

DERECHO DE PETICION ANTE MINISTERIO DE TRABAJO-Solicitud de conceptos sobre reestructuración de Secretaría de Tránsito/DERECHO DE PETICION-Contenido, elementos y alcance

Reiteradamente esta Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido comprende los siguientes elementos: i.) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial); ii.) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv.) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido.

DERECHO DE PETICION Y DERECHO A LO PEDIDO-Diferencias

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO Y DERECHO DE PETICION

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Solicitud de copia de documentos

Cuando una persona eleva una solicitud, dirigida a obtener copia de unos documentos públicos que no estén sujetos a reserva, y no recibe una respuesta oportuna y de fondo o material, que no es otra que la real y efectiva entrega de las copias solicitadas, previo el pago de costo por su expedición, si la cantidad lo amerita, operará el referido silencio administrativo positivo, que equivale a una decisión administrativa favorable a la petición formulada por el interesado, lo que lo convierte en una manifestación del derecho de petición de rango constitucional, como una forma concreta del mismo y, por lo tanto, su vulneración o amenaza por una autoridad pública puede ser objeto de acción de tutela. Ahora bien, si dentro de los tres (3) días siguientes a la consumación del silencio administrativo positivo, no se entregan las copias del correspondiente documento (Ley 57 de 1985, art. 25) se vulnera por la autoridad el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público que está comprendido, como se explicó, dentro del ámbito del derecho fundamental

de petición y que necesariamente se integra, por mandato constitucional y legal, a su núcleo esencial. Así las cosas, es claro que para la protección y efectividad del referido derecho, no existe en el ordenamiento jurídico algún medio judicial diferente de la acción de tutela que pueda garantizar en términos de eficacia y celeridad su protección inmediata.

DERECHO DE PETICION-Vulneración cuando se exigen requisitos adicionales cuando ya ha operado silencio administrativo

Otra forma de contrariar el derecho de petición, en cuanto a su núcleo esencial, se circunscribe a la exigencia de requisitos adicionales a la simple solicitud de expedición y entrega de las copias, cuando ya ha operado el silencio administrativo especial al que se ha hecho referencia (Ley 57 de 1985, art. 25), pues su entrega debe hacerse dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes, sin necesidad de que medie otro requisito. Ello es así comoquiera que la efectividad del derecho a obtener copias, es una manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas, que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición (C.P., art. 23).

ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Vulneración cuando autoridad no contesta dentro del plazo legal solicitud copias

La negativa de la autoridad a contestar dentro del plazo legal la solicitud de copias de un documento público, vulnera igualmente el derecho constitucional a acceder a los documentos públicos, consagrado en el artículo 74 de la Constitución y respecto del cual esta Corporación se ha pronunciado en diversas oportunidades.

No obstante, aunque no existe prueba de la existencia del primer escrito elevado por el actor al Ministerio accionado, sí existen elementos de juicio que permiten afirmar que tanto el Ministerio demandado como el juez aceptaron que así fue. En efecto, cuando el actor reiteró su primer escrito, el 5 de mayo de 2004, el Ministerio accionado lo atendió mediante oficio el 25 del mismo mes y año, aceptando que era la reiteración de una petición inicial, y además lo hizo sobrepasando el término legal establecido (10 días) para la expedición y entrega de las copias solicitadas, pues al contabilizar el término desde la fecha de esa segunda petición, la respuesta fue extemporánea y se evidencia que el primer escrito, obviamente, tampoco fue atendido en término. Indudablemente, la Sala observa que el Ministerio aceptó tácitamente la existencia de una petición anterior.

SENTENCIA DE TUTELA-Imposibilidad para cumplir órdenes dadas por Juez de Tutela/DERECHO DE PETICION-Inexistencia de documentos solicitados ante Ministerio

Hasta la fecha del fallo que se revisa, dentro del expediente no se encontró prueba de una respuesta clara, de fondo, oportuna, formal y definitiva, tal como debe emitirse por la persona competente para responderla. La orden del juez se dirigió a que se hiciera entrega efectiva de los documentos relativos a la reestructuración del año 2001, pero después del fallo el Ministerio anunció que el documento “no existe”. La Sala advierte que una respuesta oportuna y definitiva al actor sobre si existían o no los documentos resulta necesaria para que, en el primer supuesto, se le expidan la copias o, en el segundo, solicite, si así lo desea, orientación sobre dónde buscarlos o a dónde acudir para obtener finalmente sus copias. Se observa, igualmente, que estas últimas circunstancias no han sido informadas al accionante, pues aunque el Ministerio anunció en este último escrito que le había informado sobre la inexistencia del documento y que anexaba copia, dentro del expediente no se encuentra, por lo que se mantiene la vulneración del derecho fundamental de petición del actor, pues su solicitud no ha sido contestada ni satisfecha.

Referencia: expediente T-997505

Acción de tutela instaurada por EPAMINONDAS MORENO PARRADO contra el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil cinco (2005).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por EPAMINONDAS

MORENO PARRADO contra el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El demandante instauró acción de tutela, el 30 de agosto de 2004, contra el Ministerio accionado al estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, de petición, a la protección y asistencia a la tercera edad, a la salud, y los de los trabajadores (C.P., Arts. 11, 23, 46, 49 y 53) con fundamento en los siguientes hechos:

Manifiesta que radicó un escrito en el mes de abril de 2004 (sin precisar el día) en el Ministerio accionado, solicitando copia de los conceptos emitidos por esa entidad respecto a las reestructuraciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá llevadas a cabo en los años 1997 y 2001. Dicha solicitud no obtuvo respuesta, por lo que fue reiterada el 5 de mayo de 2004.

El 25 de mayo de 2004, la Coordinadora del Grupo de Administración Documental (e) del Ministerio le solicitó al peticionario, para efectos de atender su solicitud, que especificara la fecha exacta de los documentos requeridos y éste le informó, el 4 de junio de 2004, que la fecha correspondiente a la reestructuración del año 2001 era el 30 de abril, pero omitió proporcionar el dato respecto de la reestructuración de 1997 “para que la respuesta fuera más rápida”; sin embargo, sostiene que “en estos momentos es para el Sindicato importante que se nos suministre también el concepto que emitieron en el año 1997, el cual debió ser emitido en el mes de marzo del mismo año”. Ante la ausencia de una respuesta, instauró la tutela con el fin de que se ordenara al Ministerio que le respondiera sus peticiones.

2. Trámite de instancia

La demanda fue repartida al Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bogotá que, mediante auto del 1º de septiembre de 2004, la rechazó por falta de competencia y la remitió al Tribunal Superior de Bogotá. La Sala Civil de Decisión del citado Tribunal, mediante auto del 7 de septiembre del mismo año, admitió la demanda y ordenó oficiar al Ministerio accionado para que informara sobre el trámite otorgado a las peticiones del accionante, enviando la documentación pertinente.

3. Contestación de la demanda

La Coordinadora del Grupo de Administración Documental del Ministerio accionado contestó la demanda señalando que “en el consecutivo que reposa en el archivo central del Ministerio de la Protección Social, y debido a la deficiente información suministrada por el señor EPAMINONDAS MORENO PARRADO, presidente del Sindicato STT, no ha sido posible ubicar información alguna del concepto correspondiente a la reestructuración del 30 de abril de 2001”. Y agregó, que aunque han tratado de localizar al señor Moreno para que les suministre mas información, no ha sido posible ubicarlo.

4. Pruebas

Las pruebas que obran en el expediente, aportadas por el demandante son:

- * Copia del derecho de petición elevado por el señor Moreno al Ministerio el 5 de mayo de 2004.
- * Copia de la respuesta emitida por el Ministerio al señor Moreno el 25 de mayo de 2004.
- * Copia de memorial del señor Moreno dirigido al Ministerio el 4 de junio de 2004.

La entidad accionada no aportó pruebas.

5. Sentencia objeto de revisión

La Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante providencia del 16 de septiembre de 2004, concedió el amparo del derecho fundamental de petición, considerando que el Ministerio accionado asegura en la contestación de la demanda, que para suministrar los documentos requeridos, es necesaria la indicación de las fechas exactas de los mismos, cuando lo cierto es que esa información ya fue proporcionada por el demandante, al menos la relativa a la reestructuración del 2001, al precisarse por el actor que es del 30 de abril de ese año, de lo que resulta claro que se le vulneró su derecho y, en consecuencia, ordenó a la Coordinadora del Grupo de Administración Documental del Ministerio accionado, que suministre al demandante la copia del concepto emitido por esa

entidad para la reestructuración de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá del 30 de abril de 2001. De otra parte, denegó la tutela de los derechos a la vida, a la protección y asistencia a la tercera edad, a la salud y “al estatuto del trabajo”, comoquiera que la controversia se contrae a la ausencia de respuesta a una petición.

Una vez notificado el Ministerio accionado de la sentencia de tutela, la Coordinadora del Grupo de Administración Documental remitió memorial al a quo para referirse a la orden que le dio de entregar el documento al actor, asegurando que al demandante se le respondió la petición (y aunque anuncia que adjunta esa respuesta, no obra en el expediente) informando “que no existe físicamente dicho concepto en [ese] Ministerio, ya que conforme a la norma citada mas [SIC] adelante no es competencia del Ministerio su pronunciamiento, a dicha petición frente a la cual es imposible acceder”. A continuación se apoya en la sentencia T-464 de 1996 de esta Corporación para afirmar que “ni el derecho de petición ni la acción de tutela tienen la virtualidad de obligar a las autoridades a lo imposible”. Para finalizar señala que “reiteramos nuestra respuesta que en el archivo central del Ministerio de la Protección Social no existe ningún concepto sobre la reestructuración de la Secretaría de transito [SIC] y Transporte de Bogotá”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la providencia de tutela reseñada, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36) y en cumplimiento del auto del cinco (05) de noviembre del año 2004, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Once de esta Corporación.

2. Materia sometida a revisión

El problema jurídico que corresponde resolver a la Sala consiste en establecer si se respetó el derecho fundamental de petición del accionante con el trámite dado por el Ministerio accionado a sus solicitudes formuladas en abril y mayo del año 2004, mediante las que pretendía adquirir copia de unos conceptos emitidos por esa entidad, relativos a las reestructuraciones que se adelantaron en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

3. El derecho de petición: su contenido, elementos y alcance

Reiteradamente esta Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido¹ comprende los siguientes elementos²: i.) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)³; ii.) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv.) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido.

Sobre este último punto, vale recordar que la Corte se encargó de diferenciar claramente el derecho de petición y el derecho a lo pedido, cuyos conceptos, aunque diversos, suelen confundirse frecuentemente. Los criterios que desde sus inicios fijó la Corporación, en sentencia T-242 de 1993, para efectos de establecer esas diferencias se transcriben a continuación:

“(…) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”

4. El silencio administrativo positivo como manifestación del derecho de petición

El artículo 22 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, estableció una modalidad de silencio administrativo positivo -especial- para los casos en los que las autoridades no respondan las peticiones que se les formulen para consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y obtener copias de los mismos.

El mencionado artículo dice:

“Las peticiones a que se refiere el artículo 12 de la presente ley [Código Contencioso Administrativo] deberán resolverse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez (10) días. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes.

El funcionario renuente será sancionado con la pérdida del empleo”.

De manera pues que, cuando una persona eleva una solicitud, dirigida a obtener copia de unos documentos públicos que no estén sujetos a reserva, y no recibe una respuesta oportuna y de fondo o material, que no es otra que la real y efectiva entrega de las copias solicitadas, previo el pago de costo por su expedición, si la cantidad lo amerita⁵, operará el referido silencio administrativo positivo, que equivale a una decisión administrativa favorable a la petición formulada por el interesado, lo que lo convierte en una manifestación del derecho de petición de rango constitucional, como una forma concreta del mismo y, por lo tanto, su vulneración o amenaza por una autoridad pública puede ser objeto de acción de tutela.

5. La efectividad del derecho a obtener copias y el núcleo esencial del derecho de petición

Ahora bien, si dentro de los tres (3) días siguientes a la consumación del silencio administrativo positivo, no se entregan las copias del correspondiente documento (Ley 57 de 1985, art. 25) se vulnera por la autoridad el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público que está comprendido, como se explicó, dentro del ámbito del derecho fundamental de petición y que necesariamente se integra, por mandato

constitucional y legal, a su núcleo esencial.

Así las cosas, es claro que para la protección y efectividad del referido derecho, no existe en el ordenamiento jurídico algún medio judicial diferente de la acción de tutela que pueda garantizar en términos de eficacia y celeridad su protección inmediata.

Otra forma de contrariar el derecho de petición, en cuanto a su núcleo esencial, se circunscribe a la exigencia de requisitos adicionales a la simple solicitud de expedición y entrega de las copias, cuando ya ha operado el silencio administrativo especial al que se ha hecho referencia (Ley 57 de 1985, art. 25), pues se repite, su entrega debe hacerse dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes, sin necesidad de que medie otro requisito. Ello es así comoquiera que la efectividad del derecho a obtener copias, es una manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas⁶, que también hace parte del núcleo esencial⁷ del derecho de petición (C.P., art. 23).

Adicionalmente, la negativa de la autoridad a contestar dentro del plazo legal la solicitud de copias de un documento público, vulnera igualmente el derecho constitucional a acceder a los documentos públicos, consagrado en el artículo 74 de la Constitución y respecto del cual esta Corporación se ha pronunciado en diversas oportunidades.

6. El caso concreto

En el caso bajo examen, es claro que no hubo una respuesta a las peticiones del actor, pues no obra prueba de ello en el expediente y el Ministerio accionado lo corrobora en diferentes momentos a los que se hará referencia detallada más adelante. En esas condiciones, no cabe duda sobre la vulneración del derecho de petición del actor por parte del Ministerio accionado.

Sin embargo, es preciso aclarar que dentro del expediente tampoco obra prueba del primer derecho de petición elevado por el demandante ante el Ministerio accionado, que según lo informó aquel en su demanda, fue elevado en abril de 2004. Esto, a primera vista, haría pensar en la necesidad de contar con ese documento como requisito para que el juez de tutela tenga los elementos de juicio para poder estudiar los extremos fácticos⁸ de la acción de tutela cuando se debate la violación del derecho de petición, estos son: de un lado, la existencia de una solicitud con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se

dirige, y de otro lado, que transcurrido el tiempo que indica la respectiva norma no se haya comunicado la respuesta al peticionario.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto en la sentencia T-010 de 19989, en la acción de tutela frente al derecho de petición cada parte o extremo tiene su carga probatoria, necesaria para que el juez adopte la decisión adecuada, así:

“La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder.”

No obstante, aunque no existe prueba de la existencia del primer escrito elevado por el actor al Ministerio accionado, sí existen elementos de juicio que permiten afirmar que tanto el Ministerio demandado como el juez aceptaron que así fue.

En efecto, cuando el actor reiteró su primer escrito, el 5 de mayo de 2004, el Ministerio accionado lo atendió mediante oficio el 25 del mismo mes y año, aceptando que era la reiteración de una petición inicial, y además lo hizo sobrepasando el término legal establecido (10 días) para la expedición y entrega de las copias solicitadas, pues al contabilizar el término desde la fecha de esa segunda petición, la respuesta fue extemporánea y se evidencia que el primer escrito, obviamente, tampoco fue atendido en término.

Indudablemente, la Sala observa que el Ministerio aceptó tácitamente la existencia de una petición anterior a la del 5 de mayo, comoquiera que se dirigió al peticionario para decirle que “en respuesta a su solicitud de que trata el oficio radicado con el No. 71046 de mayo 5 de 2004 (...)”, oficio éste, del actor, que claramente decía: “Comedidamente le solicito ordenar a quien corresponda, dar respuesta al derecho de petición solicitado anteriormente [en la referencia dice: “DERECHO DE PETICION (segunda solicitud)”], sobre el concepto

emitido por el Ministerio del Trabajo en la reestructuración adelantada en la S.T.T. en los años de 1997 y 2001.” (negrilla fuera de texto)

Lo anterior no deja incertidumbre sobre la existencia de un derecho de petición radicado por el actor en una fecha anterior a la del 5 de mayo, cuya copia anexó a la demanda de tutela y de su recepción por parte de la entidad demandada, así como respecto al contenido de la solicitud, pues en el trámite hasta ahora analizado, ha sido claro qué es lo que solicita el actor. Adicionalmente, el Ministerio no probó la inexistencia de la petición que el actor afirma haber radicado en abril de 2004 y, al contrario, evidenció su omisión en tres momentos que es necesario distinguir, para efectos de la labor de revisión que hace esta Sala en el caso bajo estudio. Esos momentos son:

i.) El primer momento se dio cuando el Ministerio le respondió al actor (el 25 mayo de 2004), ya vencido el término legal para entregar las copias, solicitándole datos adicionales, como ampliar la información relativa a los documentos requeridos; específicamente, a las fechas exactas de los conceptos pues, al decir del Ministerio, “para ubicar el concepto que usted solicita es necesario nos informe sobre fechas más exactas debido a la cantidad de consecutivo de estos años”.

El actor respondió ese oficio, el 4 de junio de 2004, informando que la fecha del concepto relativo a la reestructuración del año 2001 era el 30 de abril. Desde entonces, el Ministerio accionado no se pronunció en sentido alguno, ni expidió las copias, ni se negó a hacerlo, de manera que, en principio, operó el silencio administrativo positivo, que obligaba al Ministerio a hacer la entrega de los citados documentos dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que venció el término inicial, lo cual tampoco ocurrió.

No obstante lo anterior y pasados casi tres meses desde esa última comunicación que envió el actor (el 4 de junio de 2004), ante la ausencia total de una respuesta y comoquiera que él no contaba con otro medio judicial de defensa de su derecho de petición de copias, resolvió instaurar la acción de tutela, el 30 de agosto de 2004, para obtener su expedición y entrega.

ii.) El segundo momento se dio en la contestación de la demanda de tutela (el 13 de septiembre de 2004), cuando la Directora del Grupo de Administración Documental del Ministerio accionado explicó que “en el consecutivo que reposa en el archivo central del

Ministerio de la Protección Social, y debido a la deficiente información suministrada por el señor EPAMINONDAS MORENO PARRADO, presidente del Sindicato STT, no ha sido posible ubicar información alguna del concepto correspondiente a la reestructuración del 30 de abril de 2001”.

En esta etapa del proceso de tutela, el Ministerio en su escrito no se opuso a las pretensiones de la demanda y mediante una mínima e insuficiente intervención, se limitó a responsabilizar al actor por la dificultad para hallar el concepto relativo a la reestructuración de la S.T.T. del año 2001, ante “la deficiente información” que aquel le había aportado, así como por la imposibilidad de ubicarlo a fin de obtener más información. Además, omitió pronunciarse respecto al concepto de la reestructuración del año 1997.

En este punto, la Sala encuentra, adicionalmente, que el Ministerio envió extemporáneamente el referido oficio al peticionario y, aunque en la contestación de la demanda alega haber tratado de ubicar al actor para obtener mayor información sobre los conceptos que éste solicitó, esa afirmación no está probada dentro del proceso.

Ahora bien, hasta este momento la Sala ha hecho referencia a lo revisado dentro del expediente hasta la sentencia proferida dentro de la acción de tutela y es necesario advertir que, en principio, la decisión adoptada por el fallador fue adecuada a lo probado dentro del proceso, pues dio una orden dirigida a proteger el derecho de petición del actor que se encontraba vulnerado, aunque, como se explicó, al ser desproporcionada la carga que le impuso el Ministerio al actor para responderle su petición en cuanto a la fecha del concepto sobre la reestructuración del año 1997, en ese punto el fallo se quedó corto pues en este tema no hizo pronunciamiento alguno.

Además, los conceptos que está solicitando el actor, son relativos a unas reestructuraciones que efectivamente se llevaron a cabo en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en el año 1997, según Decreto 102310 del 22 de octubre y en el año 2001, según Decretos 35411 y 35512, ambos del 30 de abril de 2001, expedidos por el Alcalde Mayor de Bogotá, lo que permite concluir que el Ministerio efectivamente fue negligente en la búsqueda de una salida para poder atender las peticiones del actor.

Tampoco se entendería que el demandante hubiera elevado las peticiones sin el conocimiento cierto de que los documentos que estaba solicitando, existían. Cosa diferente

es que esos conceptos fueran de fácil o difícil consecución por parte del Ministerio; carga que no se puede atribuir al actor, pues los documentos al ser expedidos por autoridad pública, tienen el carácter de públicos y se refieren a un tema que debió ser de amplio conocimiento público y que, a juicio de esta Sala no ofrecen mayor dificultad, como alega y lo pretende hacer ver el Ministerio en el oficio del 25 de mayo y en la contestación de la demanda, para poder ubicarlos o que le permitiera, al menos, adoptar alguna medida para pedírselos a la entidad reestructurada -la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá-, dándole traslado de las solicitudes del peticionario.

En efecto, si en manos del Ministerio no estaba poder ubicar, encontrar y copiar los documentos solicitados por el demandante, bien pudo acudir a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, para solicitar los referidos documentos y, de esa manera, agotar la búsqueda para poder dar una respuesta cierta y definitiva a las peticiones del actor.

En ese orden de ideas, y en ese sentido, aunque el actor no le hubiera proporcionado el dato sobre la fecha exacta del concepto relativo a la reestructuración del año 1997, la averiguación debía correr por cuenta del Ministerio y lo que sucedió fue que éste guardó silencio respecto a esa parte de la solicitud. Por ello, la decisión de esta Corte estaría dirigida, en principio, a ordenar, también, la entrega de los documentos solicitados por el actor correspondientes a la reestructuración de 1997.

No obstante, y comoquiera que la revisión de los fallos que hace la Corte se realiza teniendo en cuenta el material probatorio que obra dentro de todo el expediente, esta Sala encontró que, posteriormente a la notificación del fallo, el Ministerio envió un oficio al a quo que da lugar al tercer momento que a continuación se analiza y que permite estudiar el tema desde otra óptica:

iii.) Efectivamente, ese tercer momento se dio (el 22 de septiembre de 2004), cuando la Coordinadora del Grupo de Administración Documental remitió un oficio al a quo, informándole la imposibilidad de cumplir con la orden de entregar al actor copia del concepto relativo a la reestructuración del año 2001, porque “no existe físicamente dicho concepto en [ese] Ministerio, ya que conforme a la norma citada mas [SIC] adelante [aunque en realidad no cita norma alguna] no es competencia del Ministerio su pronunciamiento, a dicha petición frente a la cual es imposible acceder”. También informa que le respondió al actor anunciando

esa imposibilidad y, aunque avisa que anexa copia de esa respuesta, no obra dentro del expediente. -Negrilla fuera de texto-

Pues bien, en este punto la Sala se detiene para explicar que, en su labor de revisión del fallo proferido dentro de este proceso, no puede pasar por alto esa manifestación hecha por el Ministerio que, aunque bastante extemporánea y sin valor probatorio para acreditar que no se vulneró el derecho de petición del actor, sí está poniendo de presente una situación que, por demás, ha sido estudiada por esta Corporación en sus diferentes Salas de Revisión y es la relativa a la imposibilidad para cumplir una orden dada por un juez de tutela.

En efecto, esta Corporación ha precisado que, ni el derecho de petición, ni la acción de tutela, tienen la virtualidad de obligar a las autoridades a lo imposible, como así lo indicó en la Sentencia T-464 de 1.996¹³, pues “(...) una cosa es que resulte violado el derecho de petición cuando no se resuelve material y oportunamente acerca de la solicitud presentada y otra muy distinta que (...) el peticionario aspire a que se le conceda forzosamente y de manera inmediata algo que resulte actualmente imposible.”¹⁴

De manera pues que, aunque el fallo del a quo fue adecuado, teniendo en cuenta que hasta el momento de proferirlo, el Ministerio no se había pronunciado sobre la inexistencia del documento relativo a la Reestructuración de 2001, en esta sede de revisión se debe observar esa circunstancia para decir que de todas formas no se exonera de responsabilidad al Ministerio, pues efectivamente vulneró el derecho de petición del actor, pero no se le puede obligar a aquél a que entregue copias de un documento que no está en su poder, bajo su custodia y archivo.

Recapitulando: Hasta la fecha del fallo que se revisa, dentro del expediente no se encontró prueba de una respuesta clara, de fondo, oportuna, formal y definitiva, tal como debe emitirse por la persona competente para responderla. La orden del juez se dirigió a que se hiciera entrega efectiva de los documentos relativos a la reestructuración del año 2001, pero después del fallo el Ministerio anunció que el documento “no existe”.

La Sala advierte que una respuesta oportuna y definitiva al actor sobre si existían o no los documentos resulta necesaria para que, en el primer supuesto, se le expidan la copias o, en el segundo, solicite, si así lo desea, orientación sobre dónde buscarlos o a dónde acudir para obtener finalmente sus copias.

Se observa, igualmente, que estas últimas circunstancias no han sido informadas al accionante, pues aunque el Ministerio anunció en este último escrito que le había informado sobre la inexistencia del documento y que anexaba copia, dentro del expediente no se encuentra, por lo que se mantiene la vulneración del derecho fundamental de petición del actor, pues su solicitud no ha sido contestada ni satisfecha.

En estas circunstancias parece que la resolución de la petición del actor se escapa a las posibilidades del Ministerio, en cuanto a los documentos de la reestructuración del año 2001 que solicitó, porque nadie está obligado a lo imposible y aunque la afirmación de la inexistencia de esos documentos sea posterior a la sentencia que le ordenó entregarlos, no es viable que el Ministerio cumpla. No obstante, lo que éste sí debe hacer es comunicar esta situación al actor y la que corresponda a la petición de los documentos de la reestructuración del año 1997, de conformidad con los criterios antes señalados.

Queda claro entonces que el Ministerio sí incurrió en la vulneración del derecho de petición al no responder las solicitudes del actor, bien para entregarlas, bien para explicarle las circunstancias que impedían su entrega, se repite, en cuanto a la reestructuración del año 2001, pues en cuanto a la del año 1997 sigue vulnerando el derecho de petición.

En consecuencia, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, al resolver en primera instancia la acción de tutela bajo examen, no podía pasar por alto la omisión del Ministerio en proferir una respuesta respecto a los documentos de la reestructuración de 1997 y como no tuvo conocimiento sobre la inexistencia de los relativos a la reestructuración del 2001, por lo tanto, esta Sala confirmará la decisión del Tribunal, en cuanto concedió la tutela del derecho de petición, pero revocará la orden, para ajustarla a los criterios precedentes y en su lugar ordenará que, en un plazo no superior a cuarenta y ocho (48) horas, contadas desde la notificación del fallo, responda de manera definitiva al solicitante sobre sus peticiones de copias elevadas en abril de 2004 y el 5 de mayo de 2004, en el sentido que obedezca a la realidad de los documentos solicitados. Si los documentos están bajo su custodia, expida en el mismo plazo las copias requeridas; en caso contrario, deberá indicarlo de manera clara e inequívoca al actor.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava 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.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 16 de septiembre de 2004, en cuanto amparó el derecho de petición del señor Epaminondas Moreno Parrado. y REVOCARLA en cuanto a la orden proferida por ese Tribunal.

Segundo.- Ordenar al Ministerio de la Protección Social que, en un plazo no superior a cuarenta y ocho (48) horas, contadas desde la notificación del fallo, responda de manera definitiva al solicitante sobre sus peticiones de copias elevadas en abril de 2004 y el 5 de mayo de 2004, en el sentido que obedezca a la realidad de los documentos solicitados. Si los documentos están bajo su custodia, expedirá en el mismo plazo las copias requeridas; en caso contrario, deberá indicarlo de manera clara e inequívoca al actor.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión fuera de la ciudad.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 Ver entre otras las sentencias T-220 de 1994; T-515 de 1995; T-309 de 2000; C-504 de 2004; T-892, T-952 y T-957 de 2004.

2 Ver sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada recientemente por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante sus diferentes Salas de Revisión.

3 Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre las más recientes las siguientes: T-091, T-099, T-143, T-144, T-144 y T-1099 de 2004.

4 Ver Sentencia T-881 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

5 El artículo 24 del C.C.A., subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, establece que “La expedición de copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición. En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción”. Esta norma fue objeto de demanda por inconstitucionalidad y esta Corporación la declaró exequible mediante sentencia C-099 de 2001, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz.

6 Ver sentencia T-693 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz

7 Sobre el núcleo esencial del derecho de petición ver, entre otras, las sentencias T-587, M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-600 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería.

8 Ver sentencia T-999 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

9 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

10 “por el cual se reestructura la Secretaría de Transito y Transporte de Santa Fé de Bogotá”.

11 “Por el cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C., se asignan funciones a las dependencias y se dictan otras disposiciones”.

12 “Por el cual se modifica la Planta Global de Cargos de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C.- S.T.T., y se dictan otras disposiciones”.

13 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

14 Sentencia T-464 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.