentro de los términos legales, los asuntos administrativos de competencia de la Dirección Ejecutiva Nacional.

5. Adicional a lo anterior, otra Sala de Tutelas de esta Colegiatura en decisión STP5322-2017, Rad. 91372, en una acción similar a la presente, explicó que en estos casos,

existe un medio de defensa judicial alternativo para sufragar el presunto daño irrogado o su amenaza:

... la parte aquí accionante cuenta con un mecanismo de defensa judicial alternativo a la acción de tutela para satisfacer sus pretensiones, circunstancia que de conformidad con los principios de subsidiariedad, residualidad y excepcionalidad, torna improcedente este recurso de amparo.

En efecto, se tiene que los actores, si a bien lo tienen, pueden hacer uso de la figura del silencio administrativo negativo contemplada en el artículo 86 de la Ley 1437 de 20117 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- y acudir directamente a la Jurisdicción Contenciosa para que se resuelvan sus reclamaciones salariales y prestacionales.

En relación con la mentada figura procesal, conviene destacar que la jurisprudencia nacional ha precisado:

«Se puede afirmar, por tanto, que ante la ausencia de un pronunciamiento de fondo frente a las peticiones de carácter general o particular, en los términos del artículo 23 constitucional, el Estado debe crear mecanismos que le permitan al ciudadano satisfacer sus derechos, ante su violación por parte de la administración, bien i) recurriendo ante la jurisdicción la negativa ficta o, ii) entender que la administración resolvió favorablemente sus pretensiones.

Por esta vía, se garantiza, entre otros, el derecho que tiene toda persona de acudir a la administración de justicia para controvertir las decisiones de las autoridades públicas, derecho fundamental expresamente consagrado en el artículo 229 de la Constitución y que resulta obstruido por la falta de una respuesta estatal susceptible de ser recurrida en la vía gubernativa o ante la jurisdicción.

Es importante advertir y precisar, en razón de la materia objeto de acusación, que los recursos en los procedimientos administrativos deben observar las reglas para la satisfacción del derecho de petición. Así, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los recursos contra los actos de la administración son expresiones de ese derecho fundamental, razón por la que el Estado está obligado a resolverlos en los términos establecidos en la ley y, en el evento en que ello no suceda, entender que frente a ellos opera la figura del silencio administrativo negativo, cuando el legislador no disponga otra cosa, para que el administrado pueda dirigirse ante la jurisdicción o ver satisfecha su pretensión.

Por tanto, la Sala insiste en señalar que la figura del silencio administrativo en el marco del Estado Social de Derecho permite materializar algunos derechos fundamentales como el de petición y debido proceso cuando se configura el silencio positivo, o el de acceso a la administración de justicia y los principios de celeridad y eficacia, en el caso del silencio negativo, ante una vulneración de derechos fundamentales por la administración, en donde es competencia del legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, señalar los eventos o casos frente a los cuales opera uno y otro» (C.C.S.C-875/2011).

6. Luego, impróspera resulta la acción de amparo, como quiera que no se comprobó la vulneración del derecho fundamental de petición de la actora ya que el tiempo que ha tomado la resolución del asunto no corresponde con un actuar negligente de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, y de otro, cuenta con otro medio de defensa judicial para procurar sus intereses.

* * * * *

En razón de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en Sala de Decisión en Tutela, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero-. REVOCAR el fallo impugnado, para en su lugar denegar por improcedente la acción de tutela promovida por GLENIS CIELO IGLESIAS LÓPEZ-

Segundo-. Notificar esta decisión en la forma prevista por el Decreto 2591 de 1991.

Tercero.-. Remitir el asunto a la Corte Constitucional para su eventual revisión

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO

Magistrado

EYDER PATIÑO CABRERA

Magistrado

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 Ver Sentencia T-929 del 10 de octubre de 2003, M. P. Clara Inés Vargas
Hernández.

2 Ibídem.

3 Ver Sentencia T-214 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencia T-769 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil.

5 Ver Sentencia T-929 del 10 de octubre de 2003, M. P, Clara Inés Vargas
Hernández

6 Ver también la Sentencia T-795 de 2002, MP. Alfredo Beltrán Sierra.

7 «Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa [...]».