

§42. DERECHO DE PETICIÓN Y ACCIÓN JUDICIAL DE CARA A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA PANAMEÑA¹

Javier Ernesto Sheffer Tuñón
Abogado, Panamá

I. IDEAS INTRODUCTORIAS

El ejercicio del derecho de petición se ha visto confinado y limitado al puro ámbito administrativo por negársele el carácter jurisdiccional a la tramitación o procedimiento que de él se deriva al formularse una petición a la autoridad administrativa, léase, ministro, gobernador, alcalde, director de una entidad descentralizada, empresa pública, etc.

La jurisprudencia patria ha dicho absoluta y de manera repetitiva que el ejercicio del derecho de petición *no genera proceso alguno*.

Estas líneas intentan mostrar un análisis que despierte la atención del lector, sobre un rubro por demás poco abordado en el foro, acerca del derecho de petición y la acción judicial, de cara a lo que sobre dichas figuras ha dicho hasta hoy el Pleno de la Corte Suprema de Justicia².

Vale aclarar que consideramos que no es de lugar, por sustraerse al objeto del presente artículo, hacer un relato de la naturaleza, tipos de *acción* en términos del Derecho Procesal, o definir un vocablo que posee en el vocabulario jurídico y común muchos significados; por ello nuestro enfoque gira en torno, o más bien se inclina, a la comparación o cotejo, si se quiere, entre las dos instituciones que constituyen el título de este documento.

II. DESARROLLO DEL TEMA

Ciertamente, esta materia ha sido abordada por la Corte Suprema de Justicia (Pleno), y la jurisprudencia emitida remarca una concepción no consecuente con la generalidad o gama de supuestos que en la vida de relación pueden darse vinculados a la petición presentada por un particular ante la Administración.

Esa verdad que esboza la jurisprudencia que más adelante veremos, es relativa, porque lo que a veces inicia como el mero uso del derecho fundamental de pedir puede trans-

¹ Publicado en la *Revista Lotería* n° 2, enero-febrero 1999, bajo el título original: "Análisis doctrinal del derecho de petición y la acción judicial en función de la jurisprudencia nacional".

² En la versión original, este artículo contenía sólo la jurisprudencia del Pleno de la CSJ, debido a la escasez de pronunciamientos al respecto por parte de la Sala Tercera. Esta actualización incluye fallos del Tribunal Contencioso Administrativo o Sala Tercera.

formarse o dar paso a un proceso judicial, caso específico, por ejemplo, el que ante la falta de avenimiento entre las partes, el consumidor decide acudir a los tribunales de comercio para que éstos diriman el conflicto que instaura contra un agente de comercio³, o en el supuesto frecuente de destituciones en el sector público, el destituido, luego de agotada la vía gubernativa, ante la evacuación de los recursos correspondientes, acude a la jurisdicción especial contencioso administrativa a interponer una demanda de plena jurisdicción, y muchos otros supuestos que a diario suceden en la instancia administrativa, en los cuales está un interesado frente a un acto administrativo que lesiona sus derechos.

La concepción jurisprudencial obvia el hecho que inclusive la Administración Pública ejerce funciones jurisdiccionales, como en lo que concierne a la materia laboral (Ley 7 de 1975 y 53 de 1975); la materia penal aduanera (Ley 30 de 1984), justicia de policía (Ley 112 de 1974, Código Administrativo), que le atribuyen especiales facultades de este tipo, y, por tanto, hay ocasión de que sean expedidos por entidades administrativas actos jurisdiccionales (verdaderas *sentencias* que hacen tránsito a cosa juzgada), y se convierten así esas dependencias públicas, *ope legis*, en especie de Tribunales.

Sin embargo, estamos claros en que la misma calidad de jurisdiccionales excluye a tales actos del conocimiento por parte del Tribunal Contencioso Administrativo, toda vez que éste únicamente tiene competencia -según la Constitución y la Ley- para anular o invalidar actos de naturaleza administrativa (decretos ejecutivos, resoluciones, resueltos, omisiones, y similares).

Sin incurrir en contradicción respecto de lo señalado, creemos que algunos de los anteriores ejemplos hipotéticos no excluyen la actividad propia y tradicional de la Administración generando o siendo causa de un proceso contencioso administrativo ventilado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, luego de un reclamo (petición) a ella formulado, y que fue decidido en principio en dos instancias en el *procedimiento administrativo*, mediante la desestimación de los recursos de reconsideración y/o apelación, o por medio de la negativa tácita que conlleva el silencio administrativo, previsto en las normas que regulan la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁴. También es

3 Tal como es previsto por la Ley 29, de 1 de febrero de 1996, publicada en la *G.O.* n° 22.966, de 3 de febrero de 1996.

4 Aquí cabe recordar la verdadera naturaleza y función de la *vía administrativa o gubernativa* como de antiguo se le conoce a la esfera de competencia ejercida dentro de la propia Administración que trasunta un instrumento de control, constituido por los recursos legales que el *procedimiento o proceso administrativo* (comúnmente de reconsideración y apelación) prevé para modificar, aclarar, revocar o anular un acto, que el particular estima lesivo de su derecho subjetivo o interés legítimo. Éste es el concepto propio de vía administrativa, ella es el *continente* en la que está *contenido* el procedimiento administrativo. Por más que se le acuse de *aletargadora* de la posible solución y reparo de los derechos de los ciudadanos que litigan contra la Administración, técnicamente no es posible endilgar mala fe a la Administración activa, caso contrario, conllevaría decir que los actos de autoridad son ilegítimos, ilegales o, en última instancia, inconstitucionales. La regla es que todo acto de autoridad administrativa, jurisdiccional e incluso las leyes del parlamento se presumen legales y ajustadas a la Constitución. Es una presunción, por cierto, tan solo de derecho *iuris tantum* que permite ser rebatida; no obstante, si la desconocemos de antemano por un prurito de celeridad eliminando “pasos burocráticos” -los recursos ordinarios- para acudir prontamente al contencioso administrativo, sería patrocinar un dejo de desconfianza a lo que ha dado en llamarse Estado de Derecho. Considero que quienes así piensan tal vez no han contemplado que el efecto jurídico de los recursos dentro del procedimiento administrativo común es *suspensivo* (arts. 170 y 173 Ley 38/00), lo que obliga no a que la Administración se paralice y con ello el desmedro del interés público, sino que esa Administración sea más diligente en despachar o resolver las impugnaciones en su sede, incluso rectificando sus pasos y con ello evitando un conflicto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; que por demás representaría mucho más costos para el particular. Según la tarifa de honorarios de abogado, una demanda de plena jurisdicción asciende a Bs. 5.000.00, evidentemente que el factor monetario disuadiría a quienes no tengan la capacidad de costear un proceso de esta naturaleza. En la práctica no he conocido que alguien haya litigado ante lo contencioso administrativo bajo el amparo del Estado por pobre (patroci-

posible abrir paso al contencioso una vez resueltos expresamente la petición o el recurso formulado ante ella, o en caso de no admitírsele al interesado los escritos que portan tales gestiones.

Comparar el *derecho de petición* con la institución de la *acción procesal* dice relación necesaria con la naturaleza jurídica de esta última.

Para el jurisconsulto Eduardo J. Couture, del derecho de petición emana la acción judicial. Tal afirmación la hizo, precisamente, al abordar el tema de la naturaleza jurídica de la “acción”. Señala que el derecho de petición es un *derecho cívico* que emana de la Carta Magna y amplía sus interesantes argumentos al respecto diciendo que:

El derecho constitucional de petición no es otra cosa que el derecho de comparecer ante la autoridad. Su origen esencialmente privado, lo configura, apenas, como una *prerrogativa individual* (“*private Bill*”). Sólo al adquirir mayor trascendencia va a ser encarado como un *beneficio de interés común* (“*Right of petition*”).

...

En tanto ese derecho, ejercido ante el Poder Legislativo, ha perdido buena parte de su eficacia por virtud del sistema parlamentario representativo, y ha visto debilitada su importancia ante el Ejecutivo, en razón de no existir una Ley reglamentaria del mismo que cree un deber correlativo de expedirse del poder-administrador, *su significación ante el Poder Judicial se ha hecho muy considerable*.

Ante éste, el derecho de petición asume una característica particular. Mientras que ante los otros poderes configura sólo una relación entre el particular y la autoridad, ante el Poder Judicial involucra a un tercero que se ve, así aún contra su voluntad, envuelto en la petición.⁵ (El destacado es nuestro).

Obviamente que el derecho de petición ejercido ante la Administración personificada en términos generales, en las tres ramas clásicas del Poder Público, vería mermada su eficacia ante la ausencia de una Ley reglamentaria de ese derecho humano; pero, en Panamá, desde el año 1957, hemos contado con la Ley 15⁶ (G.O. N° 13.208, de 29 de marzo de 1957), que desarrolla estableciendo un procedimiento en caso de presentarse una petición, consulta o queja, la reserva legal de la Constitución de 1946 prevista en su artí-

nio procesal gratuito). Además, la sola perentoriedad de la prescripción de la acción privada -que es de dos meses- haría nugatorio el trámite del patrocinio ante la Sala; ¿quién pediría dicha tutela?, si desde el principio es necesario comparecer mediante abogado porque es una exigencia del artículo 56 de la Ley 135 de 1943. Sobre la visión *garantista* de la vía administrativa ver nuestros comentarios en el *Procedimiento administrativo en Panamá*, Edit. Sistemas Jurídicos, S.A., Panamá, 2002, pp. 93 a 96.

5 COUTURE, Eduardo, *Estudios de Derecho Procesal Civil*, 3° ed., t. I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1989, pp. 34 y 37. Ver los apuntamientos sobre el derecho público subjetivo de petición en nuestra obra ya citada, pp. 137 a 143; igualmente, los interesantes señalamientos de Jaime VIDAL PERDOMO, en ciertos aspectos no compartidos por razones que no cabe alegar ahora, sobre la institución en dicho procedimiento. *Derecho Administrativo*, Edit. Temis, S.A., 10° edic., Santa Fe de Bogotá, 1994, pp. 270 a 275.

6 Esta Ley fue derogada en su totalidad, esto es, fue abolida, al igual que la 36, de 5 de junio de 1998, que introdujo modificaciones a la primera, por el artículo 206 de la Ley 38 de 2000. La Ley 15 desarrollaba las normas de la Carta de 1946 sobre “Derecho de Petición”. La causa de esta supresión obedece a que la Ley 38 de 2000, por medio de su Libro Segundo, vino a unificar las normas legales dispersas sobre el comentado derecho, compilarlas y darles coherencia dentro del procedimiento administrativo. Es obvio que el referido derecho fundamental puede ser ejercido al margen o fuera de un trámite administrativo, aunque, la realidad demuestra que no es infrecuente que sea el procedimiento administrativo su lecho más natural. Cabe aclarar que a pesar de la referida unificación, la Ley 38 no derogó en su totalidad la Ley 33 de 1984, muy importante como antecedente para la modernización de la Administración Pública por medio de un procedimiento administrativo general que tienda a la economía, celeridad y eficacia en la función administrativa del Estado; tampoco derogó *in toto* la Ley 20 de 1985.

culo 42. Esta lacónica Ley, de 6 artículos, sí establecía la obligación de la autoridad -con facultad para decidir respecto de la petición a ella dirigida- de resolverla en el término de treinta (30) días bajo la advertencia, en caso de incumplimiento del precepto, de sanciones consistentes en penas pecuniarias y disciplinarias, inclusivas de la destitución del funcionario omiso, hostil o transgresor de la Ley.

No pierden vigencia los comentarios del expositor Couture que luego de explicar que el carácter representativo que identifica al Parlamento, Asamblea o Congreso ha causado una merma del derecho de pedir ante tal institución, en que por ser elegidos sus miembros adquieren la representación del pueblo, mas en cuanto al auge, significación o relevancia que tiene el derecho de petición ante los organismos que administran justicia, y muy concretamente con el Órgano Judicial, sus palabras son mucho más elocuentes.

En efecto, este órgano del Estado se ve compelido por mandato constitucional y legal a declarar lo que en derecho corresponde a los litigantes o partes en el proceso de que se trate, sin que cuente en modo alguno la voluntad del Juzgador de proveer sobre la petición, y es que, en todo caso, de omitir un pronunciamiento, incurriría en denegación de justicia. De antiguo está vedado al Tribunal incurrir en “*non liquet*”.

Esta circunstancia en que se encuentra el Poder Judicial (léase Jueces y Magistrados), habida cuenta de la delicada, inevitable y esencial función pública de administrar justicia para preservar la paz y estabilidad sociales, resume la beligerancia del derecho de petición ejercido ante la Judicatura; tal es así que Couture nos explica que *la existencia de una Ley reglamentaria, como es la Ley procesal y el deber jurídico de decidir la controversia*, que fue siempre el correlativo de parte del poder público, fueron siempre las notas dominantes del acto jurisdiccional. La existencia de esa misma Ley reglamentaria y de la sentencia como acto de pronunciamiento del poder público, fueron, probablemente, las razones decisivas para que *la acción civil* tuviera históricamente una energía mucho mayor que *la petición ante el poder legislativo o ante el poder administrador*.⁷

Se colige así que Couture sostiene la tesis de la vinculación entre la acción civil y el derecho de petición. A través de esta aserción para él la acción constituye una forma típica del derecho constitucional de petición. Éste es el género, la acción es la especie. Como consecuencia de ello, aduce que en general, toda vez que *la restricción de los procedimientos administrativos* priven al particular de hacer valer eficazmente sus derechos y mucho más cuando luego de la vía administrativa se cierra la judicial, puede admitirse que han sido vulneradas las garantías constitucionales de poder reclamar ante el juez competente. Es lo que en la doctrina alemana y española, por cierto muy extendida, se denomina acceso a la tutela judicial efectiva.

Coincidimos en que cualesquiera sea la materia regulada por los códigos de procedimiento (ya sea Penal, Contencioso Administrativo, Civil, Laboral, etc.) *no son sino la reglamentación del derecho de petición ante los funcionarios del Poder Judicial*.

Existe íntima relación entre el derecho de petición y la acción judicial como viene delineado, y la razón es sencilla; mas no por ello deja de ser de primer orden, ya que es mediante una petición o demanda que se da inicio, generalmente, a un proceso, y así lo señaló el Codificador del año 1917, que al elaborar el primer Código Judicial patrio, concibió la demanda como *la petición* con que se inicia un juicio (*Cf.* art. 299 de ese derogado Cuerpo de Normas).

7 COUTURE, *op. cit.*, p. 37.

A mi parecer, el insigne Ricardo J. Alfaro, a quien se le encomendó la elaboración de nuestro primer Código de enjuiciamiento, fue enteramente prudente y lógico al concebir la norma tal cual ha sido citada, alejando así de la práctica tribunalicia y del foro cualquier complicación enrevesada sobre la hasta ahora indefinida teoría de la acción judicial.

Coordinada también a la postura del epónimo uruguayo, pero sin hacer referencia en su razonamiento a éste, es citable la autorizada opinión del colombiano Guillermo González Charry, quien al comentar el artículo 7 del Decreto N° 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), según el cual “el simple ejercicio del derecho de petición *es distinto* de la acción de litigar en causa propia o ajena y no requiere el uso del papel sellado o timbres nacionales”, destaca, que esa disposición *no señala los medios de distinción entre el derecho de petición y el derecho de acción*, ya que el texto “se limita a decir que son distintos, y por lo mismo hay elementos de confusión entre estos dos derechos tanto en el decreto 2733; como en el N° 1 de 1984 hay elementos de naturaleza equívoca que pueden dar la apariencia que se ejerce el simple derecho de petición, y sin embargo está conduciendo directamente a una acción judicial que comienza con una vía gubernativa, lo que indica que en el terreno administrativo no se puede hacer una separación tan tajante entre los dos casos” (sic) ⁸ (El destacado es nuestro).

Pienso que es una adecuada postura conciliatoria y moderada la expuesta por González Charry, en concreto, más realista y objetiva, porque logra apuntar la imposibilidad de establecer una línea divisoria nítida e inconfundible entre ambas figuras jurídicas reseñadas, por los motivos por él expuestos y que ya fueron adelantados por nosotros desde prácticamente el inicio de este bosquejo jurídico⁹.

1. Tesis de la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia acerca de la materia objeto de estudio

A. Pleno

La jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema, al conocer principalmente de demandas de inconstitucionalidad, ha abordado lo referente a la relación entre el derecho de petición y la acción judicial, desde mediados de los años “50”.

En sentencia de 4 de enero de 1956, emitida a raíz del “recurso extraordinario” que interpusiera el doctor Secundino Torres Gudiño contra los artículos 668, 670, 671 y 676 del Código Judicial, relativos al afianzamiento de costas en los juicios ordinarios, esa Máxima Corporación consideró lo siguiente:

⁸ GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo, *Fundamentos Constitucionales de nuestro Derecho Administrativo*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1984, p. 345.

⁹ En sentido similar pero más explicativo y diferenciador, el también colombiano VIDAL PERDOMO expresa sobre el punto que aunque la rama judicial es el reino del *derecho de acción*, también puede concebirse que ante ella se planteen iniciativas ciudadanas del *derecho de petición*; a continuación de lo que ejemplifica casos como: nombramientos de magistrados y jueces para que ostenten determinadas calidades; sobre horarios de trabajo; sobre realización de diligencias judiciales a ciertas horas, fuera de la queja contra el funcionamiento del servicio que es campo privilegiado para dar curso al derecho de petición. Naturalmente -agrega- que las solicitudes sobre las providencias de un juez, el señalamiento de una diligencia en un proceso, por ejemplo, son objeto ya de los recursos establecidos procedimentalmente para el trámite respectivo y no del derecho de petición. *Derecho Administrativo...*, p. 272.

El recurrente *confunde* el derecho público de petición y queja que establece el artículo 42 de la Constitución Nacional, con la acción judicial ante los tribunales de justicia que establece y reglamenta el Código de Procedimiento. El primero constituye un *acto unilateral* por medio del cual se ejerce la facultad que tiene todo individuo de dirigirse a los poderes constituidos pidiendo la reparación de un agravio o reclamando la intervención en asuntos de interés público; *no inicia proceso alguno* y la solicitud debe ser resuelta en el término de treinta días. En cambio la acción judicial es el medio de iniciar un proceso en el que se ventila conflicto de intereses, y se encuentra reglamentada por normas de procedimiento previamente establecidas en la Ley.¹⁰

La tesis anterior se reitera con posterioridad y es expuesta incluso en la década de los 90, convirtiéndose en una especie de “doctrina legal” para la propia Corte Suprema de Justicia, que ni siquiera se detiene o hace alusión a consideraciones similares a los sólidos razonamientos hilvanados por autores que reconocen lo difícil que implica en el ámbito de la Administración -“rica en situaciones de hecho”- hacer una distinción tajante entre derecho de petición y la acción judicial con su secuela inmediata: el proceso, o bien atribuir el sitio y estimación constitucional que se merece el derecho fundamental contenido en el artículo 41 de la “Norma de Normas”.

Las consideraciones esgrimidas, como ya advertimos, se copian, *mutatis mutandi*, en posteriores resoluciones, caso de la sentencia de 11 de octubre de 1963, bajo la ponencia del Magistrado Manuel E. Díaz Escala, ante la demanda de inconstitucionalidad incoada por Jorge M. Arias en representación del Sindicato de Industriales de Panamá, contra el numeral 3, del artículo 197, de la Ley 67, de 11 de noviembre de 1947, que aprobó el hoy derogado Código Laboral de 1947. Asimismo, en la resolución de 2 de septiembre de 1988, tras la demanda dirigida contra el artículo 83 del Decreto Ley 16, de 30 de junio de 1960, reformado por el Decreto-Ley 13 de 1965 y la Ley 6 de 1980.

Vale, a modo de comentario, reseñar que en esta última sentencia se abordan puntos interesantes como: la aclaración de que *la petición no envuelve necesariamente una respuesta favorable para el petente*; la petición sólo *obliga* a la Administración a resolver en el término de treinta (30) días establecido en el artículo 41 de la Constitución; también se toca lo atinente a la “reserva de información en la Administración Pública” de cara al derecho de pedir.¹¹

Resalta la sentencia de 22 de abril de 1994. El Pleno, actuando como sustanciador el Magistrado Raúl Trujillo Miranda, y acorde con la opinión que plasmara la Procuraduría de la Administración en su Vista, indicó que:

No puede confundirse el derecho que le asiste a toda persona, tal como lo establece la norma constitucional, de presentar peticiones y quejas, acto que procura soluciones en asuntos de interés público o particular, con la norma procesal que establece las formas en que se agota la vía gubernativa y que permite a quien se considere agraviado por la acción administrativa, recurrir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. La *acción de petición* constituye un *acto unilateral* ejercido por la persona ante los servidores públicos en el cual se reclama su intervención en interés social o particular. *No inicia, como reiteradamente ha dicho esta Corporación, proceso de naturaleza alguna.*¹² (El destacado es nuestro).

Los fallos citados incurren en una fatigosa tautología y no otorgan posibilidades de avenimiento entre el derecho fundamental objeto de nuestro estudio y la acción jurisdiccional mediante la instauración o generación de un proceso a través del derecho de petición.

10 Centro de Investigación Jurídica, *Jurisprudencia Constitucional*, t. I, Panamá, 1967, p. 260.

11 Registro Judicial, septiembre de 1988, pp. 15 y ss.

12 Registro Judicial, abril de 1994, p. 65.

En sentencia de 4 de septiembre de 1997, la Sala Plena repitió que hay “una diferencia esencial entre las acciones formales ante la jurisdicción ordinaria o extraordinaria sometidas a un procedimiento e instancias procesales y las peticiones o quejas cuyo trámite es simple y desprovisto de toda formalidad, salvo la exigencia del lenguaje respetuoso”.¹³

La opinión aunque respetable, no nos parece realista y cónsona con los convincentes y juiciosos motivos que nos enseña el maestro Couture, ya expuestos, además de que no se ajusta al haz de posibilidades que se desarrollan en el mundo de relación propio de la Administración Pública.

Esta postura tribunalcia hasta podría tener visos de ser contraria a los principios garantistas en pro del particular afectado, preconizada por Couture, al “insinuar abiertamente” la necesidad de que luego de surtida la vía administrativa esté plenamente anuente la jurisdiccional y así poder acudir al Juez natural a impetrar justicia.

Por otro lado, deja de ser consecuente con los avances que experimenta la concepción del proceso como instrumento garantista, que se plasma en normas tan concretas como la Ley 38 de 2000, que instituyó en Panamá el procedimiento administrativo general, y antes de ésta, la 33 de 1984, que extienden expresamente las garantías procesales a los trámites que se surten en la esfera administrativa en que esté involucrado un particular reclamando un derecho o dilucidando un “status” ante la Administración, o en los denominados procedimientos trilaterales donde la Administración interviene decidiendo los intereses o derechos entre dos particulares.

a. *La posición jurisprudencial frente al principio del debido proceso legal*

Aunado a lo que precede, consideramos que también la doctrina del Tribunal Constitucional contraviene (en el sentido que se opone o colisiona) otra tesis jurídica suya: la construcción jurisprudencial del “debido proceso legal”, que impera en toda esfera de competencia, como bien lo ha señalado el propio Pleno al resolver innumerables demandas de amparo e inconstitucionalidad¹⁴, por lo que resultaría un ripio afirmar que incluso en la administrativa. Corrige así la Máxima Corporación de Justicia la “prolongada tesis” que en el pasado predicara en el sentido que la garantía del previo proceso legal, “due process of law” o debido proceso de ley, estaba restringida al ámbito penal; era una “exclusiva” garantía procesal penal.¹⁵

13 Caso *Natasha SUCRE* demanda la inconstitucionalidad del artículo 1392 de la Ley 29, de 25 de octubre de 1984 (Código Judicial), MP. Aura GUERRA DE VILLALAZ.

14 Hoy en día, la Ley 38 de 2000 potencia este aserto de aplicabilidad del debido proceso en todo tipo de procesos, incluso el administrativo, con lo cual cede -cada vez más hasta quedar en el olvido- la restringida tesis que predicaba la garantía exclusivamente a los procesos penales, toda vez que el artículo 201, numeral 31, al definir “Debido proceso legal” tras describir normativamente las garantías procesales que lo integran dentro del trámite administrativo, por primera vez en nuestro derecho, extiende la figura instrumental a la prohibición del doble juzgamiento -casi parafraseando nuestra Carta Magna- por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o *administrativa*. Cabe aquí indicar el reproche que hace el doctor Rogelio FÁBREGA ZARAK a la frase final del artículo 32 de la Constitución para él innecesaria, porque más que una extensión o ampliación de la garantía, la enumeración de los procesos que prohíben el doble juzgamiento se convierte en una “inconveniente limitación” del *non bis in ídem* a sólo ese tipo de negocios procesales. Cf. El debido proceso en la Administración Pública, en *Registro Judicial*, julio de 1995, pp. II-III.

15 Pero, como nada es absoluto, curiosamente, ya entrada la década de los 80 es posible encontrar algún fallo del Tribunal Constitucional (Pleno de la Corte Suprema) con un criterio aparentemente restrictivo de la garantía comentada a la materia penal; es el ejemplo de la sentencia de 25 de marzo de 1988. Caso *Edgardo Gómez demanda la inconstitucionalidad de la Resolución n° AR-OR-05510*, de 27 de diciembre de 1985, emitida por el Administrador Regional de Aduanas, Zona Oriental. Parte de esa resolución indica que el “artículo 32 de la Carta Política esta-

Digo que existe evidente contradicción entre aquella y esta posición de la judicatura, en la medida en que si los negocios adelantados dentro del aparato burocrático del Estado deben proseguirse conforme a los pasos que marca la Ley (debido proceso), entonces: ¿cómo se puede afirmar que el Derecho de Petición “...no inicia... proceso de naturaleza alguna”?, si el debido proceso está tutelado constitucionalmente, en virtud de la interpretación extensiva que del artículo 32 constitucional ha hecho ese mismo augusto Tribunal.

Lo último no tiene justificación aparente a menos que la fórmula sugerida por este criterio sea que al incoarse una petición ante la Administración, ella queda a merced de la *discrecionalidad* de la Autoridad requerida, cuestión a la que debemos dar el beneficio de la duda, o sea, que la actitud frente a dicha posición es de rechazo, porque aun bajo la vigencia de la Ley 15 de 1957, se establecía -como dijimos- el procedimiento que deben seguir las peticiones, consultas o quejas promovidas, previendo incluso, si era de lugar, la fijación de términos para la práctica de pruebas. En caso de existir una reglamentación especial reguladora de la materia que envuelve la petición, tendría que ser considerada y por tanto aplicada para dar cumplimiento al principio del previo proceso legal.¹⁶

La otra salida, que sería la más fácil, es la de desvincular totalmente el derecho de petición de la acción judicial porque tienen ámbitos y naturaleza diferentes, que se resumen en las expresiones predicadas que conciben a la petición como facultad “unilateral” en cabeza de los individuos para dirigirse a los poderes constituidos en procura de la solución de un interés particular o colectivo, y a la acción judicial como el instrumento que inicia un juicio en que se ventila conflicto de intereses y está regulada por el Código de Procedimiento Civil. Tendencia que es advertida en los fallos citados, y que para nosotros no se compadece con una profunda concepción sobre la prosapia del derecho de petición, ejercicio mental que en forma elegante y razonable hizo Couture, del cual nos ilustra.

Con otro matiz, lo dicho implica que el particular debe tener a su disposición acceso a una instancia especializada para que, si hay lugar conforme a la Ley a la protección o reconocimiento de un derecho subjetivo, se repare la lesión que la Administración con su envolvente poder le ha causado mediante un acto desviado de la norma, que una vez anulado enmienda el entuerto e inseguridad en que se ve inmerso, además de, en no pocos casos, ocasionar en su ánimo, desorientación, ante la presencia de un acto administrativo que afecta sus intereses.

Mi opinión parece convertirse en un pronóstico de tipo reservado habida cuenta que todavía a finales de la década de los 90, el Pleno, en uno que otro fallo, ha dicho que la tutela contenida en el artículo 32 de la Carta es para los casos en que exista o haya habido un “proceso judicial” cualquiera, y no mediante la acción de inconstitucionalidad

blece el derecho que tiene todo ciudadano residente en territorio patrio de exigir, *cuando se ve involucrado en situaciones sancionadas por nuestra Legislación Penal*, el juzgamiento de su conducta atendiendo a lo que la doctrina constitucional denomina el “DEBIDO PROCESO”. MP. Gustavo ESCOBAR PEREIRA.

16 Convengo, no obstante, con VIDAL PERDOMO (*Derecho...*, p. 275) en que no todo trámite administrativo configura un procedimiento propiamente dicho, ni tampoco la expedición de un acto administrativo está antecedida obligatoriamente de un procedimiento. Cabe aquí imaginarse, por ejemplo, la multa seguida de una infracción de tránsito. No podría aplicarse el concepto de procedimiento administrativo a “gestiones sueltas ante las autoridades administrativas”, como: solicitar un paz y salvo, un documento, cumplir un trámite menor, por ejemplo. Lo contrario sería propiciar el formalismo y las demoras en la vida de relación administrativa. Por mi parte, he sostenido (*El procedimiento...* pp. 140-141) que no toda petición genera un procedimiento administrativo; empero, sí genera la obligación de la autoridad por mandato de la Constitución y la Ley de responder al petente la misma, de otro modo no tendría significación y efecto práctico el derecho humano que comentamos.

para tratar de impugnar o anular “*actuaciones administrativas* contenidas en una resolución que afectan intereses particulares”, que tiene su cauce propio de impugnación “...pero que no conlleva la instauración de un proceso”.¹⁷

La tesis expuesta podría tener algún grado de acicate en el principio de preferencia de la vía contencioso administrativa a la del control de constitucionalidad y de amparo respecto de actos administrativos; pero no la exclusión de la garantía del debido proceso en los procedimientos administrativos de la esfera gubernativa en que se debaten derechos o intereses legítimos de las personas.

Y es que la fraseología de conformidad con los trámites legales del artículo 32 constitucional, no limita el concepto de juzgamiento a aquella causa ventilada solamente en sede judicial; de otro modo, la tesis amplia del debido proceso extendida por el Pleno de la Corte Suprema desde la década de los 80 del siglo XX, a todo tipo de proceso, no tendría sentido lógico y menos práctico, si no abarcara las diferentes clases de procedimientos administrativos que se desarrollan en la vía o esfera administrativa.

Afortunadamente a raíz de las últimas reformas a la Constitución introducidas por el acto legislativo n° 1 de 2004, con vigencia desde el 15 de noviembre de ese mismo año, se hizo una adición al artículo 32 constitucional que elimina cualquier duda acerca de que en las causas “administrativas” es imperativo para la autoridad garantizar el debido proceso legal. Muy oportuna también y realista es la Constitución venezolana de 1999 (art. 49) cuando de modo contundente expresa que “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas...”¹⁸.

Y es que, como lo ha afirmado el doctor Rogelio Fábrega Zarak, respetado jurista recientemente fallecido en el ejercicio del cargo de Magistrado de la Sala Civil de la Corte Suprema, la aceptación del principio del debido proceso en el actuar administrativo, su incorporación en todos los actos de las entidades públicas que tengan efectos jurídicos frente a terceros, equivale a convertir la relación de los particulares con la Administración de una relación fáctica, a una relación jurídica, en que las potestades administrativas deben ejercerse de conformidad con las disposiciones legales que las regulan, bajo la vigilancia de los particulares afectados.¹⁹

B. Sala Tercera

Plasmo el tratamiento que esta Sala de la Corte Suprema, que ejerce el control de la legalidad, le ha dado al tema del derecho de petición, porque su enfoque va dirigido, concretamente, a la eficacia y connotación del derecho fundamental más que a la comparación directa con la figura de la acción judicial; sin desmedro de que, por lo menos, implícitamente, se haya producido en algunos pronunciamientos un señalamiento somero de esta última.

17 Cf. En esta senda sentencia de 30 de mayo de 1996. Caso *Las Olas, S.A.* demanda la inconstitucionalidad de la Resolución n° JD-n° 016-94, de 2 de agosto de 1994, expedida por el INRENARE, MP. Eligio SALAS DOMÍNGUEZ, y de 19 de noviembre de 1999. Caso *Maritza Jurado de Herrera* demanda la inconstitucionalidad del Acuerdo n° 47, de 27 de agosto de 1993, expedido por el Consejo Municipal de San Miguelito. MP. Aura GUERRA DE VILLALAZ.

18 República Bolivariana de Venezuela, *Constitución Política*, Edit. Temis, S.A., Jurídicas Rincón, Santa Fe de Bogotá, 2000, p.25.

19 FÁBREGA ZARAK, Rogelio, *op. cit.*, p. XXI.

La jurisprudencia de esta Corporación Judicial se ha abstenido de dar un criterio conclusivo del derecho de petición, porque tratándose de peticiones de carácter general ha dejado de admitir demandas de plena jurisdicción debido a que su causa obedecía a motivos de carácter general “que no vulnera ningún derecho subjetivo del recurrente y cuyo restablecimiento pueda solicitarse por medio de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción”.²⁰

Sin embargo, en fallo de 30 de abril de 1998, la Sala tras destacar el fundamento constitucional y legal del derecho comentado, describe la consecuencia jurídica que la omisión del ente público de pronunciarse favorable o desfavorablemente respecto de la petición, es que la misma se presume negada transcurrido el término de dos meses previsto por el artículo 22 de la Ley 33 de 1946, y agrega:

[...]si se trata de peticiones como la presente solicitud de idoneidad para ejercer una profesión u oficio el administrado puede ocurrir ante esta Sala..., a efectos de obtener un pronunciamiento sobre la legalidad o no de la negativa tácita de la administración por silencio administrativo.²¹

Como se aprecia, este precedente trasluce la singularidad del derecho subjetivo como reclamable ante la jurisdicción contenciosa para que sea restablecido.

Acerca del carácter o contenido de la respuesta que debe proveer la autoridad ante una petición, la Sala Tercera ha dicho que una respuesta no favorable a aquella “...no puede interpretarse como una violación del precepto legal citado -léase artículo 1 de la Ley 15 de 1957, hoy derogada- cuya razón de ser no es la de dotar a los administrados de soluciones o respuestas favorables a todas las peticiones, consultas o quejas que éstos formulen, sino la de evitar y sancionar la conducta omisiva de los funcionarios públicos, quienes deben resolverlas dentro del término de treinta (30) días”.²²

Más tarde, este Tribunal aunque reitera que el derecho de petición no lleva implícito dar a los administrados “respuestas estimatorias” de sus reclamos, quejas o consultas ante los entes públicos, “...es importante que las corporaciones y funcionarios oficiales respondan con *objetividad, mediante el trámite administrativo que corresponda según la Ley*, la decisión que resuelva el asunto planteado ante sus estrados, es decir, aplicado en base al principio de legalidad (o juridicidad como prefieren calificarlo algunos doctrinarios por ser un concepto mucho más abarcador que nuclea todo el ordenamiento jurídico) las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias conforme a las cuales es posible o no acceder a la petición del interesado”.²³

20 Cf. Auto de 13 de agosto de 1997, que confirma el auto de 16 de junio de 1997 que inadmitió la demanda de plena jurisdicción interpuesta por la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá contra el Ministerio de Comercio e Industrias.

21 Demanda de plena jurisdicción promovida por Ricardo ANGULO por negativa tácita incurrida por el Consejo Técnico del Ministerio de Salud, MP. Juan Antonio TEJADA.

22 Sentencia de 25 de noviembre de 1998. Caso *José Blandón* demanda la ilegalidad de la orden contenida en la Nota n° 47-S.G., de 14 de mayo de 1997, expedida por el Contralor General de la República, mediante la cual se niega al petente la certificación de los funcionarios que a partir del mes de septiembre de 1994 rindieron declaración jurada de estado patrimonial ante Notario, con fundamento en el artículo 299 de la Carta, así como la copia autenticada de dichos documentos, MP. Mirtza de AGUILERA.

23 Sentencia de 6 de junio de 2002. Caso *Roy Arosemena* demanda la ilegalidad de la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por la Contraloría General de la República, ante su solicitud para que se le reconociese y pagara una diferencia salarial devengada durante el tiempo en que fungió como Magistrado Suplente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, MP. Adán A. ARJONA.

Este planteamiento jurisprudencial, ya bajo la égida desde el 1 de marzo de 2001 del Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, citado por este precedente, es más acorde con el equilibrio entre legalidad y *discrecionalidad* del actuar administrativo, concepto éste que según la doctrina científica más difundida, debe verse siempre con referencia a la Ley.

Por otro lado, la *objetividad* que exige la Sala en la sustanciación del derecho de petición se abriga en el concepto de Administración supeditada al Derecho; de algún modo, una visión garantista de quien tiene como cometido irrefragable la gestión del bien común o interés público. En la búsqueda o cumplimiento de dicho propósito esencial no puede pretextarse la evasión del debido proceso legal, sobre todo si están en juego derechos o intereses de los particulares en el procedimiento de que se trate.

a. *El caso de la “triple terapia”: un precedente singular*

Me veo precisado a comentar este caso bajo un epígrafe específico por cuanto el conocido caso de la “triple terapia” marca una posición bastante discutible, por lo restringida, sobre la proyección que le dio la Sala al derecho de petición. Es el tema concreto del derecho humano a la salud, preservarla y/o recuperarla mediante terapia de los afectados con el virus de inmunodeficiencia adquirida o VIH (SIDA).

En el mes de mayo de 1999, el ilustre abogado César Guevara (q.e.p.d.) presentó una demanda de plena jurisdicción a nombre del señor J.M., para que se declarase nula la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por la Caja de Seguro Social, al no contestar una solicitud presentada en enero de 1999, para que se aprobara la compra de medicamentos conocidos como “Triple Terapia”, que, según los estudios, logra controlar el virus del SIDA. Tales medicamentos fueron recetados al paciente desde mayo de 1998 por un galeno de la Caja de Seguro Social; pero no le habían sido despachados al demandante por no estar incluidos dentro del cuadro básico o listado oficial de medicamentos de la institución.

La Sala no admitió la demanda *in limine litis* y, luego de una serie de consideraciones, cita el artículo 1195 del Código Fiscal para deducir del mismo que “el derecho de petición puede ser ejercido cuando se cree tener un derecho, o cuando simplemente se espera tener un beneficio cuya obtención depende enteramente de la discrecionalidad de la Administración para concederlo”, y agrega:

Este último supuesto es conocido en el Derecho Administrativo colombiano como petición en interés general, misma que realiza un particular para obtener un beneficio propio o para a colectividad, pero que no se apoya en ningún derecho subjetivo, lo que produce que su negativa no constituya un acto administrativo propiamente tal, que ponga fin a una actuación administrativa, ni que pueda ser demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa.

El administrativista Miguel González Rodríguez, al describir las características del derecho de petición en interés general señala que ésta no origina actuación administrativa (formación de un expediente administrativo, acumulación de actuaciones o peticiones, período probatorio, incidente de impedimento o de recusación, etc.) ni concluye ella con la expedición de una decisión o acto administrativo general o particular...’ Destaca además, que en relación a esa petición debe recaer simplemente una respuesta y no una decisión, porque no produce efectos jurídicos (crea, modifica o extingue relaciones jurídicas...

Una vez acogida esta tesis doctrinal extranjera se la relacionó al artículo 1195 enunciado y el numeral 3, del artículo 36 de la Ley 135 de 1943, sobre uno de los supuestos

de agotamiento de la vía administrativa²⁴, que exige como requisito para que la solicitud dirigida a la autoridad sea recurrible ante la jurisdicción contencioso administrativa, tal solicitud debe ser de “las que *originan* actos recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

Pero cuáles son esas solicitudes que *prima facie* y sin dar cabida a la incertidumbre portan un contenido capaz de ser revisable ante esa jurisdicción?; la verdad es que no existe un catálogo de algún tipo de peticiones en tal sentido y, lastimosamente, el fallo en mención tampoco ilustra al respecto.

No es fácil precisar cuándo una petición podría derivar en un conflicto ante la jurisdicción contencioso-administrativa luego de ser ventilada en la esfera o vía gubernativa; lo que sí es cierto es que, por regla, tratándose de peticiones que entrañan la afectación de un derecho subjetivo o interés legítimo del particular o de un tercero, su violación o lesión por la autoridad, es impugnabile ante el contencioso administrativo.

La resolución que reseño de mayo de 1999 vislumbró que lo pedido por J.M, “no se encuadra en ningún derecho o norma legal que conmine a la entidad de seguridad social a comprar un medicamento específico para tratar alguna enfermedad”, ya que esto queda librado a la lista prevista por el Reglamento de Prestaciones Médicas que elabora el cuadro básico o lista oficial de medicamentos que puede despachar la Caja de Seguro Social, y que, en todo caso, depende de las políticas públicas en materia de salud y de seguridad social estatales, y que, por ende, puede ser atendida “*discrecionalmente* por el Estado”.

Para la Sala, los Tribunales sólo tienen la obligación de reconocer los “derechos establecidos para los ciudadanos, pero no están facultados para la dictación de políticas del Estado en materia de salud, como lo requeriría este caso”.²⁵

Disiento básicamente de esta resolución por un aspecto o elemento de sentido común: el derecho humano subjetivo que aspiraba el demandante a que se le tutelara o reconociera es el derecho a la salud con su correlativo, el restablecimiento de la misma mediante el tratamiento curativo que al respecto sea prestado a los asegurados por la Caja de Seguro Social, para aquellos afectados por el citado virus mortal.

Pienso que en este caso lo que se discutía en el fondo no era la obligación de que la Caja provea a los enfermos de SIDA de la “Triple Terapia”, sino que: 1. Se declarase nulo el silencio incurrido por la Administración ante la petición hecha por J.M. en la vía administrativa; y 2. que se otorgara el verdadero sentido al derecho humano de tercera generación consagrado en las leyes bajo el amparo de la Constitución vigente de gozar de salud -totalmente ajeno al matiz *discrecional* que le prodiga la resolución comentada-, en último grado, que ésta procure ser restablecida ante la contingencia de una enfermedad, mediante el servicio público correspondiente, prestado directamente por el Estado, por medio de la Caja de Seguro Social o el Ministerio de Salud, entidades encargadas de velar, primordialmente, por la salud de la población.

24 Las formas de agotamiento de la vía administrativa hoy están reguladas en el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, que evidentemente subrogó el artículo 36 de la Ley 135 de 1943 sobre dicha materia.

25 Esta resolución fue apelada pero el resto de la Sala la confirmó mediante auto de 24 de junio de 1999. Señaló el *ad-quem* que si bien la petición “debió ser contestada por las autoridades de la Caja de Seguro Social, mal pudo dar lugar a una ‘decisión’, es decir, a un acto creador, modificador o extinguidor de derechos subjetivos. Sobre el particular no debe perderse de vista, como expresa Gustavo PENAGOS, que el acto administrativo es en sí una ‘decisión’, que tiene por finalidad crear, modificar o extinguir una situación jurídica, esto es, que busca una modificación del orden jurídico externo creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica general o particular, de acuerdo con la ley...”

Claro es que una declaratoria o reconocimiento del derecho reclamado habría de derivar en una obligación del Estado de cumplir con el mismo, dentro de las posibilidades reales para ello, las que no están basadas, exclusivamente, en cuestiones presupuestarias o “socio-políticas” más que “jurídicas” como apuntó el referido fallo, sino en que la enfermedad pueda curarse, para lo que, previamente, salvo mejor opinión de los entendidos, el enfermo tendría que responder a la terapia o tratamiento idóneo.

Esta resolución posteriormente ha sido citada por la Sala Tercera con un sentido que intenta opacar la proyección real del derecho de petición, porque para el Tribunal²⁶ es necesario distinguir el citado derecho de “otro tipo de actuaciones, recursos o solicitudes encausadas en las instancias administrativas, que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

Señalo esto porque en la vía administrativa es común que algunos procedimientos, sobre todo los disciplinarios, respecto de aquellos funcionarios que no gozan de estabilidad en el cargo, empiezan con el acto de destitución u otra acción de personal que prescinde de todo tipo de trámite previo o cargos contra el “infractor”; de allí que, lo que resta a los justiciables es presentar los recursos contra la respectiva medida disciplinaria, que si bien no puede ser catalogado como derecho de petición, no hay duda que es producto de un procedimiento administrativo (aunque precario).

Cabe recordar, no obstante, que existe jurisprudencia de la Sala que ha señalado que respecto a esta clase de servidores del Estado no es menester desarrollar un trámite disciplinario, incluso el acto sancionador puede carecer de motivación, ya que, al ser de libre nombramiento, su remoción es de igual naturaleza²⁷.

La posición jurisprudencial al respecto no la comparto, aunque éste no es el momento para explicar las razones. Tan solo señalo que una postura similar existe en el derecho colombiano; sin embargo, el Consejo de Estado ha impuesto algunos matices al acto que alegando una presunta facultad discrecional, lo que oculta, en el fondo, es una remoción del destino público por motivos de carácter, por ejemplo, político, que configura así una causal de nulidad por evidente *desviación de poder*.²⁸

26 Cf. Sentencia de 11 de abril de 2002. Caso *José Javier MULINO* demanda la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica ante su recurso de apelación contra la Resolución n° 104, de 30 de mayo de 2000, expedida por el Administrador de la institución que lo destituye del cargo de Evaluador de Proyectos, MP. Adán A. ARJONA.

27 Cf., por ejemplo, sentencia de 14 de junio de 2000. Caso *Narciso MONTENEGRO* demanda en plena jurisdicción el acto de destitución contenido en la Nota n° DRH-179, de 11 de marzo de 1997, de la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En este fallo, acerca del tema abordado, aun se llega a afirmar que “...los funcionarios que no gozan de estabilidad...pueden ser removidos de sus cargos discrecionalmente por parte de la autoridad nominadora o de quien en su momento tenga la atribución legal para ello. *Tal decisión no tiene que ser necesariamente motivada y sólo basta que se considere su conveniencia y oportunidad*”. MP. Mirtza de AGUILERA.

28 Entiéndase por *desviación de poder* aquel “vicio de los actos administrativos que se genera, como señalan los tratadistas DE LAUBADÉRE, VENZIA y GAUDEMET, cuando la autoridad administrativa ejecuta o expide un acto de su competencia pero en desarrollo de una finalidad distinta de aquella por la cual el acto podía ser legalmente expedido”. Cf. Sentencia de la Sala Tercera de 17 de agosto de 1992. Caso *la Procuradora de la Administración*, a solicitud del Consejo de Gabinete, demanda la nulidad de los contratos de suministro de billetes, chances y boletos de lotería n° 87 (123) 157, de 27 de enero de 1988, y 88 (123) 100, de 30 de enero de 1989, entre la Lotería Nacional de Beneficencia y los señores Jorge y Tomás Gabriel ALTAMIRANO MANTOVANI. MP. Arturo HOYOS. El art. 201, numeral 37, de la Ley 38 de 2000, prevé el *concepto legal de desviación de poder*, como vicio que trasluce la apariencia de un acto de estar ceñido a derecho pero que, en realidad, ha sido adoptado por motivos o para fines diferentes a los determinados por la Ley. No obstante, vale hacer la salvedad que a partir de la vigencia de esta Ley la *desviación de poder* pasa a ser un vicio o causal de nulidad relativa del acto, que puede provocar la *anulabilidad* de éste

III. COROLARIO

Ha quedado al descubierto nuestra posición: existe una estrecha relación entre el derecho de petición y la acción judicial, que para el caso que en este instante resaltamos se trata de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción o de restablecimiento del derecho como la denominan los colombianos, la cual se utiliza -ya que esa es su naturaleza- para reparar agravios inferidos a los justiciables por un acto administrativo infractor de la Ley o Reglamento, y que tiene como presupuesto previo la controversia en la vía administrativa donde se ventiló, en la *generalidad* de los casos, un proceso administrativo.

La petición ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, entendemos que viene a proseguir esa tramitación surtida en la “vía gubernativa” de la cual hay constancias procesales sin las cuales se hace inadmisibile (y tal vez impensable e inaceptable) proseguir un juicio para la restitución plena de derechos subjetivos vulnerados al petente (recordemos, tan solo para consolidar la posición esgrimida, la necesidad del agotamiento de la vía gubernativa; que se ataque el acto originario que causa estado y no simplemente el confirmatorio; la prueba de la notificación del acto que se impugna, a efectos de comprobar que la acción de plena jurisdicción ha sido interpuesta dentro del término legal; la acreditación o aportación a cargo del demandante, si es el caso, de elementos de juicio a satisfacción de los Magistrados, de que ha operado el silencio administrativo; la correcta designación de las partes, entre otros presupuestos). Es, en suma, de acuerdo a nuestro humilde criterio, una *secuela* que tiene como denominador común el ejercicio del derecho fundamental de petición.

(Cf. art. 53); mientras que al amparo del derogado artículo 26 de la Ley 135 de 1943 -que contenía de antiguo los motivos de nulidad de los actos administrativos-, era una causa de *nulidad absoluta*.