

¿GARANTÍA O LIMITACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN?

El acto ficto o presunto

Gabriel René Cera Cantillo

Presentación

No pretende este escrito abarcar el estudio juicioso e íntegro que requieren las instituciones jurídicas del “Acto Ficto o Presunto” y la del “Derecho Fundamental de Petición”. Simplemente busca, o tiene como pretensión, plantear una reflexión acerca de la conveniencia o no, de la eficacia o no, dentro de nuestro sistema jurídico de la institución conocida como “Acto Ficto o Presunto”, tomando como consideración si limita o garantiza, en debida forma, el derecho fundamental enunciado.

Dicha institución, conocida generalmente como “Silencio Administrativo”, hoy más que nunca, creemos requiere una revisión de fondo, la cual compagine con el texto supremo constitucional y, específicamente, con el contenido y el núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

No se desconocen las bondades garantistas que a inicios del siglo XX tuvo el “acto ficto o presunto”, ya que surgió como la forma de suplir la negligencia o desidia de la Administración en resolver las peticiones que ante ella se formulaban por los administrados. Con lo cual se logró, en ese primer momento, fijar un límite al poder omnímodo que detentaba el Estado en esa época.

El peticionario con la aparición de esta institución dejó de estar en absoluta indefensión, ya que sucedía que si a la Administración no le interesaba resolver el asunto que el interesado le planteaba a través de la petición, porque podía considerar que le asistía el derecho, eludía el control judicial no dando una respuesta.

En ese orden, para la doctrina nacional destacada en la materia, la figura del silencio administrativo es reconocida como una garantía a favor del administrado.¹ Así, por ejemplo, lo señala el profesor Betancur Jaramillo en su obra: *“El silencio constituye, tal como lo acepta unánimemente la doctrina, una garantía para el administrado y no para la Administración”*.²

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado ha sostenido en relación con la figura del silencio administrativo negativo, lo siguiente: *“Tiene esta figura dos propósitos fundamentales, el primero sancionar a la administración ineficiente, omisiva y retardada y el segundo, concederle la garantía al administrado de poder acudir a la jurisdicción en demanda contra actos particulares”*.³

Sin embargo, hoy cuando el derecho fundamental de petición se vulnera o se atenta contra él, no sólo en caso de no respuesta por la Administración, sino además, en la respuesta que no resuelve de fondo la cuestión planteada, vale la pena preguntarse: ¿será conveniente conservar una figura que mantiene los mismos efectos y características, tal y como fue concebida a comienzos del siglo XX en Francia —mediante la Ley del 17 de julio de 1900—, dentro del ordenamiento jurídico actual?

Por lo pronto, estamos convencidos de que esa institución merece una revisión inmediata por parte de todos los actores del derecho (jueces, litigantes, legisladores y doctrinantes). Y de allí, podrá arribarse a las conclusiones que permitan sugerir si la figura del “Acto Ficto o Presunto” debe desaparecer de nuestro sistema jurídico o si se replantea su naturaleza, alcance y objeto dentro del mismo. O, como un importante sector de la doctrina española aboga, “la superación del silencio administrativo” y su sustitución por otro tipo de regímenes jurídicos, tanto a nivel sustantivo como procesal.⁴

¹ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín. 2010. Pág. 107.

² BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. Señal Editora. Medellín. 2009. Pág. 229.

³ Consejo de Estado. Sección Cuarta. C. P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Sentencia del 17 de junio de 2004. Expediente: 13272.

⁴ ALONSO MAS, María José y NARBÓN LAINEZ, Edilberto. El Silencio Administrativo y su problemática procesal. Tirant lo Blanch. Valencia. 2009. Pág. 11.

En ese orden, el propósito de este escrito no es otro que dejar sentadas unas ideas que permitan determinar si el “silencio administrativo”, como institución centenaria, constituye una garantía o limitación al derecho fundamental de petición, conforme con los principios y postulados constitucionales vigentes.

Para ello, por una parte, se expondrán los matices —historia, naturaleza, objeto, fin, entre otros aspectos— que rodean la figura del “Acto Ficto o Presunto”. Y, por otra, aspectos relacionados con el “Derecho Fundamental de Petición”, tales como: qué supone su núcleo esencial, cuál es su alcance y qué consecuencias tiene hoy en un Estado que se autodenomina “Social de Derecho”.

Introducción

Para los efectos de este trabajo, resulta imperioso traer a colación la reflexión que en su momento hizo el profesor Miguel Marienhoff sobre la diferencia de vivir en un Estado de Policía y en un Estado de Derecho.

Anota este tratadista argentino, que la diferencia primordial entre un Estado de Policía —aquél donde las prerrogativas de poder son exorbitantes— y un Estado de Derecho —aquél donde dichas prerrogativas son de menor intensidad—, es que en el primero no existe derecho administrativo: “*la Administración en el Estado de Policía se halla legalmente incondicionada*”; mientras que, en el segundo, sí existe derecho administrativo, por lo que la Administración en este tipo de Estado se encuentra “*condicionada legalmente*”.

Agrega, que la Administración en el Estado de Policía se caracteriza por un poder discrecional ilimitado y porque el individuo carece de acción para discutir u oponerse a las resoluciones de la autoridad. En cambio, en el Estado de Derecho el administrado posee mecanismos y garantías jurídicas para conseguir el respeto de sus derechos, lo cual presupone que en este tipo de Estado al administrado se le reconocen derechos oponibles al propio Estado.

Dentro de ese marco de garantías jurídicas para el administrado, surgidas con la aparición del Estado de Derecho hallamos, entre otras, la responsabilidad extracontractual del Estado; la teoría de la imprevisión; los recursos administrativos; la figura de la suspensión

de la aplicación del acto administrativo; y la institución en estudio: silencio administrativo, como el mecanismo tendiente a garantizar que los derechos de los administrados no quedasen sin protección jurisdiccional.⁵ En ese orden, la institución del “Acto Ficto” surgió como una garantía más a favor del administrado.

No obstante, con el surgimiento de una nueva concepción política y jurídica del Estado, denominada “Estado social”, se dejó atrás al Estado liberal, cuya consigna, como se recordará, respondía a la frase célebre: “dejar hacer, dejar pasar”; un Estado inerte que no intervenía en las relaciones económicas entre sus asociados; un Estado que se caracterizaba por su posición pasiva ante las actuaciones de los particulares; era el famoso Estado “paquidérmico”, del cual nos hablaban los franceses; pero, aún más, un Estado cuya única referencia jurídica era la ley, el sometimiento irrestricto de autoridades y particulares al texto legal era su pilar; y, donde se le da prevalencia al interés individual sobre el interés general.

Hoy, con la adopción de la fórmula “Estado social” se pasó a un Estado interesado en regular, intervenir y controlar la actividad económica de los particulares; a un Estado que no sólo se supedita al mandato contenido en la ley, sino que adopta como referencia normativa los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución Política, con el fin de generar justicia social e igualdad material para todas las personas que en él residen; en el cual, al contrario del Estado liberal, prevalece el interés general sobre el particular o individual.

Colombia, en su Constitución Política de 1991, siguiendo las estructuras constitucionales plasmadas en las Constituciones de Alemania —1949— y España —1978—, adopta tal fórmula en su artículo 1° en los siguientes términos: “*Colombia es un estado social de derecho*”; y en esa misma disposición prevé que Colombia estará fundada: “*en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”. Pero aún más, establece en su artículo 2° como fin esencial del Estado “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”.

⁵ MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta Edición. Buenos Aires. 2003.

La Corte Constitucional colombiana, en uno de sus fallos célebres, sentencia C-406 de 1992⁶, expresó sobre el punto, “*que un Estado social es aquél que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad*”.

La Corte, en esa misma sentencia, señaló —algo que me parece sumamente importante para las conclusiones de este trabajo—: “*Estos cambios han producido en el derecho no sólo una transformación cuantitativa debido al aumento de la creación jurídica, sino también un cambio cualitativo, debido al surgimiento de una nueva manera de interpretar el derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular; y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos*”.⁷

Así, pues, con la vigencia de una nueva organización político-jurídica del Estado, éste dejó de tener su centro de gravedad —tomando palabras de la Corte Constitucional— en la norma legal, en lo establecido en los códigos, y pasó a gravitar sobre valores y principios de carácter supra-legales, como los de igualdad material, justicia social y prevalencia del interés general, los cuales han de ser observados en cualquiera de las competencias que ejerza el Estado.

Algunos Estados actuales con un matiz distinto han adoptado tal fórmula, y otros, han agregado a ésta, expresiones políticas, casos como el de España, donde se concibe a dicho Estado como *social y democrático de Derecho*, y en Alemania, donde se define como *federal, democrático y social*. Pero al fin de cuentas, un Estado llamado a interesarse y hacerse partícipe de los acontecimientos económicos y sociales que en ellos transcurren, a fin de asegurar el cumplimiento de los principios y derechos que proclama.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C – 406 de 5 de junio de 1992. M. P. Dr. Ciro Angarita Barón.

⁷ Sentencia C – 406 de 1992, ya referenciada.

CAPÍTULO I

Acto Ficto o Presunto

1. Nociones Generales

Antes de empezar el repaso general que haremos sobre la institución del “Acto Ficto o Presunto”, resulta pertinente precisar que no todo silencio por parte de la Administración ante la petición presentada por alguna persona supone el surgimiento de una decisión ficta, pues hay casos en que el legislador ante ese silencio o comportamiento pasivo de la Administración no otorga ningún efecto jurídico o le dispone otras consecuencias jurídicas, que no constituyen ninguna decisión administrativa ficta.

En ese orden, se debe tener claro que no todo silencio de la Administración conduce a sostener que ha surgido una decisión ficta por parte de ésta, ya que, como lo mostraré a continuación, existen casos en que el legislador no dispone dicha consecuencia, sino que, por el contrario, expresamente establece que no surge dicha decisión presunta o que el silencio de la Administración en ese caso produce una consecuencia distinta de la del acto ficto.

Ejemplo de lo anterior dentro de nuestro ordenamiento, lo encontramos en el artículo 72 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que expresamente señala: *“Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”*.

Así mismo, el artículo 8 de la Ley 393 de 1997—“Ley de Acción de Cumplimiento”—, dispone que: *“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”*.

Como se observa, en el primer caso, expresamente, el legislador dispuso que la petición de revocatoria de un acto no dé lugar a silencio administrativo alguno, ante el silencio de la Administración. Y, en el

segundo, prevé una consecuencia jurídica determinada y es que ante la no contestación de la reclamación presentada por una persona, se le habilita a ésta para que inicie la acción de cumplimiento. De tal manera, que en esos dos ejemplos traídos el legislador no le otorgó al silencio de la Administración la presunción de una decisión desestimatoria o estimatoria, sino que simplemente le produjo otro efecto jurídico o ninguno, expresamente.

En ordenamientos jurídicos extranjeros, como el italiano, se prevé en distintos ejemplos lo expresado, como lo son los casos del artículo 62 del R. D. de 29 de diciembre de 1923, que establecía que los acuerdos sometidos al control del prefecto pasaban a ser ejecutivos cuando en los términos fijados no se hubiese procedido a su anulación. Igualmente, en el artículo 40 del R. D. señalado, que prescribía que la cesantía de los empleados municipales por fin del período de prueba debía acordarse por lo menos tres meses antes de vencer el período anteriormente dicho, transcurrido cuyo término los empleados no destituidos adquirirían automáticamente la propiedad.

En esos casos, anota Renato Alessi, *“la ley, aún sin atribuir al silencio de la Administración el significado de asentimiento, liga al silencio unos efectos jurídicos determinados: la ejecutoriedad del acuerdo y la adquisición de la propiedad del empleo”*.⁸

2. Surgimiento

Conocida, generalmente, esta figura como “Silencio Administrativo”, surgió a comienzos del siglo XX en Francia, mediante la Ley del 17 de julio de 1900⁹. En esa ley, artículo 3º, se dispuso que:

“En los asuntos contenciosos que no pueden plantearse ante el Consejo de Estado, sino en forma de recurso contra una resolución administrativa, cuando transcurra un plazo superior a cuatro meses sin que haya recaído resolución, la parte interesada podrá considerar como desestimada su petición y recurrir ante el Consejo de Estado”.

⁸ ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Casa Editorial BOSCH. Traducción de la Tercera Edición Italiana. Barcelona. 1970.

⁹ No obstante, se considera que la primera aparición de esta institución fue en el Decreto Imperial del 2 de noviembre de 1886, en Francia, cuya finalidad era subsanar el vacío de respuesta de los ministros respecto de sus autoridades subordinadas.

He ahí el germen de la institución jurídica tratada. Mediante esa ley, cobró vida dentro del ordenamiento jurídico francés dicha institución, la cual buscaba que ante la inercia de la Administración en dar respuesta a una petición, que daba lugar a un proceso contencioso ante el Consejo de Estado francés, surgiera, de manera ficta, una decisión negativa, luego de transcurrido un plazo superior a 4 meses desde su presentación.

En ese orden, se perseguía con dicha institución jurídica, por un lado, garantizar el acceso del peticionario ante el Consejo de Estado Francés (hoy diríamos a la Administración de Justicia, artículo 229 de la Constitución Política) y, por otro, sancionar la negligencia o desidia administrativa.

Así, podemos decir, que el silencio administrativo como institución jurídica, surgió en Francia a comienzos del siglo XX, como el mecanismo tendiente a permitirle a cualquier ciudadano, ante la indiferencia de la Administración en responderle su solicitud, de acceder directamente ante el órgano judicial (Consejo de Estado) para que éste se pronunciara sobre la legalidad de la decisión ficta desestimatoria.

En palabras de Marienhoff, la razón de ser de esta *“teoría o doctrina del silencio”* radica en la *“necesidad de que los derechos de los administrados no quedasen fuera de la protección jurisdiccional de la justicia y no se les crease una situación de indefensión, lo que fatalmente ocurriría si la Administración Pública en lugar de resolver las peticiones de los particulares guardase silencio, pues entonces, no habiendo acto administrativo, los administrados no podrían impugnar lo que no existe y sus pretensiones quedarían de hecho desconocidas y sus derechos frustrados”*.¹⁰

Colombia

La institución del Acto Ficto o Presunto en Colombia data del año 1941, Ley 167, artículo 80. Allí se señaló que:

“Se entenderá agotada la vía gubernativa cuando, interpuestos algunos de los recursos señalados en los artículos anteriores, se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de cuatro meses sin que recaiga decisión sobre ellos”.

¹⁰ MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta Edición. Buenos Aires. 2003.

Posteriormente, el Decreto 01 de 1984 —Código Contencioso Administrativo actual— reguló en sus artículos 40 a 42 lo concerniente al Silencio Administrativo. En dichos artículos se estableció que, por norma general, el silencio de la Administración ante una petición es considerado como negativo y que surgía cuando la autoridad ante quien se presentase no la resolvía en el término de 3 meses.

Igualmente, se señaló que, excepcionalmente, dicho silencio sería estimatorio, esto es, a favor del administrado, cuando la ley expresamente así lo consagrara; y, además, cuál es la actuación que debe llevarse a cabo por el beneficiado con el silencio positivo, para hacerlo valer ante las autoridades administrativas.

No obstante, vale decir que dentro de ese mismo código existen otra cantidad de artículos relacionados con el silencio administrativo¹¹, pero los señalados son los que interesan para los fines de este trabajo.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011—, que entrará en vigencia el próximo 2 de julio, en relación con el tema del silencio administrativo mantiene, en resumen, las mismas reglas del actual código.¹² Por tanto, las ideas que en estas líneas se plasman mantienen plena vigencia.

3. Concepto

La definición de este instituto ha sido objeto de la gran mayoría de doctrinantes administrativistas, internacionales y nacionales, de lo cual tampoco ha escapado la jurisprudencia de nuestras Altas Cortes, me refiero a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado.

Lo anterior, quizás debido a la falta de una definición legal, la cual, en mi parecer, resulta oportuna y conveniente, aspecto que olvidó el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011—, pero que sería importante tener en cuenta en futuras reformas a este Código.

¹¹ Artículo 60, que regula el silencio administrativo en la vía gubernativa; artículo 135, relacionado con la posibilidad de ocurrir ante la jurisdicción contenciosa administrativa en demanda contra actos particulares, incluidos los productos del silencio administrativo.

¹² Ver artículo 83, 84, 85 y 86 de la Ley 1437 de 2011.

Las definiciones, si bien en el Derecho siempre resultan complejas, por exceso o por defecto, son necesarias para la seguridad jurídica; es algo que se reclama hoy insistentemente en distintos sectores.

Algunos doctrinantes internacionales definen este instituto, como *“Una de las formas en que la voluntad de la Administración Pública puede aparecer tácitamente expresada, situación que se produce cuando ésta no emite una resolución que corresponde emitir o no se pronuncia en sentido alguno acerca de una petición que se le haya formulado”*.¹³

El profesor Brewer-Carías señala en su libro, haciendo referencia a esta institución: *“Este régimen legislativo llevó a la jurisprudencia a identificar el silencio administrativo como un principio general del procedimiento con el objeto de garantizar la situación de los administrados frente a la inacción administrativa, otorgándole efectos jurídicos generalmente negativos”*.¹⁴

El tratadista italiano Renato Alessi, en relación con el silencio administrativo, opina que *“puede verse en el silencio de la Administración un acuerdo administrativo (acto tácito o, mejor dicho, presunto) en el cual, como ya se ha dicho, la presunción por parte del legislador sustituye la manifestación de la determinación volitiva”*.¹⁵

El doctor Berrocal, en su obra, define la decisión ficta así: *“Es la que resulta del silencio administrativo general, del que la jurisprudencia tiene dicho que constituye una ficción legal que solo tiene por objeto abrir la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional, y que basta que en el pronunciamiento judicial se reconozca probada su existencia, sin que haya necesidad de declarar o solicitar su nulidad”*.¹⁶

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en este sentido ha manifestado: *“Por ello, como factor de equilibrio entre la prerrogativa de la Administración (vía gubernativa) y el derecho de acceso a la administración de justicia del administrado, la ley ha previsto la*

¹³ MARIENHOFF, Miguel S. Ob. citada. Págs. 287 a 288.

¹⁴ BREWER-CARIÁS, Allan. Principios de Procedimiento Administrativo en América Latina. Legis. Primera edición. Bogotá. 2003. Pág. 172.

¹⁵ ALESSI, Renato. Ob. citada. Pág. 259.

¹⁶ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Tercera Edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá. 2004. Pág. 238.

*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”.*¹⁷

Cualquiera de estas definiciones resulta, en mayor y menor medida, completa acerca de lo que debe entenderse por “Acto Ficto o Presunto”.

No obstante, desde mi punto de vista, lo entiendo como: aquel acto administrativo tácito que surge por voluntad del legislador y que es resultado o producto del silencio que guarda la Administración ante una petición (incluye recursos administrativos) presentada por algún administrado.

4. Finalidad de la institución

La finalidad del Acto Ficto o Presunto es, por un lado, castigar la negligencia o displicencia de la Administración en resolver las peticiones que ante ella presentan los administrados, de manera respetuosa; y, por otro, brindarles la posibilidad a las personas afectadas con tal displicencia por parte de la Administración de acceder al órgano judicial competente, a fin de que éste resuelva, de manera definitiva, el asunto que le fue sometido inicialmente a la Administración.

En ese orden, la Corte Constitucional ha expresado: *“La ocurrencia del silencio administrativo, tal como lo ha señalado esta Corporación, no hace improcedente la acción de tutela, pues la única finalidad del silencio administrativo es facilitarle al administrado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para que ésta resuelva sobre sus pretensiones, y decida de manera definitiva sobre lo que debía pronunciarse la administración”.*¹⁸

No obstante, hay quienes sostienen que: *“Su finalidad no era garantizar derechos de los particulares, sino evitar que en determinados ámbitos la inercia administrativa generase perjuicios a la administración y a sus intereses”.*¹⁹

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-479 de 2009. M. P. doctora María Victoria Calle.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-365 de 1998. M. P. doctor Fabio Morón Díaz.

¹⁹ Informe Defensorial número 145 de la Defensoría del Pueblo del Perú. Septiembre del 2009. Página 24.

5. Clasificación

El silencio administrativo, como ya lo hemos advertido, puede ser, según sus efectos, negativo o positivo. Pero, además, también puede ser: sustantivo o procesal.

Por regla general, aspecto que se mantuvo en la reciente Ley 1437 de 2011, el silencio administrativo es negativo. Se presenta, generalmente, cuando han transcurridos más de 3 meses de haberse presentado una petición ante la Administración y ésta no ha dado respuesta.

Esta clase de silencio tiene una particularidad, la cual lo hace distinto del silencio positivo, y es que si bien opera por ministerio de la ley no lo hace de forma automática, pues el peticionario puede optar por distintas alternativas ante la displicencia de la autoridad. Esto es, puede (i) esperar a que le resuelvan en cualquier momento, aun vencido el término para hacerlo; (ii) dar por operado el silencio e interponer los recursos que sean procedentes contra esa decisión si a bien lo tiene; y, (iii) dar por operado el silencio y acudir en demanda contenciosa administrativa ante el juez para que se pronuncie sobre la legalidad de la decisión ficta desestimatoria.

El silencio administrativo con efectos estimatorios, es decir, positivo, opera excepcionalmente, pues sólo tiene cabida cuando el legislador expresamente así lo ha dispuesto. Este silencio administrativo, contrario al negativo, si bien opera por ministerio de la ley, lo hace de forma automática, ya que el peticionario no tiene ninguna alternativa, al igual que la Administración, de reconfigurar la respuesta que ha surgido de forma ficta.

Así, entonces, al administrado sólo le bastará llevar a cabo el procedimiento establecido en el mismo código, para hacerlo valer ante las distintas autoridades que sea necesario.

Aparte de esa denominación, la doctrina también menciona silencio administrativo como sustantivo.

El silencio sustantivo no es más que aquel silencio que se deriva de la no respuesta de una petición, mientras que el silencio procesal es aquél que es producto de la no contestación o resolución de un recurso administrativo. Así lo expresa el profesor Berrocal: *“El silencio administrativo que ocurre en esta etapa de la actuación administrativa, se conoce*

*en la doctrina y en la jurisprudencia como silencio administrativo sustantivo, por cuanto se refiere a la decisión del asunto objeto de la actuación administrativa, mientras que el que se presenta en la vía gubernativa se denomina silencio administrativo procesal, ya que se da respecto de los recursos interpuestos, ... ”.*²⁰

CAPÍTULO II

Derecho Fundamental de Petición

1. Nociones generales

Este derecho fundamental previsto desde la Constitución Política de 1886 en su artículo 45, ha tenido un gran desarrollo a partir de la Constitución de 1991. En ambos textos se mantuvo, de forma general, la misma redacción, excepto lo relacionado con la posibilidad de presentar peticiones ante organizaciones privadas.

El artículo 23 de la Constitución Política establece: *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”*.

Para Manuel José Cepeda la ampliación del ámbito del derecho de petición a los centros de poder privado, constituyó un gran progreso en su concepción, pues creó nuevos canales para la participación ciudadana, por lo que, con esa nueva disposición, se democratizaron las relaciones al interior de las organizaciones particulares y entre éstas y quienes dependen transitoria o permanentemente de las decisiones que éstas adopten.

En resumen, anotó Cepeda: *“La aplicación de los principios democráticos, en la nueva Constitución trasciende la esfera estatal para alcanzar todos los espacios vitales de los individuos en la sociedad”*. Agregó, *“las constituciones europeas y latinoamericanas, como los pactos internacionales sobre derechos humanos, consagran la concepción tradicional del derecho de petición, es decir, limitado a las relaciones del individuo con las autoridades estatales”*. Por lo que fue

²⁰ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Ob. Citada. Pág. 239.

un avance significativo la procedencia de este derecho fundamental contra las organizaciones privadas.²¹

2. Finalidad y alcance

Inicialmente este derecho fue constituido como una vía directa de acceso a las autoridades. Luego, sirvió a los ciudadanos como el instrumento para ejercer sus derechos políticos y participar en la vida democrática del país.

Hoy, la posición de la Corte no ha variado respecto de lo que constituyó su razón de ser y en sus sentencias ha procurado ir otorgándole a este derecho fundamental más fines.

En ese orden, la Corte ha sostenido que el derecho fundamental de petición *“es aquel que permite un contacto directo entre el gobernado y el gobernante, que se manifiesta, además, como una forma de participación en los asuntos públicos y que sirve de instrumento para lograr la protección de los demás derechos de los individuos”*.²²

Así mismo, la Corte fijó los siguientes parámetros respecto de este derecho fundamental:

- 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, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. 3. La propuesta debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

²¹ CEPEDA, Manuel José. Los Derechos Fundamentales en la Constitución de 1991. Editorial Temis. Bogotá. 1992. Pág. 249.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 1994. M. P. doctor Jorge Arango Mejía.

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 en igual forma 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 ordena 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”.²³

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-377 de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Para efectos de este escrito, vale la pena destacar lo dispuesto en los literales c) y h) de la anterior sentencia transcrita, en la cual se reconocen, por una parte, los requisitos que debe cumplir la respuesta que da la Administración, uno de los cuales, es que la respuesta debe resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente lo solicitado; y, por otra, se establece que la figura del silencio administrativo no libera a la Administración de resolver oportunamente la petición.

Son estos nuevos postulados constitucionales fijados por la Corte Constitucional, los que han motivado el presente trabajo, el cual pretende plantear unas reflexiones acerca de la conveniencia o no, de la eficacia o no de esta figura dentro del ordenamiento. Pues, como lo sostuvo en otra oportunidad la Corte, Sentencia T-769 de 2002, “... *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*”.

Así lo expresó, igualmente, cuando señaló que “*no puede entenderse que con que opere dicha institución se entienda relevada la Administración de resolver la solicitud que le ha sido presentada, pues el silencio administrativo no puede ser entendido como una respuesta que resuelva ni sustancial ni materialmente la solicitud*”.²⁴

En reciente sentencia, la Corte recogió ese ámbito de protección que supone tal derecho y dijo:

“(…), la Corte Constitucional ha sostenido que el ámbito de protección del derecho fundamental de petición comprende los siguientes elementos:

- (1) El derecho a presentar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas puedan negarse a recibir las o tramitarlas.
- (2) El derecho a obtener una respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en las normas correspondientes.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-724 de 1998. M. P. doctor Alfredo Beltrán Sierra.

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

(4) El derecho a obtener la pronta comunicación de la respuesta”.²⁵

También ha precisado que el Derecho de Petición también es amparable mediante la acción de tutela, cuando los recursos que se han interpuesto en la vía gubernativa no son resueltos por la Administración. Ha dicho la Corte:

“En esta oportunidad la Corte reitera la doctrina constitucional de acuerdo con la cual el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa, cuandoquiera que los recursos que allí se interpongan no sean resueltos.

Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia, la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “ a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.

Y ello es así puesto que el silencio administrativo opera simplemente como resultado de la abstención de resolver una petición formulada, lo que quiere decir que su ocurrencia es muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho”.²⁶

3. Implicaciones del derecho de petición en un estado social de derecho

De acuerdo con el alcance y la finalidad del derecho fundamental de petición fijado por la Corte Constitucional, ha sido la misma Corte la que ha manifestado que: *“la efectividad del derecho fundamental de petición implica el derecho de toda persona a presentar solicitudes ante las autoridades correspondientes y a recibir una respuesta*

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-667 de 2011. M. P. doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-365 de 1998. M. P. doctor Fabio Morón.

*oportuna, es decir, dentro del término legal establecido; así como el derecho a que dicha respuesta sea de fondo, lo que significa que la misma debe ser suficiente, efectiva y congruente respecto de las pretensiones formuladas”.*²⁷

Bajo esas consideraciones, el derecho de petición se ha convertido en el instrumento idóneo y principal para que los administrados ejerzan el principio de democracia participativa establecido en la Constitución. Con el cual, pueden fiscalizar a las autoridades, conocer sus actos, impugnar sus decisiones, manifestar su apoyo o rechazo a la gestión pública y, además, se garantizan los derechos fundamentales de las personas.

Esas implicaciones, al parecer, pueden verse menguadas cuando existen figuras o doctrinas como la del silencio administrativo, que impiden conocer las razones por las cuales la Administración se sustrae al deber de responder.

Así, pues, pasaremos a exponer en un último capítulo las conclusiones surgidas acerca del tema propuesto en el título de este trabajo.

CAPÍTULO III

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en los dos capítulos anteriores, y en aras de responder la pregunta formulada en el título de este trabajo, las conclusiones que resultan son las siguientes.

En consideración a que el artículo segundo de la Constitución Política establece que es fin esencial del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella; y que la institución del “acto ficto o presunto” no constituye un medio eficaz de protección del derecho fundamental de petición, como lo ha señalado de forma reiterada la Corte Constitucional, creemos que el legislador debe optar por algunas de estas alternativas respecto de la institución del acto ficto o presunto:

a) Mantener la institución del Acto Ficto o Presunto, pero con reformas de fondo

Primero. Se considera que uno de los puntos que debe ser analizado es el relacionado con la naturaleza de la decisión ficta que surge por

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-667 de 2011. M. P. doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

voluntad del legislador ante el silencio de la Administración, pues creemos que éste debe ser, por norma general, estimatorio y no seguir siendo, desestimatorio.

Se trata de una modificación de avanzada que redundará en el sostenimiento de la institución en el ordenamiento jurídico, toda vez que garantizará, en debida forma, el derecho fundamental de petición que asiste a toda persona en un Estado de derecho.

Con ese cambio estructural, esto es, que los efectos del silencio de la Administración no sean ya negativos, por regla general, sino que dichos efectos sean positivos; permitirá que recobre vida y plena vigencia esta institución, hoy en creciente desuso por parte de los asociados.

Ese creciente desuso a que hemos hecho referencia, debido a que estar consagrado, por principio general, el silencio de la Administración con efectos desestimatorios, ningún interesado permite que éste se configure, por la sencilla razón de que a nadie le interesa acudir ante la jurisdicción sin conocer las razones de la negativa, por lo que se prefiere, vencido el plazo para decidir por la Administración (que es distinto del de la ocurrencia del silencio, de lo cual hablaré enseguida), instaurar acción de tutela para que se ampare por el juez el derecho fundamental de petición y se ordene dar respuesta, en la mayoría de los casos, en el término perentorio de 48 horas a la entidad obligada.

Dicha realidad, sin duda está cada vez contribuyendo más a la desaparición de la institución del acto ficto o presunto. Hoy pocas demandas se dirigen contra actos fictos. La decisión presunta dejó de ser una garantía para el interesado que acude ante la Administración en busca de una solución a su situación jurídica.

En consecuencia, creemos que este cambio resulta fundamental para mantener este instituto del acto ficto o presunto en el ordenamiento jurídico y, de esa forma, sea coherente con la filosofía del Estado social de derecho, donde priman, sin duda alguna, los derechos fundamentales.

No obstante, debemos advertir, que habrá determinados casos en que el silencio suponga una decisión ficta desestimatoria, por los intereses en juego dentro de esa actuación administrativa.

En ese orden, el silencio debe configurarse como positivo, por regla general, como lo señala la doctrina española, cuando concurren los siguientes tres requisitos: (i) que dentro de la actuación que se lleva a cabo no existan terceros interesados, que solo en esa actuación se trate de intereses de la Administración y el interesado; (ii) “que el acto no exija valoración de distintos intereses concurrentes, sino que se trate de una simple constatación reglada”; y, (iii) “que se trate de un procedimiento iniciado a instancia de parte”.²⁸

A esos requisitos, le añadiríamos que la decisión ficta estimatoria no vaya en contra de la ley y/o en perjuicio del interés general. Lo anterior, porque no me parece razonable y equitativo que ante una petición particular se solicite algo ilegal, como podría ser una licencia o un permiso para construir determinado bien en una zona prohibida o respecto de la cual no es legal y por el hecho del silencio de la Administración, surja a favor del interesado una decisión estimatoria a todas luces contraria a derecho. Asimismo, ante peticiones que afecten el interés general en beneficio de un interés particular, pues se estarían desconociendo principios en que se cimienta nuestra organización jurídica, como lo son: “el interés general prevalece sobre el interés particular” y el “de solidaridad”, contenidos en el artículo 1º de la Constitución Política.

En esa vía, es decir, de la generalidad del silencio administrativo positivo, la Corte, en reciente sentencia, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 —nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo— que establece sobre la caducidad de la facultad sancionatoria, lo siguiente: “Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente”; dijo:

“A juicio de la Corte, las consecuencias por las omisiones de la Administración deben ser soportadas por ésta y no por el ciudadano. Esta medida tiene un fin importante y legítimo, en cuanto propicia la garantía de los principios de celeridad y efectividad propios de la función administrativa y los derechos fundamentales de los asociados.

²⁸ ALONSO MAS, María José y NARBÓN LAINEZ, Edilberto. Ob. citada. Pág. 95.

*De esta forma el silencio administrativo positivo resulta un medio idóneo para conseguir la finalidad que persigue el legislador”.*²⁹

Segundo. Otro punto que creemos debe ser reformado es el relacionado con el plazo establecido por el legislador para que surja el acto presunto.

Consideramos que el legislador en futuras reformas debería optar por igualar el plazo que tiene la Administración para decidir y el que debe transcurrir para que ocurra el silencio administrativo. Es decir, el mismo tiempo que tiene la Administración para dar respuesta, debería ser el mismo tiempo en que debería surgir la decisión presunta. Así, los quince días que hoy se tienen por la Administración para dar respuesta a las peticiones que presentan los interesados, debería ser el mismo período para que nazca el acto ficto y no un plazo más extenso y distinto, pues eso contribuye a la desaparición de la institución.

De tal manera que la persona pueda optar, ante el vencimiento de dicho plazo, entre acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a demandar la decisión presunta que le ha sido desfavorable, mediante la acción administrativa que corresponda, como medio eficaz y ordinario; o, si prueba un perjuicio irremediable, instaurar acción de tutela para que se le ordene a la entidad infringidora responder explícitamente.

Esta propuesta, que operaría en caso de mantenerse como regla general el efecto desestimatorio ante el silencio de la Administración, redundaría en que la figura del acto presunto mantuviese vigencia dentro del ordenamiento, pues la decisión ficta surgiría inmediatamente a la Administración se le venciera el plazo para responder. No debiendo esperar entonces la persona, de acuerdo con la legislación vigente, el término de 3 meses para que ocurra el acto presunto, sino que dándose por surgida la decisión ficta al mismo tiempo del vencimiento del plazo para responder, la persona interesada pueda darlo por configurado y acudir ante la jurisdicción para que decida sobre su solicitud. Salvo si la persona considera y prueba que la no respuesta y el surgimiento de la decisión presunta, le causa un perjuicio

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-875 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

irremediable y, entonces, estaría habilitado para la interposición de la acción de tutela.

Me parece que es una propuesta que bien pudiera ser útil para aplicarse en el estado actual en que se encuentra la institución y así recobre su vigencia, inmediatamente.

b) Desaparecer la teoría del "Acto Ficto o Presunto" del ordenamiento jurídico

No les faltan razones a quienes de alguna manera sugieren que la teoría del acto ficto o presunto debe desaparecer de nuestro ordenamiento jurídico. Pues, hace algún tiempo, dicha institución perdió o, mejor dicho, se vio relevada por el surgimiento de nuevas instituciones jurídicas que protegen, en mayor y mejor medida, los derechos de los administrados, quienes veían cómo sus derechos eran burlados por la Administración con su silencio.

Ejemplo de ello, ha sido, como es obvio, la acción de tutela, que como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, obliga a que el juez ordene a la Administración resolver las peticiones ante ella elevadas, a fin de garantizar el derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política.

Así, pues, hoy el acto presunto ha dejado de ser aquella garantía de gran relevancia, de la notable importancia que tuvo a inicios del siglo XX, cuando fue consagrada por primera vez en el derecho francés, como el mecanismo que permitía acudir ante la jurisdicción, por el silencio de la Administración ante una petición planteada.

En resumen, el silencio administrativo debe desaparecer, porque no compagina con los nuevos principios y derechos consagrados en la Constitución Política. En un Estado social de derecho, que pregona la primacía de los derechos fundamentales, es inadmisibles que la Administración cuente con instrumentos como el acto presunto para burlar los derechos de las personas. Pues, para nadie es un secreto, que el ataque jurisdiccional a un acto ficto representa la mayor de las complejidades procesales, ya que no se conocen las verdaderas razones que la Administración tuvo para negar el asunto planteado, poniendo al interesado a imaginar cuáles pudieron ser esos motivos. Carga que

resulta desproporcionada e irrazonable dentro de esta nueva organización político-jurídica del Estado.

c) Sustituir la teoría del silencio administrativo por un nuevo mecanismo acorde con los principios y derechos constitucionales

La doctrina extranjera reciente ha venido sugiriendo, con buena razón también, la superación de la institución del silencio administrativo. Consideran que lo mejor es que se cree una nueva figura o un régimen nuevo especial en la materia, que garantice en debida forma el derecho fundamental de petición que tienen todas las personas.

En ese orden, se atreven a sugerir la sustitución del silencio por un simple recurso por inactividad o, por ejemplo, la generalización de la técnica de la comunicación previa en vez del silencio positivo. Aspecto este último, criticado igualmente, porque no parece razonable que, además del silencio negativo, el particular tenga que formular un requerimiento previo para acudir a la jurisdicción.

Estas nuevas consideraciones, aplicables al acto presunto negativo, porque es ese el silencio que hiera o vulnera los derechos de las personas, pienso podrían sugerirnos implementar dentro de nuestro sistema jurídico un recurso por inactividad, cuyo objeto sea lograr que el juez, en única instancia y en un término muy corto —3 días—, ordenará dar respuesta en un período perentorio a la Administración. Pero reitero, en los casos en que el silencio de la Administración, que sería lo excepcional, tenga efectos desestimatorios.

Hoy en el ordenamiento jurídico existe lo que se conoce con el nombre de “recurso de insistencia”, el cual tiene por objeto que un juez resuelva si se accede o no a los documentos solicitados por un interesado. Me atrevería a pensar, que a ese recurso, en un futuro, se le pueda ampliar su objeto, abarcándose en él, la posibilidad de que éste proceda en aquellos casos en que la Administración calla y dicho comportamiento genera un acto ficto negativo.

No estoy de acuerdo con aquéllos que sostendrían que para eso ya está la acción de tutela, que esto sería agregar un nuevo mecanismo que ya está siendo cumplido por dicha acción. Pienso que esa acción constitucional sólo debe ser procedente, cuando con ese silencio se cause un perjuicio irremediable al interesado, pero en casos, además donde sólo se busca la respuesta de la Administración en determinado

asunto, debería proceder este recurso que simplemente va a constatar que se presentó una petición y que vencido el plazo no se ha notificado decisión sobre ella.

Sería un procedimiento mucho más expedito y breve que el de la acción de tutela, porque podría ser de única instancia y resuelto, como lo he mencionado, en un término corto, por ejemplo: tres días. Con lo cual, se garantizaría, en debida forma, en esos casos de silencio administrativo desestimatorio, el derecho fundamental a obtener pronta y efectiva respuesta.

Con estas reflexiones doy por concluido este trabajo, esperando que las mismas sean el principio de un debate que debe darse en el país y, específicamente, entre los estudiosos de estos temas administrativos que trascienden el ámbito de los derechos constitucionales fundamentales.

Bibliografía Consultada

Libros y artículos

- ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Casa Editorial BOSCH. Traducción de la Tercera Edición Italiana. Barcelona. 1970.
- ALONSO MAS, María José y NARBÓN LAINEZ, Edilberto. El Silencio Administrativo y su problemática procesal. Tirant lo Blanch. Valencia. 2009.
- BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Tercera Edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá. 2004.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. Señal editora. Medellín. 2009.
- BREWER-CARIÁS, Allan. Principios de Procedimiento Administrativo en América Latina. Legis. Primera edición. Bogotá. 2003.
- CEPEDA, Manuel José. Los Derechos Fundamentales en la Constitución de 1991. Editorial Temis. Bogotá. 1992.
- DROMI, Roberto. El Acto Administrativo. Tercera edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2000.
- MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta Edición. Buenos Aires. 2003.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín. 2010.

Informe Defensorial número 145 de la Defensoría del Pueblo del Perú. Septiembre del 2009.

Leyes y decretos

Constitución Política de 1991.

Ley 1437 de 2011.

Ley 393 de 1997.

Decreto 01 de 1984.

Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia T – 406 de 1992. M. P. Dr. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Sentencia T – 479 de 2009. M. P. María Victoria Calle.

Corte Constitucional. Sentencia T- 365 de 1998. M. P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T – 391 de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia T – 377 de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T – 724 de 1998. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia T – 667 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Juan Ángel Palacio H. Expediente: 13272. Sentencia del 17 de junio de 2004.

