



Consejo Superior de la Judicatura

Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico

JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

IMPUGNACIÓN TUTELA

RADICACIÓN: 08832 - 40 - 89 - 001 - 2020 - 00066 - 01

ACCIONANTE ALFREDO SANTIAGO SÁNCHEZ

ACCIONADO: ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ

DERECHO: PETICIÓN

Barranquilla, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte. (2020).

I. ASUNTO A TRATAR

Procede el despacho a decidir acerca de la impugnación a que fue sometido el fallo de tutela de fecha 8 de octubre de 2020, proferido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOO MUNICIPAL TUBARÁ ATLÁNTICO, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor ALFREDO SANTIAGO SÁNCHEZ, a través de apoderada judicial, KAREN MARÍA SUÁREZ CORONEL, contra la ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ, por la presunta violación al derecho fundamental de PETICIÓN, en el cual se decidió no tutelar los derechos deprecados.

II. ANTECEDENTES

1. Aduce que, el 22 de mayo de 2020, presentó ante la ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ petición, solicitando pago de cesantías, sin que a la fecha de la presentación de esta acción haya recibido respuesta a la misma.

III. PRETENSIONES

Basándose en los fundamentos fácticos expuestos, la accionante pretende: *“Que se tutele el derecho fundamental DE PETICIÓN y como consecuencia de lo anterior, se ordene a quien corresponda: Que, en un tiempo determinado, se le ordene a la demandada, dar una respuesta de fondo a la petición incoada y recibida por la accionada el pasado 22 de mayo de 2020.”*

IV. TRÁMITE PROCESAL

La presente acción de tutela fue admitida por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOO MUNICIPAL TUBARÁ ATLÁNTICO, ordenándose la notificación de la accionada.

El señor MARCO TULIO MENDOZA CASTRO, actuando como Asesor del Despacho de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ, informó que se trata de un agotamiento de vía gubernativa, referente a un acuerdo de pago entre el gerente liquidador de la empresa ESTUBAR E.S.P., que funcionó en el municipio, así como la Resolución No. 023 de 2005, que reconoce el pago de un derecho a las cesantías del accionante, afirma que los documentos presentados no corresponden a una petición, que la entidad de la cual reclama cesantías fue liquidada en el año 2008, por lo que al ser un agotamiento de la vía gubernativa tiene ciertas formalidades que no se cumplen, por lo que la entidad que asesora puede guardar silencio.

Finalmente, expone que el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por silencio administrativo negativo ante la jurisdicción ordinaria, por tratarse de un derecho reconocido mediante una resolución administrativa, de la cual dice ha operado prescripción por el tiempo transcurrido, por lo que solicita se declare la improcedencia en virtud de no darse los principios de inmediatez, existencia de perjuicio irremediable, subsidiariedad y que no exista otro mecanismo de defensa judicial.



Posterior a ello, el 08 de octubre de 2020, se profirió fallo de tutela negando el amparo de los derechos deprecados, la cual fue impugnada por la parte actora y por reparto correspondió su conocimiento a esta agencia judicial.

#### V. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

Mediante fallo proferido el día 08 de octubre de 2020, el JUZGADO PRIMERO PROMISCO MUNICIPAL TUBARÁ ATLÁNTICO, decidió negar el amparo solicitado en ocasión a que: *“Examinados los argumentos de las partes, observa el despacho que efectivamente el escrito presentado por el actor a la accionada, tiene como pretensión la cancelación de una prestación social causada por una vinculación laboral a una empresa ya liquidada, de allí que el trámite adelantado por el actor constituye una actuación dentro de la vía gubernativa, por lo tanto a juicio del despacho sería desacertado darle el trámite de una petición porque es más bien una reclamación laboral... En este orden de ideas, ha de tenerse en cuenta que en materia contencioso administrativa, el legislador ha establecido las consecuencias que acarrea la falta de respuesta oportuna de la autoridad a las solicitudes presentadas, figura conocida como silencio administrativo, la cual puede ser de carácter positivo o negativo, este último consagrado en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, al disponer que una vez presentada la petición, si han transcurrido tres (3) meses sin que se haya notificado la decisión que la resuelve, se entenderá que la respuesta es negativa... en consideración del despacho existe una normatividad especial que regula este tipo de reclamaciones, por consiguiente corresponde al actor ejercitar las acciones correspondientes, agotando los trámites establecidos en el ordenamiento jurídico.”*

#### VI. IMPUGNACIÓN.

El accionante, impugnó la decisión proferida por el juzgado en primera instancia, señalando que: *“El despacho como argumento para denegar el amparo constitucional a mi representado, argumenta que “(...) tiene como pretensión la cancelación de una prestación social causada por una vinculación laboral a una empresa ya liquidada...”, lo que no corresponde a la realidad jurídica, pues con esta posición se estaría desdibujando la esencia del derecho de petición, tal como se señaló en la acción de tutela incoada, lo que se pretende es una respuesta de fondo a la petición calendada 22 de mayo de 2020, de la cual, el ente accionado ha guardado silencio. Por esta única razón, a través de este medio, se pretende es lograr una respuesta, clara y de fondo, a una simple petición y no el reconocimiento de pago, como mal lo ha interpretado el Despacho...”*

#### VII. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con los antecedentes resumidos anteriormente, corresponde a esta agencia judicial determinar:

¿La entidad ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ, ha vulnerado el derecho fundamental de PETICIÓN, del señor ALFREDO SANTIAGO SÁNCHEZ, al no resolver de fondo su petición de fecha 22 de mayo de 2020, en la que solicitó el pago de las cesantías reconocidas a su favor, en la Resolución N° 023 del 22 de septiembre de 2005 proferida por el GERENTE DE ESTUBAR ESP?

¿Se encuentran reunidos los presupuestos jurídicos- facticos para revocar la sentencia proferida por el a-quo?

#### VII. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por ser superior funcional del a-quo, este juzgado resulta competente para conocer de la impugnación al fallo de tutela en referencia.

## VIII. NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

El marco constitucional está conformado por los artículos 23, 86 de la Constitución Política, Decreto 2591 de 1991, Ley 1755 de 2015, Ley 1437 de 2011; sentencias T-306 de 2003, T-273 de 1995, T-242 de 1993, T-487 de 2017, T-077-18, C-418 de 2017, T-259 de 2004, C-792 de 2006, C-875 de 2011, entre otras.

## IX. CONSIDERACIONES

La acción de tutela es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando estos resultaren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Constitución Política la cual constituye una garantía y un mecanismo constitucional de protección, directa, inmediata y efectiva, de los derechos fundamentales.

Para la procedencia de este mecanismo tutelar, es necesario que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para hacer valer sus derechos, salvo que se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La acción de tutela procede a título subsidiario cuando la protección judicial del derecho fundamental no puede plantearse, de manera idónea y eficaz, a través, de un medio judicial ordinario y, en este sentido los medios judiciales ordinarios tienen preferencia sobre la acción de tutela. No obstante, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, así exista un medio judicial ordinario, cuando ello sea necesario para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios, será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia atendiendo las circunstancias en que se encuentra la solicitante.

### DEL DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En desarrollo del texto superior, la Ley 1755 de 2015, reguló todo lo concerniente al derecho fundamental de petición, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

La normatividad anterior consagra dos premisas:

- 1- *Presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular, y*
- 2- *Obtener pronta resolución de sus peticiones.*

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional, tales como en sentencias T-487 de 2017 y T-077-18 se ha referido al derecho de petición, precisando que el contenido esencial de este derecho comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta) y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas.

En reciente Sentencia C-418 de 2017, la Corte reiteró que el ejercicio del derecho de petición se rige por las siguientes reglas y elementos de aplicación:

*“1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.*

*2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.*

*3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.*

*4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.*

*5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.*

*6) Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiese darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.*

*7) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.*

*8) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.*

*9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado”.*

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO NO SATISFACE EL DERECHO DE PETICIÓN (SENTENCIA T-259 DE 2004, REITERADA C-792 DE 2006 Y C-875 DE 2011).**

El derecho de petición busca fundamentalmente que la administración dé respuesta pronta y oportuna a las inquietudes de los ciudadanos. Ante la ausencia de esta por parte de las autoridades llamadas a responder la solicitud del petente, la ley ha establecido la configuración del silencio administrativo negativo.

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.

En efecto, la finalidad del silencio administrativo negativo no está orientada a satisfacer el derecho de petición, porque aquel no resuelve material y sustancialmente lo solicitado<sup>1</sup>. Su teleología en cambio, radica en posibilitar el derecho a 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. Tal silencio entonces, 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<sup>2</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que la negligencia de la administración en dar respuesta a la petición formulada por el ciudadano o la resolución tardía de la misma, vulneran el núcleo esencial del derecho de petición. En consecuencia, la acción de tutela es el medio idóneo para proteger este derecho, sin que pueda señalarse que el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la misma. Al respecto, la Corte ha señalado:

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

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

*En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta".<sup>3</sup>*

## CASO OBJETO DE ESTUDIO

Descendiendo al caso sub examine, se tiene que el señor ALFREDO SANTIAGO SÁNCHEZ, a través de apoderada judicial, KAREN MARÍA SUÁREZ CORONEL, instauró la presente acción constitucional, en contra la ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ, por la presunta violación al derecho fundamental de PETICIÓN.

Lo anterior, en ocasión a que, el 22 de mayo de 2020, presentó ante la accionada petición, en la que solicitó el pago de las cesantías reconocidas a su favor, en la Resolución N° 023 del 22 de septiembre de 2005 proferida por el GERENTE DE ESTUBAR E.S.P., entidad que funcionó en el

<sup>1</sup> Sentencia T306 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>2</sup> Sentencia No. T-273 de 1995. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>3</sup> Sentencia No. T-242 de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

municipio de Tubará, sin que a la fecha de la presentación de esta acción haya recibido respuesta a la misma.

Por su parte, la ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ, manifestó en su contestación que la petición de la que se refiere la accionante, corresponde al agotamiento de la vía gubernativa y dentro de los anexos de dicho agotamiento incorpora como pruebas documentos que se refieren a un acuerdo de pago entre el gerente liquidador de la empresa ESTUBAR E.S.P., que funcionó en el municipio de Tubará, así como otros documentos relacionados con el proceso liquidatorio y la Resolución N°023 del 2005, que reconoce el pago de unas cesantías, por lo que aducen que la acción es improcedente, que se trata de una reclamación administrativa y no un derecho de petición, que el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por silencio administrativo negativo ante la jurisdicción ordinaria, por tratarse de un derecho reconocido mediante una resolución administrativa, de la cual dice ha operado prescripción por el tiempo transcurrido.

De lo expuesto hasta ahora, y teniendo en cuenta los motivos de la impugnación expuestos por la parte accionante, es dable que este despacho se pronuncie sobre la decisión del a quo en cuento a la solicitud de pago de cesantías a la administración, se satisface por medio del silencio administrativo negativo.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional, en diversas decisiones ha manifestado que 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.

En este sentido, la administración sólo pierde la posibilidad de contestar cuando el administrado hace uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto ficto o acude a la autoridad judicial y se profiere el auto admisorio que admite la demanda en contra de aquel.

Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que *"...cuando el administrado se encuentra frente a la figura del silencio administrativo negativo, la vía gubernativa no se agota de manera automática, y puede elegir entre dos opciones: (i) acudir a la jurisdicción directamente o, (ii) esperar una respuesta efectiva de la Administración, sin que esta última opción le genere consecuencias adversas, como contabilizar el término de caducidad de la respectiva acción contenciosa a partir del momento previsto para la operancia del silencio administrativo"*<sup>4</sup>

Por lo cual, es claro que la negligencia de la administración en dar respuesta a la petición formulada por el ciudadano o la resolución tardía de la misma, vulneran el núcleo esencial del derecho de petición, como consecuencia de ello, la acción de tutela es el medio idóneo para proteger este derecho, sin que pueda señalarse que el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la misma.

Así las cosas, y ante la negativa por parte de la accionada en pronunciarse sobre la petición impetrada por el peticionario, se hace necesario revocar la decisión proferida por el juez en primera instancia, y en su defecto amparar el derecho fundamental de petición del señor ALFREDO SANTIAGO SÁNCHEZ, para que la ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ, le brinde una respuesta de fondo a su solicitud de pago de cesantías.

---

<sup>4</sup> Sentencia T-479 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa, este fallo reitera un sin número de pronunciamientos que desde el año 1992 ha proferido la Corporación sobre la materia.

## VI. RESUMEN O CONCLUSIÓN

Habida cuenta de los hechos y argumentaciones esbozadas anteriormente, se procederá el juzgado a revocar la sentencia proferida en primera instancia, en consideración a que el silencio negativo de la administración, no es equiparable a una respuesta de fondo ante una petición por lo que se hace necesario amparar este derecho fundamental para que se le brinde una respuesta de fondo a su solicitud de pago de cesantías.

Por lo expuesto, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

1. REVOCAR el fallo de tutela de fecha 8 de octubre de 2020, proferido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCO MUNICIPAL TUBARÁ ATLÁNTICO, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor ALFREDO SANTIAGO SÁNCHEZ, a través de apoderada judicial, contra la ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUBARÁ, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.
2. AMPARAR el derecho fundamental de petición del señor ALFREDO SANTIAGO SÁNCHEZ, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de este proveído, y en consecuencia ORDENAR a JOSE DEL TRÁNSITO COLL CERVANTES ALCALDE MUNICIPAL DE TUBARÁ, o quien haga sus veces, en el término improrrogable de dos días posteriores a la notificación del presente proveído, le brinde una respuesta de fondo, positiva o negativa, a la solicitud del 22 de mayo de 2020 sobre de pago de cesantías del peticionario.
3. NOTIFÍQUESE esta providencia por el medio más expedito, es decir, por medio del correo electrónico ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co.
4. Envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



LINETH MARGARITA CORZO COBA  
JUEZA