

T-163-94

Sentencia No. T-163/94

DOCUMENTO PUBLICO/DERECHO A OBTENER COPIAS/ACCION DE TUTELA

Si dentro de los tres días subsiguientes a la configuración del silencio administrativo positivo no se entregan las copias requeridas, se vulnera “el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público” para cuya defensa y efectividad “no existe en el ordenamiento ningún medio judicial diferente de la acción de tutela que pueda garantizar en términos de eficacia y celeridad su protección inmediata. La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.

RESERVA DE DOCUMENTO PUBLICO/PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Departamento administrativo

La Administración, por lo mismo, solo podrá negar la consulta o copia de los documentos mediante providencia motivada en la cual se señale su carácter reservado, según lo dispuso esa ley en su artículo 21. Si la Presidencia de la República no estaba en disposición de entregar las copias de los documentos o permitir su acceso debió, precisamente, invocar dicha norma y alegar su carácter reservado.

PRINCIPIO DE CELERIDAD

Aplicar a las peticiones los principios orientadores de las actuaciones administrativas, entre los cuales se destaca el de celeridad, que tiene como fundamento la eliminación de los trámites innecesarios.

REF: Expediente No. 24759

PETICIONARIO: Rodrigo Marín Bernal contra el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

PROCEDENCIA: H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

TEMA: Derecho de Petición y Acceso a Documentos Públicos.

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., Marzo 24 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir la acción de la referencia, fueron proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, el día nueve (9) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR.

A. HECHOS

Según el peticionario, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela, los siguientes hechos:

1. “En ejercicio de los derechos de información y de petición con fecha primero (1o.) de marzo de 1993, le solicité por escrito al doctor MIGUEL SILVA PINZON, en su calidad de Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el envío de las copias de todos los contratos de fiducia y de todos los encargos fiduciarios celebrados por el Departamento Administrativo a su cargo desde el siete (7) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992) en desarrollo de la autorización contenida por el Artículo 35 del Decreto

1684 del 3 de julio de 1991 y por el Decreto 1754 de 1991”.

2. Esta petición fue reiterada “de forma mucho más puntual, con fecha nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), solicitándole al mismo funcionario, entre otros documentos, me remitiera las copias de todos los contratos de ejecución o subcontratos celebrados” por las sociedades fiduciarias arriba mencionadas.

3. “Con fecha cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), el doctor CESAR NEGRET MOSQUERA, Subdirector del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (...) me acusa recibo de mi comunicación del primero (1o.) de marzo de 1993 para el señor Secretario General de la Presidencia de la República a la vez Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República doctor MIGUEL SILVA PINZON y afirma en su carta que “... oportunamente le estaremos enviando la información por usted solicitada...”.

4. “Si bien el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República me ha hecho llegar copia de los contratos de fiducia o encargos fiduciarios celebrados con las sociedades fiduciarias, no es menos cierto que, hasta el día de hoy solamente me han remitido contratos de ejecución o subcontratos por la suma de \$1.020.372.893.00 moneda legal (...) contra una ejecución aproximada a los 40.000 millones de pesos sobre un total contratado de \$52.893’092.617”.

Estima el accionante que “ por lo tanto no se ha satisfecho mi petición de remisión de contratos o subcontratos celebrados por los bancos y sociedades fiduciarias con terceros, que es lo que requiero, por un valor aproximado de \$39.000 millones de pesos”.

5. El 22 de marzo de 1993, el actor dirigió una carta al Doctor Miguel Silva Pinzón, expresándole que la información remitida “es manifiestamente incompleta”. Con fecha 29 de marzo, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República dio respuesta a la carta e informó que “completaremos en breve la totalidad de la información que usted nos ha solicitado al respecto, parcialmente retardada por el inmenso volumen de documentos que se solicitó fotocopia a otras entidades”.

6. En respuesta a la carta del 1o. de abril de 1993, en comunicación ... del día 20 del mismo mes y año, el doctor SILVA PINZON reitera la “voluntad de dar respuesta a cualquier

inquietud que eleve al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República...”.

7. Señala el accionante que ante la conducta omisiva del funcionario se vio “precisado a solicitar la intervención del señor Procurador General de la Nación”, a quien se dirigió nuevamente el 31 de mayo de 1993.

9. Afirma el accionante, que “Ninguno de los documentos, cuyas copias vengo solicitando, están amparados por la reserva, puesto que, para que así fuera, debería existir norma constitucional o legal expresa y no existe” y agrega que de conformidad con lo previsto por el artículo 258 de la Ley 5a. de 1992, “es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al cual corresponde obtener las copias que le he pedido, de sus contratistas - las sociedades fiduciarias- y no a mi que no tengo trabada relación jurídica con estas”.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

A. PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera- mediante sentencia de julio nueve (9) de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió “Rechazar por improcedente la tutela presentada por el doctor RODRIGO MARIN BERNAL, Senador de la República”, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. La vulneración de los derechos constitucionales fundamentales se cimenta en que según el entendimiento del actor, el Reglamento del Congreso le permite solicitar las copias “sin resultarle oneroso para él y por lo tanto si algunas entidades bancarias han solicitado el pago del valor de las copias este deberá ser cubierto por la misma Presidencia de la República y mientras tal cosa no se haga considera que es una forma de quebrantar sus derechos”.

2. El derecho de petición, “difiere de la actividad que por ministerio de la propia Constitución o de las leyes despliegan determinados funcionarios o empleados públicos, o como en el caso en que se estudia a los miembros del Congreso, de vigilar y controlar la actividad de otros funcionarios o empleados públicos”. Para los efectos del artículo 258 de la ley 5ª de 1992 “no se involucra derecho constitucional de petición, sino, como igualmente ya se advirtió, es el atributo legal de la función de control de una rama del poder público sobre otra”.

B. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el accionante impugnó el fallo de primera instancia, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

1. El derecho regulado por el Decreto 01 de 1984 y el derecho o facultad que consagra el artículo 258 de la Ley 5a. de 1992 son dos especies del mismo género constitucional consagrado por el artículo 23 de la Carta Política. En el primer evento se contempla un término de 10 días para la resolución de las peticiones y es oneroso, a juicio de la administración. En el segundo caso se prevé un término de 5 días y “es de satisfacción gratuita por parte de la Administración”.

2. La acción de tutela está orientada a la protección de los derechos fundamentales vulnerados por “las acciones, cuando no por las omisiones, abiertamente obstructoras, de que ha hecho objeto mis peticiones el señor jefe o Director del “Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” y no en la “defensa de mi hacienda privada”. Según el impugnante “siendo inequívoca y precisa la petición, no me parece que le esté permitido al fallador levantar suposiciones supletivas del interés jurídico invocado por el accionante y, menos todavía, para llegar a conclusiones sin asidero en el planteamiento puntual del actor y en las pruebas arrimadas...”

3. Indica el actor que “al haberse dado en mi favor y en relación con mi petición dirigida al doctor Miguel Silva Pinzón el fenómeno jurídico del silencio administrativo positivo, el punto de la gratuidad y aún eventualmente el de la reserva inexistente para el caso de mi petición, resultan irrelevantes en dirección al pronunciamiento del fallo.

4. El congresista tiene facultad de control y de vigilancia sobre la administración, pero carece de facultad coercitiva. De prosperar la tesis expuesta por el Tribunal, se promovería la impunidad para la conducta de los agentes oficiales que enerven, denieguen u obstruyan el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales.

5. Señala el accionante, que “Es el doctor Silva Pinzón, en su calidad de Jefe o Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República quien, para satisfacer mis demandas, debe obtener la información y no yo y remitírmela. O es que, acaso, estaré legitimado para dirigirle aisladamente, esto es, al margen de la Corporación a la que

pertenezco, peticiones a las entidades contratistas o, acaso, he dirigido la acción de tutela contra ellas...”

C. SEGUNDA INSTANCIA

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia de septiembre 14 de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió CONFIRMAR el fallo recurrido, por considerar que:

1. “Concretado el estudio a la petición relacionada con la información sobre el valor de los Contratos de Fiducia o Encargos Fiduciarios celebrados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con las Sociedades Fiduciarias mencionadas y el nivel actual de ejecución de los mismos, tenemos que, a folios 17 a 21 y 74 a 76 del expediente, aparece suministrado al actor información sobre tales aspectos, que al parecer fue suficiente, puesto que en las peticiones formuladas en el libelo de tutela (fols 10 y 11), no se hace mención a esta información, por lo cual, concluye la Sala que no se ha dado violación del derecho de petición en este sentido”.

2. “Respecto al derecho de petición referente al suministro de documentos públicos, como se anotó antes, al estar consagrado en forma expresa en el artículo 74 de la C. N., norma contenida en el Capítulo 2, Título II que trata “de los derechos sociales, económicos y culturales” y regulada su operancia en normas especiales (ley 57 de 1985 y art. 260 de la ley 5ª de de 1992), es por lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado lo ha considerado como no constitutivo de derecho fundamental constitucional”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. LA COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar las sentencias que resolvieron acerca de la acción de tutela de la referencia.

Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

En primer término, estima la Sala que es indispensable precisar que la revisión del presente asunto se llevará a cabo teniendo en cuenta, únicamente, la petición del accionante en su condición de ciudadano que pide la protección de un derecho constitucional fundamental. En un caso similar al que ahora se aborda, la Corte dejó de examinar la petición en lo relacionado a la solicitud de informes a funcionarios formulada por el actor en su calidad de Senador de la República, por las siguientes razones:

“La solicitud de informes por parte de los congresistas se encuentra reglamentada en una ley (ley 5ª de 1992) y esto hace que no proceda su protección a través de la acción de tutela, la cual está consagrada para la protección de derechos fundamentales de rango constitucional y no legal.

En los artículos 257, 258 y 260 de la ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, se encuentra el procedimiento para cuando los Congresistas requieran informes a los funcionarios correspondientes”. (Sentencia No. 335 de 1993 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

Así las cosas, esta Sala de Revisión, a propósito del tema que ahora ocupa su atención, reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca del carácter fundamental del derecho de acceso a los documentos públicos y a obtener copia de los mismos, su relación con el derecho de petición y el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo apropiado para lograr su efectividad.

La Sala Segunda de Revisión en sentencia No. T-464 de Julio 16 de 1992, con ponencia del Honorable Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, precisó que, “la efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición”. Lo anterior, sin perjuicio de la especificidad y autonomía del derecho a acceder a los documentos públicos, aspecto sobre el cual en sentencia No. T-473 de 1992, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón, se expuso:

“... si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el Artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho

fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con estos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales.

“En efecto, es claro que dentro de las facultades del titular de este derecho se encuentra la de hacer una simple consulta de los documentos que no culmine, si así lo estima conveniente, en la formulación de petición alguna. Como también la consulta de documentos con la específica finalidad no ya de adquirir información adicional, sino de aclarar o constatar la eventual ocurrencia de una típica práctica o conducta de desinformación. O, más aún, la simple aclaración de que toda inquietud al respecto carece por completo de fundamento”.

Ahora bien, el Artículo 22 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por la Ley 57 de 1985, contempla la figura del silencio administrativo positivo para aquellos eventos en los cuales las autoridades se abstengan de responder las peticiones formuladas para consultar documentos que se hallan en las oficinas públicas y obtener las copias correspondientes. Esa decisión administrativa es una manifestación del derecho de petición de rango constitucional. Así pues:

“... incorporado a la esfera de los derechos de una determinada persona, por ministerio de la Ley, como manifestación existencial del derecho de petición, el derecho a obtener copias de ciertos documentos que reposen en una oficina pública, su efectividad, como momento posterior y subsiguiente al reconocimiento de su titularidad -la cual se operó-, se reitera, por ministerio de la Ley-, corresponde al ámbito del mencionado derecho de petición y, por tanto, su vulneración o amenaza por una autoridad pública puede ser objeto de acción de tutela”.
(Sentencia T-464 de 1992)

De modo que, si dentro de los tres días subsiguientes a la configuración del silencio administrativo positivo no se entregan las copias requeridas, se vulnera “el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público” para cuya defensa y efectividad “no existe en el ordenamiento ningún medio judicial diferente de la acción de tutela que pueda garantizar en términos de eficacia y celeridad su protección inmediata”.
(Sentencia T-464 de 1992)

El análisis del material probatorio allegado, permite establecer que la autoridad demandada

inicialmente dio respuesta a la solicitud del accionante dentro del término legal. Así por ejemplo, en comunicación fechada el 5 de marzo de 1993 se le informó que oportunamente se le estarían enviando los documentos solicitados, algunos de los cuales fueron remitidos. Sin embargo, se omitió enviar los restantes y pronunciarse sobre otras solicitudes elevadas por el actor, configurándose de ese modo el silencio administrativo positivo que, como queda visto, implica la entrega efectiva dentro de los tres días siguientes, la cual tampoco se produjo, quedándole al petitionerario como única opción, la utilización del mecanismo protector de los derechos constitucionales fundamentales consagrado en el artículo 86 de la Carta. Por consiguiente, la acción de tutela ha debido prosperar. Así lo entendieron algunos Consejeros de Estado que se apartaron de las decisiones tomadas en las sentencias que ahora se revisan y que están acorde con la jurisprudencia de la Corporación sobre la materia.

Acerca de los hechos que dieron lugar a la presente demanda, cabe resaltar lo expuesto por el Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Dr. Ernesto Rey Cantor, en los siguientes términos:

“...el simple hecho de que el congresista haya solicitado los documentos al amparo de la facultad que le permite pedir informes a los funcionarios públicos, no excluye el ejercicio de su derecho de petición.

La Constitución Nacional (art. 74) como la ley 57 de 1985 (art. 12) dieron a toda persona la facultad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades y consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas, respectivamente.

Así lo permite observar el propio petitionerario, ya que en las comunicaciones dirigidas al procurador general y al jefe del Estado invocó no solamente el reglamento del Congreso sino el artículo 23 de la Carta y los demás derechos que le otorga la Constitución. (folios 29 y 33)

En consecuencia, al caso sometido a estudio de la Sala resulta aplicable la ley 57 del 85 que ordena la entrega del documento si en el término de diez (10) días no obtiene respuesta de la oficina pública.

La Administración, por lo mismo, solo podrá negar la consulta o copia de los documentos mediante providencia motivada en la cual se señale su carácter reservado, según lo dispuso

esa ley en su artículo 21.

Si la Presidencia de la República no estaba en disposición de entregar las copias de los documentos o permitir su acceso debió, precisamente, invocar dicha norma y alegar su carácter reservado.

La ley también estableció, en su artículo 25, que si la petición no fuere resuelta en el lapso de diez días (10), se entenderá para todos los efectos legales que la respectiva solicitud fue aceptada.

Además de lo anterior, el artículo 23 de la Carta Política fue claro al establecer que las peticiones presentadas por motivos de interés general o particular deben tener pronta resolución por parte de las autoridades.

A esto se suma la necesidad de aplicar a las peticiones los principios orientadores de las actuaciones administrativas, entre los cuales se destaca el de celeridad, que tiene como fundamento la eliminación de los trámites innecesarios.

Si el senador Marín Bernal insistió en que llevaba varios meses esperando la entrega de los documentos, como puede, entonces, hablarse de que no existe vulneración de su derecho de petición?

La petición del congresista fue presentada al señor jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el pasado tres (3) de marzo y fue reiterada el nueve de junio del presente año.

Cinco días después de la presentación, es decir el cinco (5) de marzo, el organismo respondió la petición en el sentido de que oportunamente estaría enviando al senador la información que había sido solicitada. (folio 16)

Esta primera respuesta se produjo dentro de los diez días que contempla la ley 57, cuyo vencimiento era el diez y siete (17) de marzo del año en curso.

Según el subdirector del Departamento Administrativo de la Presidencia, el día doce de marzo, o sea todavía dentro del término, fue remitida una copia de los contratos de fiducia, sus adicionales y otrosí (folio 83 del expediente)

En sucesivas fechas, como lo observó la Sala, la Presidencia remitió al solicitante varias copias de los contratos que se incluyeron en la petición original presentada el tres (3) de marzo.

Lo anterior significa que las primeras comunicaciones que le envió la Presidencia al senador Marín Bernal se hicieron dentro del término, lo que no ocurrió con los documentos que estaban pendientes y por lo mismo, respecto de éstos, se configuró el silencio administrativo positivo previsto en la ley 57 de 1985.

En consecuencia, la Administración estaba obligada a entregar los documentos solicitados dentro de los tres días siguientes al momento en que se produjo el silencio administrativo, es decir el 23 de marzo, tal como lo dispuso la ley 57 en su artículo 25.

Además, la respuesta parcial entregada por la Presidencia, al remitir las copias de algunos de los documentos solicitados por el congresista, no puede tener como satisfecho el derecho de petición ejercido ante este organismo.

En materia de peticiones de este carácter, la jurisprudencia de la Corte Constitucional advirtió que el derecho fundamental de petición ‘consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino que haya una resolución del asunto solicitado’. (negritas no originales) Aunque esto ‘no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface (el derecho de petición) sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa’ por parte del mismo funcionario competente. (sentencia T-481, Mag. Pon. Dr. Jaime Sanín Greiffestein)”.

Como quiera que la sentencia materia de revisión es contraria a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en forma reiterada ha sostenido que el derecho de petición concretado en el acceso a documentos públicos es fundamental (arts. 23 y 74 de la CP.), habrá de revocarse dicha providencia.

Para los efectos de acceder a la tutela del derecho a obtener las copias solicitadas por el peticionario, la Sala tiene en cuenta que según consta en el expediente, el Departamento Administrativo de la Presidencia accedió parcialmente a la solicitud del actor en el sentido de hacerle llegar copia de los contratos de fiducia o encargos fiduciarios celebrados con las sociedades fiduciarias (hecho #4); pero también, según oficio del 29 de marzo de 1993, el

Director del mismo Departamento le informó que “completaremos en breve la totalidad de la información que usted nos ha solicitado al respecto, parcialmente retardada por el inmenso volumen de documentos que se solicitó fotocopia a otras entidades”, lo que según la demanda no se ha cumplido, razón por la cual para amparar el derecho a obtener copias de los documentos públicos entregados parcialmente, se ordenará a la autoridad demandada expedir las copias restantes solicitadas por el accionante, en caso de no haberlo hecho con anterioridad a la fecha de proferirse el presente fallo.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO. REVOCAR las sentencias proferidas por el H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993), y por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, el día nueve (9) de julio del mismo año, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. CONCEDER al ciudadano RODRIGO MARIN BERNAL, la tutela de su derecho a obtener las copias restantes por él solicitadas al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

TERCERO. ORDENAR al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, expedir las copias de los documentos solicitados por el peticionario RODRIGO MARIN BERNAL, y pendientes de entregar, en el término improrrogable de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

CUARTO. LIBRENSE por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General