

Sentencia T-167/13

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Concepto

Este tribunal ha definido el debido proceso administrativo como (i) un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Se ha precisado también que con esta garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Principios generales/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas

El derecho al debido proceso en el ámbito administrativo guarda estrecha relación con el cumplimiento de otros preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 6° que establece el principio de legalidad o el 209 que enlista las pautas y criterios que deben inspirar la función administrativa, como son la igualdad, la moralidad, la eficacia, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. También tiene que ver con el ya referido derecho fundamental de petición, pues un buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio de ese derecho, y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso. También ha señalado esta corporación que, en adición a los desarrollos y reglas específicas que en relación con los distintos trámites y materias administrativas establezca el legislador, cuya estricta aplicación constituye para cada caso el cumplimiento del debido proceso, existen varias importantes garantías mínimas asociadas a ese concepto, que por consiguiente deberán ser observadas en toda actuación de este tipo. Entre ellas se destacan el derecho a: (i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; (ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; (iii) ser oído durante toda la actuación; (iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; (v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; (vi) solicitar, aportar y

controvertir pruebas; (vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción, e (viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle.

DERECHO DE PETICION-Respuesta clara y precisa, congruente, de fondo y suficiente

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Fundamental

El derecho al acceso a documentos públicos tiene rango constitucional, por la trascendental importancia que tiene al momento de promover y facilitar el control por parte de los ciudadanos a las actuaciones del Estado en todas sus manifestaciones. Dicha protección no solo está dada por el régimen jurídico nacional, sino que además tiene fuentes en el derecho internacional, que han sido reseñadas por esta Corporación.

PUBLICIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS OFICIALES-Nación, departamentos y municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales todos los actos gubernamentales y administrativos que la ciudadanía deba conocer

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Requisitos de la respuesta a solicitud de acceso a documentos oficiales

En cuanto a los requisitos que deben cumplir las respuestas que las autoridades ofrecen a la solicitud de acceso a los documentos oficiales, la jurisprudencia constitucional plantea la extensión de los requisitos constitucionales instituidos para el derecho de petición. En este sentido, la respuesta de la autoridad pública deberá: i) resolver de fondo lo pedido; ii) indicar claramente el procedimiento para la obtención de la información; iii) motivar suficientemente su decisión en caso que, con base en las excepciones previstas en la ley, se niegue el acceso a los documentos, y iv) otorgar respuesta definitiva a la solicitud.

RECONSTRUCCION DE DOCUMENTOS PUBLICOS-Mecanismo análogo a reconstrucción de expedientes para recuperar documentos destruidos o extraviados

RECONSTRUCCION DE DOCUMENTOS PUBLICOS-Se genera para el Estado la obligación de iniciar inmediatamente el trámite de reconstrucción ante la pérdida o destrucción de documentos públicos

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS COMO MANIFESTACION DEL DERECHO DE

PETICION Y DEL DERECHO A LA INFORMACION-Caso en que Alcaldía y Concejo Municipal se abstuvo de emitir copia del Acuerdo 011 de 1990, aduciendo el extravío del mismo

DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Orden al Concejo Municipal para que inicie el trámite de reconstrucción del Acuerdo Municipal 011 de 1990

Referencia: expedientes T-3675724, T-3676073, T-3676095 y T-3691512, acumulados.

Acciones de tutela instauradas por Bárbara Cecilia Estacio Osorio (T-3675724), Javier Antonio Jiménez (T-3676073), Ana Bolena Orjuela Gordillo (T-3676095) y Esperanza García Rodríguez (T-3691512), contra la Alcaldía municipal de Bolívar (Valle del Cauca).

Procedencia: Juzgados Promiscuo de Familia de Roldanillo (T-3675724 y T-3691512) y Civil del Circuito de Roldanillo (T-3676073 y T-3676095).

Magistrado sustanciador: NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., primero (1º) de abril de dos mil trece (2013)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Egor Julio Estrada, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de fallos dictados en segunda instancia por los Juzgados Promiscuo de Familia (T-3675724 y T-3691512) y Civil del Circuito (T-3676073 y T-3676095), ambos de Roldanillo (Valle del Cauca) dentro de las acciones de tutela promovidas por Bárbara Cecilia Estacio Osorio (T-3675724), Javier Antonio Jiménez (T-3676073), Ana Bolena Orjuela Gordillo (T-3676095) y Esperanza García Rodríguez (T-3691512), contra la Alcaldía de Bolívar (Valle del Cauca).

Los respectivos expedientes llegaron a la Corte Constitucional por remisión que efectuaron los citados despachos, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 inciso 2º de la

Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección número Once de la Corte, en noviembre 8 de 2012, eligió para efectos de su revisión los expedientes T-3675724, T-3676073 y T-3676095, siendo acumulados entre sí por presentar unidad de materia. Mas adelante, esa misma Sala de Selección, mediante auto de noviembre 22 de 2012, eligió para los mismos efectos el expediente T-3691512, que por idénticas razones fue acumulado al expediente T-3675724.

I. ANTECEDENTES

Bárbara Cecilia Estacio Osorio, Javier Antonio Jiménez, Ana Bolena Orjuela Gordillo y Esperanza García Rodríguez instauraron en junio 25[1], 27[2] y en julio 5[3] de 2012 sendas acciones de tutela contra la Alcaldía municipal de Bolívar (Valle del Cauca), aduciendo violación de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y de petición, por los hechos relatados a continuación. Debido a que las acciones de tutela atienden a una misma situación fáctica, se realizará una sola narración.

1. Bárbara Cecilia Estacio Osorio, Javier Antonio Jiménez, Ana Bolena Orjuela Gordillo y Esperanza García Rodríguez afirmaron en los escritos de tutela, que se encuentran vinculados al municipio de Bolívar (Valle del Cauca) como docentes de diferentes instituciones educativas, todos con antigüedad superior a los 10 años de servicio[4].

2. Indicaron que, en 1992 el entonces alcalde del municipio de Bolívar expidió “el Decreto N° 030 de 1° de abril de 1992, que otorga el reconocimiento y pago de PRIMAS EXTRALEGALES a los empleados municipales con más de diez (10) años de servicio, de conformidad con el ACUERDO N° 011 de diciembre 10 de 1990”.

3. En vista de lo anterior, y al considerarse beneficiarios del derecho a la prima extralegal por antigüedad referida en el Decreto municipal N° 030 de 1992, los actores presentaron en mayo 28 de 2012, derecho de petición ante la actual Alcaldesa del municipio de Bolívar, solicitando los siguientes documentos:

- a. Certificación que indique qué docentes recibieron dicha prima extralegal.
- b. Certificación anualizada de los educadores que se ganaban dicha prima.

c. Copia del Acuerdo municipal N° 011 de diciembre 10 de 1990.

4. Expresaron los actores que en junio 7 de 2012 recibieron una “comunicación escueta e irrespetuosa” por parte del Secretario de Servicios Administrativos del municipio de Bolívar, por medio de la cual se certificó el pago de la prima “de antigüedad” a algunos docentes hasta el año 2002, y se les informó que “con relación al ACUERDO N° 011 de diciembre 10 de 1990, no se encuentran (sic) en los archivos del Concejo municipal ni en el archivo central del municipio de Bolívar Valle”.

5. En esa medida, los actores señalaron que la Alcaldía de Bolívar vulneró su derecho de petición al no entregar una respuesta de fondo y acorde con lo solicitado ya que, aducen, i) “es ilógico que una norma creada por el concejo municipal no se halle en los archivos del municipio”, y ii) la certificación adjunta contiene información diferente e incompleta, pues ellos solicitaron acreditación del pago de primas extralegales y no solo de la prima de antigüedad hasta 2002.

Por lo anterior, pidieron al juez de tutela que ordene a la Alcaldía de Bolívar responder de manera adecuada a la petición formulada y, en consecuencia, se le obligue a expedir copia del Acuerdo municipal N° 011 de diciembre 10 de 1990, “o en su defecto que se vincule al Honorable Concejo municipal para que expida dicha copia o certificación auténtica del contenido del Acuerdo”.

B. DOCUMENTOS CUYA COPIA OBRA EN LOS EXPEDIENTES

En cada uno de los expedientes de la referencia obran los siguientes:

1. Cédula de ciudadanía del respectivo demandante (f. 6 exp. 1; f. 7 exp. 2; f. 6 exp. 3; f. 8 exp. 4).

2. Derecho de petición incoado por el respectivo accionante ante la Alcaldía municipal de Bolívar (f. 7 exp. 1; f. 6 exp. 2; f. 7 exp. 3).

3. Decreto N° 030 de abril 1° de 1992, “por medio del cual se ordena el pago de la prima extralegal de la vigencia de mil novecientos noventa y uno a mil novecientos noventa y dos” (f. 8 exp. 1; f. 9 exp. 2; f. 8 exp. 3).

4. Respuesta dada por la Alcaldía municipal de Bolívar al derecho de petición incoado por el respectivo demandante (f. 9 exp. 1; f. 9 exp. 3; f. 6 exp. 4).

5. Certificación mediante la cual la Alcaldía de Bolívar (Valle del Cauca) informa que los señores “JAVIER ANTONIO JIMÉNEZ, NELSY DEL SOCORRO OSORIO, MARÍA DEL CARMEN TORRES, MELBA TORO VÉLEZ, MIRIAM DEL SOCORRO MÚNERA, LADY MYRIAM TORO, GRACIELA MONTES LÓPEZ”, recibieron el pago de la prima de antigüedad hasta el año 2002 (f. 10 exp. 1; f. 8 exp. 2; f. 10 exp. 3; f. 7 exp. 4).

C. ACTUACIÓN PROCESAL Y RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

En todos los casos analizados intervienen las mismas autoridades administrativas demandadas, presentando escritos con idénticos argumentos de defensa, razón por la cual se realizará una narración conjunta.

1.1. El Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar (Valle del Cauca) mediante autos de junio 28 (T-3675724), junio 25 (T-3676073), junio 28 (T-3676095) y julio 5 (T-3691512), todos de 2012, admitió estas acciones de tutela, ordenó notificar a la Alcaldesa y al Secretario de la Oficina de Servicios Administrativos del municipio de Bolívar y vincular al Concejo municipal del referido ente territorial, para que informaran sobre los hechos materia de discusión (f. 11 exp. 1, f. 10 exp. 2, f. 11 exp. 3 y f. 9 exp. 4).

1.2. Alcaldía de Bolívar

La Alcaldía de Bolívar, a través del Secretario de Servicios Administrativos, atendió la solicitud del juez de tutela y presentó sendos escritos de contestación, en los cuales indicó que esa dependencia no ha vulnerado ningún derecho fundamental de los demandantes, debido a lo cual estimó que las acciones incoadas no son procedentes.

Indicó, respecto de los derechos de petición presentados, que los mismos fueron debidamente resueltos, pues se expidieron las certificaciones de los docentes que recibieron primas extralegales, señalando que la expresión “primas de antigüedad... obedece a un error de interpretación, lo cual no afecta en ningún caso los derechos que el accionante evoca”. Así mismo, reiteró que no se expidió copia del Acuerdo N° 011 de diciembre 10 de 1990, debido a que el mismo “no reposa en nuestro archivo”.

Señaló además que si bien es cierto que los actores se encuentran vinculados al municipio como docentes con antigüedad superior a 10 años de servicio, no es diáfano que les asista el derecho a una prima extralegal reconocido a otras personas en 1992 por el Decreto N° 030 de ese año, razón por la que, ese dilema debe ser resuelto ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por ser ésta la vía común de solución de controversias de ese tipo.

1.3. Concejo municipal de Bolívar

Por su parte, el Concejo municipal de Bolívar, a través de su Presidente, presentó escritos de contestación a las acciones de tutela, en los cuales argumentó que las mismas resultaban improcedentes, debido a que no existía vulneración a ningún derecho fundamental.

Respecto del derecho de petición explicó que no ha sido vulnerado, pues es cierto que el Concejo municipal se encuentra ante la imposibilidad de expedir copias auténticas o certificar el contenido del Acuerdo municipal N° 011 de 1990, debido a que después de una revisión detenida al archivo de la entidad, se constató que físicamente solo se guardan documentos que datan de 1997 a la fecha, razón por la cual no pueden acceder al citado Acuerdo.

Así mismo, expresó que no se puede vulnerar el derecho al debido proceso (judicial) por parte de los concejos municipales, debido a que ante éstos “solo se tramitan asuntos de carácter político- administrativo”, y “no se ventilan (sic) proceso judicial alguno”.

Finalmente, señaló que no se vislumbra ni se prueba por las partes accionantes ninguna vulneración a sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo o al mínimo vital, por lo cual reiteró la improcedencia de las acciones de amparo.

D. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN

En los presentes casos todas las acciones de tutela fueron resueltas en primera instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, despacho que tomó idéntica decisión en todos los casos, basado en argumentos similares, razón por la cual se realizará una sola síntesis de tales sentencias.

1. Decisiones de primera instancia adoptadas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, Valle del Cauca (expedientes T-3675724, T-3676073, T-3676095 y T-3691512)

Mediante sendas sentencias proferidas en julio 10[5], 12[6] y 19[7] de 2012, el Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar tuteló el derecho de petición de los ciudadanos Bárbara Cecilia Estacio Osorio, Javier Antonio Jiménez, Ana Bolena Orjuela Gordillo y Esperanza García Rodríguez. En consecuencia ordenó a la Alcaldía municipal de Bolívar dar respuesta de fondo a las peticiones incoadas por los actores. Así mismo, ordenó al Concejo municipal reconstruir el Acuerdo N° 011 de diciembre 10 de 1990, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil, a fin de expedir la copia solicitada.

Para llegar a esa decisión, el Juzgado señaló que la no expedición de las copias del Acuerdo mencionado constituye “una vulneración al derecho fundamental a la información elevado a rango constitucional”. Además reiteró lo afirmado por la Corte en fallo T-656 de agosto 30 de 2010 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio) en el cual se analizó la procedencia de la acción de tutela, el debido proceso administrativo y la reconstrucción de documentos, para luego resolver una situación equiparable a la expuesta en esta ocasión y en la cual se concedió el derecho al acceso a documentos públicos que no tuvieran reserva legal.

2. Impugnación

En todos los procesos revisados, la impugnación fue efectuada por el Concejo municipal de Bolívar, a través de su Presidente, quien estimó que las acciones de tutela debían ser declaradas improcedentes, o en su defecto se debía establecer de forma más clara las condiciones para el cumplimiento de la orden expedida por el juez de primera instancia.

En primer lugar, indicó que el juez de tutela pasó por alto lo relativo al principio de subsidiariedad en las presentes acciones de tutela, al no estudiar las otras vías idóneas con las que contaban los actores para la solución de los conflictos que proponen, tales como el “silencio administrativo” y “la demanda ante lo Contencioso Administrativo con fundamento en el decreto 030 del 1 de abril de 1992”, pues, según se aduce, los demandantes buscan el reconocimiento de supuestos derechos prestacionales, a fin de incrementar sus pensiones de jubilación, por lo cual la discusión no dable por vía tutelar.

Señaló que el Concejo no podía dar cumplimiento a la orden dada por el juez de tutela

debido a que no se encontró el Acuerdo N° 011 de 1990 en sus archivos, ni existe “siquiera una anotación que infiera de que trato el mismo (sic)”.

Explicó que el juez debería establecer en su sentencia los parámetros bajo los cuales el Concejo debía reconstruir el citado acuerdo, precisando detalles como la vigencia, el monto de la prima y sus beneficiarios, pues de lo contrario, solo es posible una reconstrucción parcial “que haga referencia a lo que aparece en el Decreto 030 del 1 de abril de 1992 y con vigencia entre 1991 y 1992”.

A pesar de lo anterior, sostuvo también que el citado decreto municipal no es suficiente prueba de la existencia del Acuerdo N° 011 de 1990, ya que “al no aparecer ese acuerdo en ningún archivo se puede presumir que jamás existió”. Señaló además que la situación está rodeada de mucha ambigüedad, “cosas se han visto, la corrupción administrativa no es un secreto para nadie”, y que por ello no es posible “por pura intuición” realizar la reconstrucción del acto administrativo, sin tener claridad sobre su verdadera existencia, el monto de la prima presuntamente reconocida o la vigencia del mismo, máxime cuando se comprometen recursos del municipio.

Por último, solicitó: i) Que se decrete una inspección judicial en los archivos municipales para que se dé credibilidad a lo afirmado por la Alcaldía y el Concejo municipales, y “si es del caso se abra una investigación para saber qué ocurrió con ese Acuerdo, pues no es posible que se haya desaparecido de ambos archivos sin dejar rastro alguno”. ii) Que si “se confirma lo decretado (...) se señale si la reconstrucción del Acuerdo 011 del 10 de diciembre de 1990, debe fijar la vigencia de el (sic) reconocimiento y pago de la prima...el monto de cada una de las reconocidas y quién asume la responsabilidad en caso de una investigación por peculado y/o prevaricato”.

3. Decisiones de segunda instancia

3.1. Proferidas por el Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo (expedientes T-3675724 y T-3691512)

El Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo, mediante fallos de agosto 22 y agosto 23 de

2012, revocó parcialmente las decisiones de primera instancia en lo relativo a la protección del derecho de petición de los actores, al considerar que el mismo no fue vulnerado por la administración, debido a que se resolvió la solicitud de fondo y de manera respetuosa, oportuna y clara.

De otra parte, modificó la sentencia del a quo respecto del numeral que ordenó la reconstrucción del Acuerdo N° 011 de 1990, precisando que el Concejo de Bolívar deberá “iniciar el trámite previsto en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil, en relación con la solicitud de reconstrucción... para lo cual deberá ordenar la práctica de interrogatorio al Alcalde Municipal y a los ediles de la época, al igual que a quien fungía como Secretario del Concejo Municipal; practicar inspección a los archivos escritos y de audio del cuerpo colegiado, así como a los libros de actas de las sesiones y a las publicaciones de la Gaceta Judicial de la época en que se produjo el mencionado Acuerdo Municipal y las demás que considere necesarias, conducentes y pertinentes. Culminado todo este procedimiento deberá proferir Acto correspondiente en el que se ordene la reconstrucción del Acuerdo Municipal o se determine la imposibilidad de hacerlo”.

3.2. Proferidas por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo (expedientes T-3676073 y T-3676095)

El Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, mediante sentencias de agosto 21 de 2012, confirmó el fallo emitido en primera instancia, modificando el numeral que ordenó la reconstrucción del Acuerdo N° 011 de 1990, para ordenar al Concejo municipal que debía “decretar y practicar las pruebas que estime pertinentes”. Advirtió además, “mientras no logre demostrar lo contrario, deberá darle plena credibilidad al contenido del Decreto 030 del 1° de abril de 1992 y a la certificación de fecha 03 de julio de 2012 suscrita por el Secretario de Despacho de la Secretaría de Servicios Administrativos... y con base en ellos, y en las demás pruebas que recaude, deberá ordenar la reconstrucción del Acuerdo N° 011 del 10 de diciembre de 1990, y entregar copia auténtica del mismo”. Por último, indicó que el trámite de la reconstrucción no podría exceder más de dos meses “contados desde la notificación de la providencia”.

El Juzgado consideró que las autoridades municipales sí vulneraron los derechos fundamentales de los demandantes debido a que no podían trasladarles las consecuencias

de su negligencia en el manejo del archivo y la custodia de los documentos públicos, ni puede el Concejo municipal negarse a tramitar la reconstrucción del documento teniendo una evidencia física de su existencia (Decreto N° 030 de 1992), bajo una presunción de mala fe. De otra parte, estimó que con dicha actuación las autoridades municipales están incumpliendo los principios de la administración pública al “poner trabas para la reclamación de los derechos subjetivos” de que puedan ser titulares los ciudadanos reclamantes.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Esta corporación es competente para examinar, en Sala de Revisión, las actuaciones referidas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad, al trabajo, de petición y al acceso a documentos públicos invocados por los actores, al no emitir copias del Acuerdo N° 011 de diciembre 10 de 1990, expedido por dicho Concejo, aduciendo la inexistencia del mismo.

Para resolver lo anterior, esta Sala considera pertinente desarrollar los siguientes aspectos: i) los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, de petición y acceso a documentos públicos, y ii) la reconstrucción de documentos. Revisados estos aspectos, iii) serán decididos los casos concretos.

Tercera. Derechos fundamentales al debido proceso administrativo, de petición y acceso a documentos públicos. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Derecho al debido proceso administrativo

Como es sabido, la Constitución de 1991 extendió e hizo aplicable al campo de las

actuaciones administrativas el concepto de debido proceso, así como el correlativo derecho fundamental, que si bien de tiempo atrás había sido materia de amplios desarrollos normativos y jurisprudenciales, no era hasta entonces objeto de garantía constitucional, pues hasta ese momento ésta había estado reservada solo a los procesos y actuaciones jurisdiccionales. Desde la vigencia de la nueva carta política este derecho ha sido objeto de un amplio desarrollo por la jurisprudencia de esta corporación, a propósito de su aplicación en relación con muy diversas situaciones[8].

El derecho al debido proceso administrativo comprende entonces, respecto de tales actuaciones, y en lo que resulte pertinente, las mismas garantías y desarrollos previamente reconocidos en relación con los trámites judiciales. En su más básico concepto, este derecho asegura que los procedimientos y actuaciones que se adelanten en desarrollo de la función administrativa se cumplan, en todo, en la forma previamente determinada en la ley, o en su caso, en las demás normas que resulten aplicables, formas que por lo tanto, resultan conocidas, así como reconocibles, para los ciudadanos que en su calidad de tales tengan algún interés en la respectiva actuación.

Dentro de ese marco conceptual, este tribunal ha definido el debido proceso administrativo como (i) un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Se ha precisado también que con esta garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados[9].

Ahora bien, el derecho al debido proceso en el ámbito administrativo guarda estrecha relación con el cumplimiento de otros preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 6° que establece el principio de legalidad o el 209 que enlista las pautas y criterios que deben inspirar la función administrativa, como son la igualdad, la moralidad, la eficacia, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. También tiene que ver con el ya referido derecho fundamental de petición, pues un buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio de ese derecho, y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de

la cumplida observancia de las reglas del debido proceso.

También ha señalado esta Corporación que, en adición a los desarrollos y reglas específicas que en relación con los distintos trámites y materias administrativas establezca el legislador, cuya estricta aplicación constituye para cada caso el cumplimiento del debido proceso, existen varias importantes garantías mínimas asociadas a ese concepto, que por consiguiente deberán ser observadas en toda actuación de este tipo. Entre ellas se destacan el derecho a: (i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; (ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; (iii) ser oído durante toda la actuación; (iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; (v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; (vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; (vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción, e (viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle.

Como puede apreciarse, el derecho al debido proceso frente a las actuaciones administrativas abarca entonces un comprensivo conjunto de garantías y cautelas encaminadas a rodear al ciudadano que es o pudiere ser objeto de ellas, de las condiciones de seriedad, transparencia y seguridad necesarias para la efectiva protección de sus demás derechos, de tal manera que la función administrativa cumpla debidamente su objetivo dentro del marco de lo que el mismo texto superior denominó “un orden justo” (art. 2° Const.). Por ello desde sus inicios, esta Corte ha sostenido: “En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional...[10]”

Así pues, en acatamiento de la Constitución, el derecho fundamental al debido proceso debe ser cuidadosamente observado en la totalidad de las actuaciones administrativas, tanto aquellas que tienen origen en la ciudadanía a través del derecho de petición como en las que se cumplan por iniciativa de las autoridades dentro del marco de sus funciones y competencias.

3.2. Derecho de petición

En relación con el contenido y alcances del derecho consagrado en el artículo 23 superior,

la Corte Constitucional ha trazado desde sus inicios una voluminosa y consistente línea jurisprudencial. De otra parte, el desarrollo del derecho de petición se remonta a muchos años antes de la creación de este tribunal, ya que aquél hizo parte del Título III de la derogada Constitución de 1886, lo que dio sobrada ocasión para que las autoridades, los particulares y los jueces se familiarizaran suficientemente con él. Desde 1991, este derecho fue además definido como derecho fundamental.

Es del caso anotar que el derecho de petición se dirige a quienes la norma constitucional denomina genéricamente las autoridades, entendiendo por tales los distintos órganos y dependencias del Estado, no solo al interior de la rama ejecutiva sino también en las demás, así como en los órganos autónomos e independientes. Sin embargo, caben también dentro de este concepto de autoridades los particulares que bajo cualquiera de las circunstancias previstas en la ley, ejerzan funciones públicas.

En lo que hace al núcleo esencial de este derecho, han entendido de manera unánime tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional[11], que éste consiste en la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, es decir, a que aquéllas sean recibidas, seguida de la garantía de que tales peticiones serán objeto de pronta resolución.

Frente a este punto es claro que el solicitante no tiene, en modo alguno, derecho a esperar que la autoridad resuelva su pedido de manera favorable, concediendo lo que aquél busca, al punto de poder afirmar que se vulnera el derecho de petición si quien lo resuelve no accede, sin objeción, a la totalidad de lo pedido. La garantía de este derecho consiste en que la autoridad deberá necesariamente abordar la solicitud que ha recibido, pronunciarse de fondo sobre ella de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado, en un tiempo prudencial cuya específica duración depende de la modalidad de petición elevada, y asegurarse de que la respuesta efectivamente llegue a conocimiento del interesado.

La necesidad de que la respuesta sea emitida dentro de un tiempo previamente conocido es determinante para la efectividad de este derecho, pues es la que garantiza que el solicitante no tenga que esperar de manera indefinida, con lo que además queda a salvo tanto la posibilidad de adelantar actuaciones posteriores a partir del sentido de la respuesta obtenida, si así lo estimare el peticionario, como puede ser la de controvertirla prontamente

mediante el uso de las acciones contencioso administrativas. La jurisprudencia ha aclarado incluso que en caso de que transcurra el tiempo al cabo del cual la ley tiene prevista la posibilidad de invocar la figura del silencio administrativo, ello no exime a la autoridad de la obligación de responder debidamente, pues este remedio sucedáneo, lejos de desvanecer la vulneración del derecho de petición, lo que hace es evidenciarla.

Sobre el objeto de la petición, la ley, concretamente el Código Contencioso Administrativo vigente para la época en que los actores elevaron las solicitudes que motivaron su acción (Decreto 1 de 1984) distinguía con claridad varias formas de petición, entre ellas: i) la presentada en interés general; ii) la que se instaura en razón a un interés particular, usualmente con el propósito de constituir un derecho de la misma naturaleza; iii) el derecho de petición de informaciones, que incluye la posibilidad de consultar los documentos públicos y de obtener copia de ellos; iv) la formulación de consultas y v) la iniciación de actuaciones por solicitud ciudadana en cumplimiento de un deber legal. Cada una de estas especies tiene, según su naturaleza, distinto alcance y forma de protección[12].

El derecho de petición puede entonces tener diversos alcances, dependiendo de la naturaleza de lo que se pide, y puede además ser vehículo para garantizar la eficacia de otros derechos igualmente fundamentales, entre ellos el derecho a la información y el de acceso a los documentos públicos, los que en todo caso han sido reconocidos como derechos distintos y autónomos del de petición[13].

3.3. Derecho al acceso a documentos públicos

Cuando el artículo 74 de la Constitución de 1991, establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”, está autorizando a toda persona para que acceda, en principio, a cualquier información oficial, consulte documentos que reposen en las oficinas públicas y soliciten u obtengan copias de los mismos, con excepción de aquellos que tengan una reserva de carácter legal o alguna relación con la defensa o seguridad nacional.

Así, la carta política de 1991 establece que dentro del régimen democrático, participativo y pluralista colombiano[14], el derecho al acceso a documentos públicos tiene rango constitucional, por la trascendental importancia que tiene al momento de promover y facilitar el control por parte de los ciudadanos a las actuaciones del Estado en todas sus

manifestaciones.

Dicha protección no solo está dada por el régimen jurídico nacional, sino que además tiene fuentes en el derecho internacional, que han sido reseñadas por esta corporación, así:

“En principio la Convención Americana de Derechos Humanos no reconoce de manera expresa el derecho de acceso a la información pública. Su artículo 13, consagra el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, por cualquier medio. Ha sido entendido que el derecho de acceso a la información queda comprendido dentro del contenido normativo de esta disposición, la cual hace alusión expresa al derecho a buscar información. En el caso *Claude Reyes* (Sentencia de septiembre 19 de 2006, Serie C No.151) la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el acceso a la información era un derecho humano que hace parte del derecho a la libertad de expresión, enunciado en el artículo 13 de la CADH.

Algo similar ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la Ley 74 de 1968) que en su artículo 19 se refiere a la libertad de expresión e incluye expresamente la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Existen otros instrumentos internacionales de derecho internacional de los derechos humanos relevantes en la materia, tales como la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Principios de Johannesburgo y los llamados Principios de Lima. Los cuales si bien en principio no integran el bloque de constitucionalidad, en todo caso constituyen doctrina relevante para interpretar los tratados internacionales que hacen parte del mismo.”[15]

Por su especificidad, es pertinente también resaltar que a nivel interamericano, la Organización de Estados Americanos OEA publicó en 2007, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, un estudio especial sobre el derecho de acceso a la información[16], en el cual se establecen los parámetros y las obligaciones estatales que deben cumplirse para que el régimen de acceso a la información con el que se cuente esté acorde con la protección de los derechos humanos.

Allí se precisa respecto del derecho de acceso a la información pública: i) que la legitimación por activa debe ser amplia, es decir, que toda persona puede ser titular de este derecho; ii) que existe una obligación positiva del Estado de suministrar la información o de otorgar una respuesta justificada ante la solicitud (excepciones legales), explicitando que “la falta de respuesta es incompatible con la Convención Americana”; iii) que todos los componentes del Estado son sujetos pasivos de este derecho, esto es, que no solo es exigible ante las autoridades administrativas sino ante todos los demás estamentos; iv) que el objeto de este derecho es la información, y no apenas los documentos públicos, debiendo entenderse éste en un sentido amplio; v) que el acceso a la información se debe regir por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia, que imponen la obligación estatal de producir información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado; vi) que para la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información a través de una solicitud, se debe implementar “un procedimiento simple, rápido y no oneroso, cuyo rechazo pueda ser revisado”; vii) que existe una obligación del Estado de adoptar normas y prácticas para garantizar el derecho de acceso a la información o de suprimir o enmendar las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones al mismo.

El estudio evidencia también la estrecha relación que existe entre el derecho de acceso a la información en poder de Estado y el derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana, indicando que “se ha descrito a la información como ‘oxígeno de la democracia’, cuya importancia se vislumbra en diferentes niveles. Fundamentalmente la democracia consiste en la habilidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los afecten. Esta participación depende de la información con la que se cuenta”.

En el ámbito nacional, la Corte ha reconocido la Ley 57 de 1985, “por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales”, expedida antes de la carta de 1991, como una regulación constitucionalmente admisible que regula el contenido del derecho previsto en el artículo 74 superior.

En ella se señala que la Nación, los departamentos y los municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales todos los actos gubernamentales y administrativos que la ciudadanía deba conocer para informarse sobre el manejo de los

asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos (art. 1°).

Así mismo, esta ley establece que toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas[17] y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional (art. 12).

En cuanto a los requisitos que deben cumplir las respuestas que las autoridades ofrecen a la solicitud de acceso a los documentos oficiales, la jurisprudencia constitucional plantea la extensión de los requisitos constitucionales instituidos para el derecho de petición. En este sentido, la respuesta de la autoridad pública deberá: i) resolver de fondo lo pedido; ii) indicar claramente el procedimiento para la obtención de la información; iii) motivar suficientemente su decisión en caso que, con base en las excepciones previstas en la ley, se niegue el acceso a los documentos, y iv) otorgar respuesta definitiva a la solicitud.

Cuarta. Mecanismos para la reconstrucción de documentos destruidos o extraviados

Es claro que en el sistema jurídico colombiano existe un mecanismo para la reconstrucción de expedientes consagrado en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil, el cual prima facie, se aplicaría solo al interior de los procesos judiciales de esa jurisdicción. Sin embargo, gracias a una interpretación sistemática del orden jurídico, esa norma, tanto como otras del mismo código, resulta aplicable a las situaciones análogas que surjan, no solo en los procesos judiciales contencioso-administrativos, sino también durante las llamadas actuaciones administrativas[18].

Ese mecanismo ha sido aplicado por esta Corte, en varias ocasiones, en las cuales ha indicado que “existe la posibilidad de reconstruir el dato si su soporte desaparece. No en vano, el sistema procesal colombiano ha previsto la existencia de mecanismos para la reconstrucción de expedientes.... En concepto de esta Corporación existe un deber constitucional de administrar correctamente y de proteger los archivos y bases de datos que contengan información personal o socialmente relevante. Este deber se deriva de la prohibición genérica, dirigida a toda persona, sea natural o jurídica, de impedir sin justa causa el goce efectivo de los derechos fundamentales o de tornar imposible dicho goce”[19]

Para este tribunal también ha sido relevante resaltar que la reconstrucción de expedientes y/o documentos debe efectuarse ágilmente, pues de no ser así puede generarse una vulneración al debido proceso administrativo, contra la regla según la cual la administración debe ser célere y realizar sus actuaciones “sin dilaciones injustificadas”. Sobre este aspecto, la Corte tuteló el derecho de una persona que debido a la pérdida de un expediente dentro de un proceso policivo, no le era posible demostrar que se había vulnerado el derecho al debido proceso, frente a lo cual anotó que:

“La reconstrucción de expediente está reglamentada por el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil; aunque allí no se fijan términos, es obvio que la reconstrucción debe hacerse a la mayor brevedad.

En este caso especial, el Inspector de Policía de la Comuna N° 25 de Cartagena debe preocuparse por el trámite pronto y preferencial de la reconstrucción. Es más el interesado puede formular las quejas y denuncias que estime pertinentes en caso de demora; (...) no sólo es un derecho que tiene sino una forma de averiguar por qué y en dónde se extravió el expediente.”[20]

Igualmente, este tribunal en un caso donde varios documentos públicos habían sido destruidos debido a tomas guerrilleras, ordenó a la Alcaldía municipal que de inmediato realizara la reconstrucción de dichos documentos, debido a que dentro de ellos se encontraba la información con la cual un ciudadano podía acceder a su pensión. En este caso expresó que:

“En el caso que ocupa la atención de la Sala, los archivos que contenían la información laboral del actor no se encuentran porque al parecer fueron destruidos como resultado de las tomas guerrilleras, y aunque resulte lamentable esta situación, la Alcaldía Municipal debió reconstruir los expedientes que resultaron afectados por esta situación. No hacerlo, constituye una grave violación a los derechos de las personas que trabajaron al servicio de la administración municipal, pues casos como el presente se está impidiendo el acceso a una futura pensión de vejez. La reconstrucción de un expediente debe hacerse de manera ágil, pues de no ser así puede haber una posible afectación del derecho a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital, toda vez que de esa información depende el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.”[21]

Así mismo, al dar solución a una situación en la cual docentes municipales solicitaban a la Alcaldía de San Zenón (Magdalena) la copia del acta de compromiso en la cual dicha entidad se comprometía a pagar acreencias laborales, que no fue proporcionada ya que se alegó su extravío, esta Corte indicó que “las entidades públicas tienen la obligación de propender por el manejo idóneo de la guarda y custodia de los archivos y que en caso que los documentos se extravíen o deterioren hacer todas las gestiones necesarias para su reconstrucción con el fin de que los interesados puedan acceder a ellos y a partir de los mismos ejercer sus derechos, entre ellos el de acceder a la administración de justicia para promover su cumplimiento”[22].

En ocasión más reciente, esta corporación resolvió sobre una situación en la cual la Alcaldía de un municipio se negaba a entregar a varios ciudadanos un documento (acta de compromiso) emanado de la administración, vulnerando de esta forma los derechos constitucionales al debido proceso administrativo y el acceso efectivo a la administración de justicia, frente a lo cual señaló que: “cuando un documento se encuentra bajo la custodia y responsabilidad de la administración y por circunstancias adversas desaparece, impidiéndose su acceso a los ciudadanos, asiste la obligación de ordenar de manera ágil su reconstrucción para alivianar la carga impuesta por la administración sin necesidad, pues de no ser así, se afectaría directamente el derecho fundamental al debido proceso administrativo poniendo en riesgo el acceso oportuno a la administración de justicia.” [23]

De otra parte, a más de existir un procedimiento que puede ser aplicado a la recuperación o reconstrucción de un acto administrativo municipal cuyo texto se hubiere extraviado, existen dos razones más de carácter práctico que sin duda justifican que la correspondiente autoridad deba proceder en tal sentido.

La primera de ellas tiene que ver con el hecho de que el documento cuya copia se requiere es un acto administrativo de carácter general, que aún en el evento de no estar ya vigente, podría tener un número ilimitado de posibles destinatarios interesados en conocer su texto, con el ánimo de determinar de manera precisa la existencia y alcance de sus eventuales derechos. Así las cosas, su extravío y la consiguiente imposibilidad de ser conocido de cierta fecha en adelante tendría importantes implicaciones, entre ellas la eventual vulneración del derecho a la igualdad, en cuanto frustraría la posibilidad de futuras reclamaciones de

personas que se encontrarían en identidad de condiciones frente a otras que anteriormente sí alcanzaron el reconocimiento de sus derechos, en aplicación de la norma o acto administrativo que posteriormente desaparece.

La otra consideración tiene que ver con el hecho de que el Código Contencioso Administrativo[24] impone a los particulares que invoquen la aplicación o aleguen la violación de normas jurídicas de alcance no nacional, la carga de acompañar a su demanda una copia del texto que las contenga, carga que solo puede ser cumplida en cuanto el servidor público, entidad o corporación autora del acto o norma en cuestión, suministre al ciudadano un ejemplar o copia de su texto oficial. Por lo anterior, resulta entonces imperativo que tales autoridades estén en capacidad y hagan lo necesario para hallar y poner a disposición de los interesados el texto de sus actos oficiales que sea solicitado por éstos.

Como resultado de las anteriores reflexiones, es entonces claro que ante la pérdida o destrucción de documentos públicos, se genera para el Estado la obligación de iniciar inmediatamente el trámite de reconstrucción, no siendo dicha pérdida oponible a la ciudadanía, ya que existe en el ordenamiento jurídico el mecanismo para efectuar su recuperación.

Quinta. Análisis de los casos concretos

5.1. Consideraciones previas respecto de la procedencia de la acción

5.1.1. El presente caso encuadra claramente en los supuestos previstos en el artículo 86 de la Constitución Política, que establece la procedencia de la acción de tutela contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, puesto que se acusa una presunta violación de derechos fundamentales como resultado de una actuación omisiva por parte de la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca).

5.1.2. Ahora bien, la existencia o no de otro medio de defensa judicial, que en caso de existir y de estimarse suficiente daría lugar a la improcedencia de la presente acción, debe ser apreciada en concreto y a la luz de la jurisprudencia vigente. Frente a este particular encuentra la Sala que dentro de la disponibilidad de medios de defensa idóneos para la protección de los derechos de petición y acceso a documentos públicos, se encuentra la

acción de tutela, no siendo necesario, en este caso, que quien pretenda proteger estos derechos deba antes recurrir, imperiosamente, a instancias administrativas, más allá de la petición misma de dichos documentos públicos.

Recuérdese que debido al carácter fundamental del derecho al acceso a documentos públicos, esta corporación ha precisado que el mismo puede ser protegido por vía de tutela, ya que “el otro medio de defensa judicial y los otros mecanismos eventualmente aplicables no son, en este caso concreto, más eficaces que la tutela para proteger el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos. Derecho que, por lo demás, es tutelable, en la medida en que posee una especificidad y autonomía propias dentro del concepto de los derechos fundamentales y está directamente conectado con el ejercicio de otros derechos tales como el de petición y el de información.”[25]

5.1.3. De otro lado, en relación a la protección del derecho al debido proceso administrativo y el medio de defensa previsto, no resulta claro cuál sería en este caso el acto atacable por la vía contencioso administrativa. Esta observación deriva del hecho de que no existe en puridad una decisión negativa en los términos previstos en el artículo 21 de la ya referida Ley 57 de 1985 que haga posible el uso del mecanismo de defensa allí previsto, mientras que tampoco es claro si la comunicación en que la Alcaldía informa a los accionantes sobre el no hallazgo del Acuerdo solicitado tendría o no el carácter de acto administrativo, y por ende sería susceptible de la acción de nulidad.

Bajo estas circunstancias, dado que frente a la alegada inexistencia del Acuerdo N° 011 de 1990, y la consiguiente eventual vulneración de los derechos al debido proceso administrativo y el acceso a la administración de justicia, no existe otro medio de defensa judicial cuya eficacia resulte comparable a la de la acción de tutela, deviene favorable el examen sobre procedibilidad de esta acción frente al caso de autos.

5.2. Análisis de fondo

5.2.1. En atención a lo reseñado en las consideraciones expuestas, esta Sala debe determinar si los derechos al debido proceso administrativo, de petición y al acceso a la información pública fueron vulnerados por la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar, al no expedir copia del Acuerdo N° 011 de diciembre 10 de 1990, alegando que el documento no aparece en los archivos municipales.

Frente a esta situación ha de recordarse en primer término, que el derecho al debido proceso administrativo tiene estrecha relación con los derechos de petición y acceso a la información pública, razón por lo cual su eventual vulneración se evaluará conjuntamente.

5.2.2. En el presente caso, es claro que el Acuerdo N° 011 de 1990 cuya copia se reclama sería un documento de carácter público, pues habría sido expedido por el Concejo municipal de Bolívar, y según la Ley 57 de 1985 citada, puede ser consultado por cualquier persona, e incluso se puede pedir copia del mismo. También se estableció que las únicas justificaciones que harían posible que la administración municipal se negara a entregar dicho Acuerdo son: i) la reserva de carácter legal o, más allá de esa estricta circunstancia, ii) que ese documento tuviera alguna relación con la seguridad o defensa nacional.

De los hechos expuestos en las acciones de tutela y del Decreto N° 030 de 1992, expedido por el Alcalde municipal de Bolívar en 1992, resulta evidente que el documento que se echa de menos no guarda ninguna relación con la seguridad o la defensa nacional, pues es claro que el mismo se referiría al pago de primas extralegales a docentes con antigüedad superior a 10 años de servicios. Por otra parte, las autoridades municipales no esgrimieron como fundamento para la negativa de entrega del documento que el mismo tuviera alguna clase de reserva legal, pues si así fuere debieron explicarlo explícitamente y citar la normatividad en la cual se encontraba consagrada dicha reserva, lo que en este caso no ocurrió.

Por lo anterior, esta Sala considera patente que las autoridades municipales sí vulneraron a los actores el derecho de acceso a los documentos públicos, simultáneamente con los de petición y debido proceso administrativo.

5.2.3. Ahora bien, resulta imperioso analizar las razones por las cuales las autoridades administrativas se negaron a emitir copia del Acuerdo N° 011 de 1990, las que mayoritariamente apuntan a la posible pérdida o extravío del documento, pues se consultó tanto en el archivo municipal como en el del Concejo, sin obtener un resultado favorable que diera cuenta de ese Acuerdo.

Cabe entonces cuestionar si el supuesto extravío de un acto administrativo de carácter general es razón suficiente que justifique la respuesta negativa ofrecida a los ciudadanos

por parte de la administración municipal, cuando ellos en ejercicio de su derecho de acceso a los documentos públicos solicitan su copia. En otros términos, la Sala debe establecer si la eventual pérdida de documentos públicos es razón oponible a los administrados para abstenerse de suministrar una copia de ellos, como la ley lo prevé.

Para la resolución de este asunto, esta Sala evoca la obligación que tiene la administración pública, en cabeza de cada funcionario, de proteger y almacenar debidamente todos los documentos de carácter o interés público, para garantizar de esa forma el derecho de acceso a la información, obligación para cuya garantía se erigió, hace ya algunos años, el Sistema Nacional de Archivo previsto y desarrollado por la Ley 594 de 2000[26].

Ahora bien, en este caso particular, el Acuerdo solicitado data de 1990, razón por la cual se observa que el Sistema Nacional de Archivo no había sido aún creado en esa época. No obstante, esto no constituye razón válida para que el texto de ese acto administrativo no estuviera al alcance de la población del municipio de Bolívar, pues es claro que las obligaciones de divulgación, publicidad y transparencia de los actos de carácter general expedidos por los concejos municipales son anteriores a la vigencia de la citada Ley 594 de 2000.

Así por ejemplo, en el artículo 1° de la Ley 57 de 1985, vigente para la época en que se habría aprobado el Acuerdo cuya copia se solicita, se estipulaba que: “La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos”.

Así mismo, el Decreto-Ley 1333 de 1986, “Código de Régimen Municipal”, aún parcialmente vigente a la fecha, ordena en su artículo 115 que “sancionado un acuerdo será publicado en el respectivo Diario, Gaceta o Boletín Oficiales si los hubiere, o por bando en un día de concurso”.

Entre las normas expedidas en años subsiguientes debe considerarse también la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, cuyos artículos 26 y 27 indican (no está en negrilla en el

texto original):

“Artículo 26. De las actas. De las sesiones de los concejos y sus comisiones permanentes, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, de las personas que hayan intervenido, de los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas y las decisiones adoptadas.

Abierta la sesión el presidente someterá a discusión, previa lectura si los miembros de la Corporación lo consideran necesario el Acta de la sesión anterior.

No obstante el Acta debe ser puesta previamente en conocimiento de los miembros de la Corporación, bien por su publicación en la Gaceta del Concejo o bien mediante reproducción por cualquier otro medio mecánico.

Artículo 27: Publicidad de los actos del concejo. Los Concejos tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado Gaceta del Concejo, bajo la dirección de los secretarios de los Concejos.”

Así las cosas, en razón de las disposiciones normativas citadas, y a pesar de que el Acuerdo N° 011 de 1990 date de una fecha anterior a la creación del Sistema General de Archivos, de ninguna manera resulta válido alegar su extravío como razón suficiente para ofrecer una respuesta negativa a los ciudadanos, pues desde la época en que la norma solicitada habría sido expedida existían claras obligaciones en cabeza de las autoridades estatales, departamentales y municipales, en lo relativo a la divulgación, publicación y preservación de los actos de carácter general que cada una de ellas emitiera.

Consecuencialmente, considera la Sala que la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar sí violaron los derechos fundamentales al acceso a documentos públicos, de petición y debido proceso administrativo de los ciudadanos accionantes, al esgrimir como razón suficiente para no expedir la copia del Acuerdo N° 011 de 1990, su pérdida.

5.2.4. Habiendo quedado claro que la obligación de las autoridades municipales en relación con la divulgación, publicación y conservación de los documentos públicos por ellas emitidos fue incumplida en el presente caso, pasa ahora esta Sala a precisar cuál debe ser la actuación a seguir por tales autoridades a efectos de detener y remediar la vulneración

de los derechos fundamentales de los actores en tutela que esa situación implica.

Para ello, se retomarán las consideraciones que más atrás se plantearon en torno a la aplicabilidad a las actuaciones administrativas del trámite de reconstrucción de expedientes consagrado en el Código de Procedimiento Civil. Según quedó dicho, como resultado de una interpretación sistemática, y ante la falta de regulación expresa tanto en el anterior como en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[27], puede usarse dicho mecanismo de la legislación procesal civil cuando se requiera la reconstrucción de documentos y/o expedientes en asuntos administrativos.

En esa medida, en este caso la Alcaldía de Bolívar y el Concejo municipal debieron iniciar oficiosamente la reconstrucción del Acuerdo N° 011 de 1990, informando a los solicitantes la imposibilidad temporal de entrega del documento, pero comprometiéndose de forma inmediata y celeridad con la reconstrucción del mismo. La actuación contraria, es decir la simple alegación de la imposibilidad de iniciar el trámite de reconstrucción del Acuerdo que ofreció el Concejo municipal, no es admisible, como ya se señaló, en tanto vulnera los ya referidos derechos fundamentales de los asociados.

Adicional a ello, cabe anotar que si después de efectuado el trámite previsto para la reconstrucción del Acuerdo N° 011 de 1990, el Concejo municipal llega a la conclusión de que aquélla resulta imposible, tal situación deberá oficializarse debidamente, a efectos de satisfacer, al menos, el derecho de petición de las personas interesadas, y de ofrecer a éstas la posibilidad de ejercer las acciones y medios de defensa que consideren pertinentes.

Por ello es imperioso, que el Concejo municipal inicie cuanto antes el trámite de la reconstrucción, de forma rápida y eficaz, de tal manera que a la mayor brevedad posible pueda determinarse si es o no viable la recuperación o reconstrucción del texto del acto administrativo solicitado, de tal manera que los interesados puedan ejercer sus derechos según corresponda.

5.3. Órdenes de las sentencias de segunda instancia

En atención a lo expuesto, esta Sala estima correctas las decisiones adoptadas por los jueces de instancia. Sin embargo, a fin de emitir una misma orden unificada para todos los

casos, serán modificados los fallos en el siguiente sentido:

1. Se tutelarán los derechos al acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo de los accionantes, que fueron vulnerados por la Alcaldía de Bolívar y el Concejo municipal de ese ente territorial.

2. Se ordenará al Concejo municipal de Bolívar que, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, en caso de no haberlo efectuado aún, inicie el trámite de reconstrucción del Acuerdo municipal N° 011 de 1990, aplicando en lo pertinente el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil, para lo cual deberá decretar y practicar las pruebas que resulten conducentes, incluyendo entre otras:

i) Interrogatorios al alcalde municipal y a los ediles de la época, al igual que a quien fungía como secretario del Concejo municipal,

ii) Inspección a los archivos escritos y de audio del cuerpo colegiado, así como a los libros de actas de las sesiones y a las publicaciones de la Gaceta Judicial de la época en que se produjo el mencionado Acuerdo municipal, y

iii) Consulta al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y a la Gobernación del mismo departamento para que informen si en desarrollo de actuaciones adelantadas en cumplimiento de sus respectivas funciones[28] han conocido este acto administrativo o guardan alguna copia de él.

iv) Las demás pruebas que considere necesarias, conducentes y pertinentes para el efecto.

Adelantado este trámite, el Concejo municipal deberá proferir un acto administrativo en el que se ordene la reconstrucción del Acuerdo municipal N° 011 de diciembre 10 de 1990, o se reconozca oficialmente la imposibilidad de hacerlo, expresando las razones que determinen esa imposibilidad.

Dicho trámite de reconstrucción no podría exceder más de dos meses, contados después de iniciado el mismo.

5.4. En consecuencia:

5.4.1. Será modificado el fallo de agosto 22 de 2012 (expediente T-3675724), proferido en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Bárbara Cecilia Estacio Osorio contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) en el sentido de tutelar sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

5.4.2. Será modificado el fallo de agosto 21 de 2012 (expediente T-3676073), dictado en segunda instancia por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Javier Antonio Jiménez contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) en el sentido de tutelar sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

5.4.3. Será modificado el fallo de agosto 21 de 2012 (expediente T-3676095), dictado en segunda instancia por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Ana Bolena Orjuela Gordillo contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar, (Valle del Cauca) en el sentido de tutelar sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

5.4.4. Será modificado el fallo de agosto 23 de 2012 (expediente T-3691512), proferido en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Esperanza Rodríguez García contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) en el sentido de tutelar sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

5.4.5. En todos los casos se ordenará, al Concejo municipal de Bolívar que, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, adelante el trámite de reconstrucción del Acuerdo municipal N° 011 de 1990, para lo cual deberá adelantar las acciones y diligencias que en el punto anterior quedaron planteadas, dentro del plazo allí mismo indicado.

III. DECISIÓN

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,

RESUELVE:

Primero.- MODIFICAR la sentencia de agosto 22 de 2012 (exp. T-3675724) proferida en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Bárbara Cecilia Estacio Osorio contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) en el sentido de TUTELAR sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

Segundo.- MODIFICAR la sentencia de agosto 21 de 2012 (exp. T-3676073), proferida en segunda instancia por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Javier Antonio Jiménez contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) en el sentido de TUTELAR sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

Tercero.- MODIFICAR la sentencia de agosto 21 de 2012 (exp. T-3676095), proferida en segunda instancia por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Ana Bolena Orjuela Gordillo contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar, (Valle del Cauca) en el sentido de TUTELAR sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

Cuarto.- MODIFICAR la sentencia de agosto 23 de 2012 (exp. T-3691512), proferida en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo, dentro de la acción de tutela incoada por Esperanza Rodríguez García contra la Alcaldía y el Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) en el sentido de TUTELAR sus derechos fundamentales de acceso a la información pública, de petición y debido proceso administrativo.

Quinto.- En consecuencia, ORDENAR al Concejo municipal de Bolívar (Valle del Cauca) que por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, en caso de no haberlo efectuado aún, inicie el trámite previsto en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil, en relación con la solicitud de reconstrucción del Acuerdo municipal N° 011 de 1990, para lo cual deberá decretar y practicar las pruebas que a título ilustrativo quedaron referidas en el punto 5.3 anterior de esta misma providencia.

Dicho trámite de reconstrucción no podría exceder más de dos meses, contados después de iniciado el mismo.

Sexto.- LIBRAR por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] T-3676073

[2] T-3675724 y T-3676095

[3] T-3691512

[4]

Docente

Antigüedad

Bárbara Cecilia Estacio Osorio

11 años

Javier Antonio Jiménez

10 años

Ana Bolena Orjuela Gordillo

14 años

Esperanza García Rodríguez

[5] T-3676073.

[6] T-3675724 y T-3676095.

[7] T-3691512.

[8] Ver sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias T-550 de 1992, C-214 de 1994, T-415 de 1995, T-352 de 1996, T-1313 de 2000, C-653 de 2001, T-677 de 2004, T-814 de 2005, T-103, T-525, T-958 y T-1005 de 2006, T-304, T-600 y T-731 de 2007, T-917 y T-1168 de 2008, T-111, T-881 y T-909 de 2009, y entre las más recientes T-178, C-980 y C-983 de 2010, C-089 y T-249 de 2011 y T-680 de 2012.

[9] Sentencia T-796 de septiembre 21 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) citada a su vez por la sentencia C-980 de diciembre 1° de 2010 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[10] Sentencia C-214 de abril 28 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell).

[11] En lo que atañe a la jurisprudencia de esta Corte, ver entre muchísimas otras, las sentencias T-377 de abril 3 de 2000 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), T-249 de febrero 27 de 2001 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), T-1160-A de noviembre 1° de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-690 de septiembre 4 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

[12] Desde el 2 de julio de 2012 entró a regir el nuevo Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011. La regulación del derecho de petición, de contenido semejante a la del código derogado, salvo por la exclusión de las llamadas peticiones presentadas en cumplimiento de un deber legal, se encuentra contenida en los artículos 13 a 33, los cuales fueron declarados inexequibles por este tribunal mediante sentencia C-818 de 2011 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), pues en cuanto el derecho de petición es un derecho fundamental, su desarrollo legislativo ha debido realizarse mediante ley estatutaria, y no ordinaria, como en este caso ocurrió. Sin embargo, y según lo dispuso ese mismo fallo, los efectos de esa decisión fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014. En todo caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 308 del código actualmente vigente, las actuaciones administrativas iniciadas antes de su entrada en vigencia se regirán hasta su finalización por la normativa entonces aplicable.

[13] Al realizar una interpretación sistemática, esta corporación ha definido que: “el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. El artículo 74 de la Constitución Nacional, al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos, hace posible el ejercicio del derecho a la información, y de esta manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo. El acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio.” T-473 de julio 14 de 1992 (M. P. Ciro Angarita Barón).

[14] “Este derecho encontraría su fundamento en el modelo constitucional democrático, participativo y pluralista adoptado por la Constitución de 1991, el cual supone el ejercicio del control ciudadano de la actividad estatal, que a su vez requiere el acceso a los documentos públicos para su concreción.” T-1029 de octubre 13 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[15] T- 451 de mayo 26 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[16] Consultado en:
<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

[17] Artículo 14: “Para los efectos previstos en el artículo 12, son oficinas públicas las de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales; las de las Gobernaciones, Intendencias, Comisarías, Alcaldías y Secretarías de estos Despachos, así como las de las demás dependencias administrativas que creen las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales o Comisariales y los Concejos Municipales o que se funden con autorización de estas mismas Corporaciones; y las de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta en las cuales la participación oficial se superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social, ya se trate de entidades nacionales, departamentales o municipales y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal” (no está en negrilla en el original).

[18] Cfr. artículos 267 del Decreto 1 de 1984 y 306 de la Ley 1437 de 2011.

[19] T-227 de marzo 17 de 2003, M. P. (Eduardo Montealegre Lynett,), no está en negrilla en el texto original.

[20] T-600 de diciembre 11 de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

[21] T-256 de abril 12 de 2007 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

[22] T-295 de abril 26 de 2007 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

[23] T-656 de agosto 30 de 2010 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[24] Tanto la Ley 1437 de 2011 actualmente vigente en su artículo 167 como el derogado Decreto 1 de 1984 en su artículo 141.

[25] T-473 de 1992, precitado.

[26] La Ley 594 de 2000, “por medio de la cual se dicta la Ley General de archivos”, así como el Decreto 4124 del 10 de diciembre de 2004, “por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos”. En ellos se regula a nivel nacional: (i) El manejo del conjunto de documentos, sin importar su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, durante el transcurso de su gestión. (ii)

La conservación de cada documento respetando su orden, para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce, a los ciudadanos, o como fuentes de la historia.

[27] Decreto 1 de 1984 y Ley 1437 de 2011 respectivamente.

[28] En el caso del Tribunal se refiere la Sala a acciones contencioso-administrativas en las que se hubiere pedido la nulidad de este acto administrativo o en las que éste hubiere sido citado como norma vulnerada. En el caso de la Gobernación Departamental se refiere la Sala a la función de revisión de los actos de los concejos y los alcaldes del departamento prevista en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política y desarrollada, entre otras normas, por la Ley 136 de 1994.