

T-335-93

Sentencia No. T-335/93

CONGRESISTA-Solicitud de Informes/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

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

DERECHO DE PETICION-Naturaleza/ACTO ADMINISTRATIVO-Eficacia

La sola orden dada por el superior a sus inferiores en lo referente al trámite de un asunto a su cargo provocado por la presentación de una solicitud de persona particular o de entidad fiscalizadora, no satisface por sí misma el derecho de petición ni tampoco representa curso adecuado a las solicitudes o requerimientos de los organismos de control. Era necesario poner en conocimiento de la peticionaria la expedición de la Resolución, no sólo para perfeccionar el acto administrativo, sino para que éste adquiriera eficacia; prueba de ello es que si la accionante hubiera sido debidamente informada, la presente tutela probablemente no habría sido iniciada, o si se hubiera iniciado, los fallos habrían sido diferentes.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS/DERECHOS FUNDAMENTALES/DERECHO DE PETICION

Sobre los documentos solicitados, el Gobernador no manifestó que tuvieran carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, ni que hicieran relación a la defensa o seguridad nacional, es decir, eran documentos que perfectamente podía solicitar un ciudadano, asumiendo el costo que su expedición demandara. El derecho de acceder a documentos públicos hace parte del de petición, y por consiguiente, es un derecho fundamental que puede ser protegido mediante acción de tutela en caso de ser vulnerado o amenazado.

REF: EXPEDIENTE Nro. T - 13.374

PETICIONARIO :

MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ

PROCEDENCIA:

CONSEJO DE ESTADO

MAGISTRADO PONENTE:

JORGE ARANGO MEJIA

Aprobada, según consta en el acta número doce (12), correspondiente a la sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada a los diez y siete (17) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993)

Procede la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrado Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, a revisar el fallo proferido por el Consejo de Estado, el 25 de marzo de 1993, sobre la acción promovida por la señora MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ contra el Gobernador de Boyacá, doctor ALFONSO SALAMANCA LIACH.

El expediente llegó a conocimiento de esta Sala de Revisión, por remisión que hizo el Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 33 del citado decreto, la Sala de Selección de la Corte eligió, para efectos de revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La senadora MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, en su condición de ciudadana y Senadora de la República, presentó el 12 de febrero de 1993, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, acción de tutela contra el Gobernador de Boyacá, doctor ALFONSO SALAMANCA LIACH, por la siguiente razón:

“La razón o motivación para interponer la presente ACCION DE TUTELA, es la omisión del señor Gobernador, doctor ALFONSO SALAMANCA LIACH, en el incumplimiento (sic) del deber constitucional y legal de contestar una petición, formulada por un ciudadano en forma respetuosa, por escrito, sobre unos documentos públicos, no sometidos a reserva

constitucional de ninguna clase."

2. El origen de la acción es un escrito de fecha 25 de enero de 1993, que la senadora Izquierdo presentó ante el Gobernador de Boyacá, solicitando la siguiente documentación e información:

"1. Relación pormenorizada de cuentas bancarias tanto corrientes como de ahorro, al igual que certificados y demás documentos valores que existen a nombre del departamento de Boyacá.

"2. Relación pormenorizada de cuentas bancarias tanto corrientes como de ahorro, al igual que certificados y demás documentos valores, que haya abierto el departamento de Boyacá desde el 2 de enero de 1992, hasta la fecha de expedición de la respuesta a la presente.

"3. Relación detallada de las órdenes de pago autorizadas por el Gobernador de Boyacá, Secretarios del despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados, desde el dos (2) de enero de 1992, especificando nombre del beneficiario, concepto, cuantía. Además, números de comprobantes de egreso y números de cheques girados por la Tesorería Departamental y las Pagadurías de los diversos organismos departamentales.

"4. Relación de los cheques y órdenes de pago autorizados por el Gobernador de Boyacá, los Secretarios del Despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados del departamento.

"5. Planta de Personal de la Administración Central del Departamento, al igual que de los organismos descentralizados del departamento.

"6. Nombres y representantes legales de las compañías de seguros en las cuales el departamento tiene asegurados seus bienes tanto muebles como inmuebles."

Esta petición la hizo "en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, contemplado en el decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, artículos 5 y subsiguientes, y concretamente dentro de las facultades otorgadas por la Ley 05 de 1992, artículos 258 y 259, en la condición ya anotada de Senadora de la República de Colombia e integrante de la Comisión III, con funciones fiscalizadoras y para efectos de interés general y en cumplimiento de las obligaciones y

deberes que el cargo impone..."

Así mismo, informó la dirección donde recibiría la respuesta a su petición.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El fallo del Tribunal analizó la solicitud de la peticionaria desde los siguientes aspectos: el petitum, la razonabilidad de la petición, los medios, la buena fe, el derecho de petición y el ordenamiento, la alternatividad de otros medios de impugnación.

De este fallo, se extractan los siguientes argumentos:

"b. El derecho de petición y el ordenamiento.

"La prerrogativa principal cuya protección se suplica en el recurso constitucional de tutela así incoado, la regulaba antes el art. 45 de la Constitución anterior groso modo en similares términos a los que ahora emplea el art. 23 de la nueva Carta, tan solo que el cambio de orientación en la filosofía política de la Constitución vigente en cuanto a la organización de la sociedad y del estado, le otorga características sustancialmente diferentes al derecho que nos ocupa en cuanto a su vigor y su vigencia, puesto que dentro del nuevo ordenamiento constitucional, el derecho de petición se convierte en una alternativa real de participación de la comunidad dentro del desarrollo de la actividad estatal. En efecto, el art. 1o. del Código fundamental describe como ingredientes esenciales que constituyen el estado, el que lo define en su condición democrática y participativa, de modo que no es difícil identificar al derecho de petición como un vehículo de singular eficacia para la participación, precisamente por el conocimiento de la cosa pública a todos los ciudadanos en aquellos asuntos de incumbencia colectiva que en tal virtud poseen carácter público.

"No es posible concebir una organización estatal que se pretenda atribuida como estado de derecho democrático y participativo, si, dentro del mismo no opera abundantes canales de conocimiento que permitan a la colectividad enterarse en forma extensa y fidedigna de la gestión cumplida por las autoridades públicas. . ."

"A no dudarlo, el derecho de petición, es entonces un valiso (sic) instrumento de participación ciudadana y de fortalecimiento institucional; de ahí, su rigorosa reglamentación el el Decreto 01 de 1984, ley 57 de 1985 y la ley 5a de 1992 entre otras.

“...”

“La razonabilidad de la petición.

“Se mencionó atrás, que la petición elevada ante el Gobernador de Boyacá por la ciudadana y Senadora María Florangela Izquierdo de Rodríguez, apuntaba a la petición de copias relativas al movimiento financiero del Departamento de Boyacá, igualmente sobre la aplicación de los recursos públicos, la naturaleza de la conformación subjetiva de la administración departamental y el sistema de aseguramiento de intereses económicos del ente público seccional. Sobre este asunto, cabe preguntarse entonces, si los documentos solicitados se hallan amparados por reserva excepcional que los exonere de la posibilidad (sic) de ser conocidos inmediatamente por la ciudadanía, y en segundo lugar, también procede averiguación discursiva en torno a los fines que animan la petición.

“En función de la primera hipótesis por despejar, sin titubeos habrá que afirmar que no existe nada más público que el gasto público, con todas las implicaciones financieras posibles, respecto de lo cual solo (sic) milita la excepción del gasto público destinado a la defensa y seguridad nacional, y como el Departamento no se encarga de tales propósitos estatales, aparece imperioso aceptar que el gasto público departamental no se halle involucrado dentro del tratamiento excepcional que se anota. Ahora bien (sic), sobre la planta de personal cabe en sentir de la Sala idéntico predicamento lo mismo que en relación a las empresas aseguradoras de los bienes, públicos y fiscales, del Departamento.

“La materia relacionada con los fines, es claro que los mismos se subsumen no exclusivamente dentro de los fundamentos axiológicos del derecho ejercitado sino que el mismo legislador en forma expresa los ha atribuido como función propia de los señores congresistas, privilegiando su ejercicio en gracia de los controles políticos dentro de la estructura del poder dividido en las ramas, ejerce sobre las demás la rama legislativa. Por tanto basta mirar con detenimiento el texto del art. 258 y 259 de la ley 5a de 1992.

“...”

“Si la solicitante de los informes obra como Senadora de la República y como ciudadana, y además para efectos de no entorpecer la actividad administrativa del Departamento, ofrece sus recursos para la expedición de la información requerida, no cabe duda la existencia de la

razonabilidad en la petición, y frente a su desatención, el quebranto de una prerrogativa fundamental protegida constitucionalmente por recursos como el que nos ocupa."

III. IMPUGNACION

Este fallo fue impugnado por el Gobernador de Boyacá, quien actuó a través de apoderado.

En la impugnación se solicita que el Consejo de Estado revoque el fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá, pues el Gobernador resolvió la petición en la forma y dentro de los términos previstos. Así mismo, que el Consejo ordene a todos los medios de comunicación la divulgación de la correspondiente sentencia, en la misma forma que se publicó el fallo del Tribunal.

El impugnante, previas algunas consideraciones, presenta los siguientes argumentos:

"3. En el caso materia de impugnación, no se tuvo (sic) en cuenta por parte del fallador, lo dispuesto en el artículo 19 del decreto 2591 de 1991, que permite al funcionario fallador, solicitar información al órgano o autoridad contra quien se promueva la respectiva acción.

"Es claro que la señora MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, mediante solicitud (sic) radicada el 25 de enero de 1993, en la Secretaría (sic) Privada de la Gobernación solicitó algunos documentos de la Administración Pública Departamental; igualmente es claro que el gobierno Departamental (sic) mediante resolución No. 00024 del 29 de enero de 1993, resolvió favorablemente la solicitud, de lo cual tuvo (sic) pleno conocimiento el Honorable Tribunal, de manera oportuna. Estas circunstancias me llevan a concluir que sí (sic) el Tribunal hubiese actuado de manera diligente, necesariamente dicha tutela hubiese sido negada.

"4. La mencionada resolución, además a (sic) haber sido de público conocimiento, como lo han sido todos los actos de esta Administración, fue comunicado (sic) al Honorable Tribunal del Contencioso Administrativo de Boyacá mediante oficio 177 del 5 de febrero de 1993, que fue recibido en esta Corporación el día 9 del mismo mes y año.

"De igual manera se le comunicó esta circunstancia la Procuraduría Departamental con oficio No. 181 del 5 de febrero, la que fue recibida el día 9 por la Entidad mencionada.

"Todo lo anterior sin tener en cuenta, que a la peticionaria (sic) MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, también se le envió copia de la misma resolución, a su oficina en el Senado de la República.

"..."

"6. A lo ya dicho se debe sumar, el hecho de que el Gobierno Departamental ya había resuelto una petición en el mismo sentido mediante resolución No. 108 de 21 de mayo de 1992, sin que la peticionaria hubiere hecho uso de lo allí (sic) dispuesto.

"A manera de antecedente, a la peticionaria mediante resolución No. 00234, del 27 de septiembre de 1992 se le autorizaron y entregaron copias de la Licitación Pública Internacional No. 001 de la Secretaría (sic) de Hacienda del Departamento. Resoluciones de las cuales reposa copia igualmente en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Boyacá..."

Con el escrito de la impugnación, se acompañaron fotocopias autenticadas de las comunicaciones y resoluciones que se mencionan en el mismo.

IV. MEMORIAL DE LA PETICIONARIA AL CONSEJO DE ESTADO

La peticionaria presentó memorial ante el Consejo de Estado el día 15 de marzo de 1993, en el que se refiere a la impugnación hecha por el Gobernador.

Allí, básicamente, señala el hecho de que a ella nunca se le envió copia de la Resolución Nro. 0024 del 24 de enero de 1993. A su escrito acompañó documentos encaminados a comprobar su afirmación.

V. SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

La Sala Plena del Consejo de Estado, en fallo del 25 de marzo de 1993, REVOCO la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá por improcedente.

Los principales argumentos que tuvo en cuenta el Consejo son los siguientes:

"Del texto de la solicitud elevada por la actora al señor Gobernador del Departamento de Boyacá se infiere que ella versa sobre el derecho de acceso a los documentos públicos, de

que trata el artículo 12 de la Ley 57 de 1985, el cual prevé que toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se expida copia de los mismos, salvo los que tengan el carácter de reservados conforme a la Constitución o la ley o que hagan relación a la defensa o seguridad nacional.

“Si bién (sic) es cierto que tal preceptiva legal consagraba una modalidad del derecho de petición regulado en el artículo 45 de la antigua Constitución, también lo es que en la nueva se le reconoció como un derecho diferente y autónomo en el artículo 74, pero enmarcado en el Título II, Capítulo 2o. de la misma, correspondiente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

“Al respecto cabe tener en cuenta que esta Corporación en reiterados pronunciamientos ha sostenido la improcedibilidad de la acción de tutela, cuando del derecho de acceso a los documentos públicos se trata, por considerar que no tiene el carácter de fundamental.

“De otra parte, analizando la situación fáctica en el caso sub-examine, encuentra la Sala que obra a folio 48 del expediente copia autenticada de la Resolución no. 00024 de 29 de Enero de 1993, expedida por la Gobernación del Departamento de Boyacá, que en su parte pertinente, reza:

“RESUELVE:

“ARTICULO PRIMERO: Autorizar a las distintas dependencias de la Administración Central y a los Institutos Descentralizados, para que, en los términos del artículo 16 de la Ley 57 de 1985, se permita la consulta de los documentos solicitados por la funcionaria MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, y, para que a su costa se expidan las copias requeridas.

“ARTICULO SEGUNDO: Autorizar igualmente a las distintas dependencias de la Administración Central y de los Institutos Descentralizados, para que atiendan la petición de la solicitante dentro de las horas y días laborales...”

“Lo anterior pone en evidencia que la Gobernación Departamental de Boyacá respondió oportunamente a la solicitud de la peticionaria hecha el 25 de Enero de 1993, esto es, dentro del término consagrado en el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, lo cual hace que el derecho de la referencia se considere satisfecho y, en consecuencia, la acción deviene también en

este aspecto, improcedente." (las negrillas no hacen parte del texto transcrita)

Vale la pena señalar que 6 Consejeros de Estado aclararon su voto, pues a pesar de compartir la parte resolutiva de la sentencia, sí consideran que el artículo 74 de la Constitución hace parte del derecho de petición consagrado en el artículo 23 y, por consiguiente, es un derecho fundamental.

VI. MEMORIAL DE LA PETICIONARIA A LA CORTE CONSTITUCIONAL

El 10. de julio del presente año, la peticionaria presentó personalmente ante esta Corte un escrito, en el cual concretamente dice que hasta la fecha no le han sido entregados la totalidad de los documentos por ella solicitados.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera: Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte para proferir sentencia en relación con el fallo de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el decreto 2591 de 1991.

Segunda: La materia objeto de la tutela

La peticionaria presentó acción de tutela para que se le protegiera el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la constitución, en la ley 57 de 1985, para los ciudadanos, y en los artículos 258 y 259 de la ley 5a. de 1992, para los congresistas.

Tal acción la interpuso ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, pues el 25 de enero de 1993 había solicitado al Gobernador de Boyacá la expedición, a su costa, de documentos que reposaban en las dependencias y entidades del Departamento y su pedido no había sido satisfecho.

La Sala, en primer lugar, hace la siguiente precisión:

El presente caso se revisará únicamente teniendo en cuenta la petición de la accionante en su condición de ciudadana que solicita la protección de un derecho constitucional fundamental. La Sala no estudiará la petición con lo relacionado a la solicitud de informes a

funcionarios aduciendo la calidad de Senadora, por las siguientes razones:

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

Tercera: El acceso a los documentos públicos es un derecho fundamental, pues hace parte del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución.

El Consejo de Estado, en la sentencia objeto de revisión, rechazó la tutela por improcedente con base en dos argumentos principales: a) el derecho de acceso a documentos públicos no tiene el carácter de fundamental y, b) la Gobernación del Departamento de Boyacá emitió la Resolución Nro. 00024 de 29 de enero de 1993, mediante la cual se autorizó la expedición de los documentos solicitados por la accionante.

a) En relación con el primer punto, dijo el Consejo de Estado:

"Si bien (sic) es cierto que tal preceptiva legal consagraba una modalidad del derecho de petición regulado en el artículo 45 de la antigua Constitución, también lo es que en la nueva se le reconoció como un derecho diferente y autónomo en el artículo 74, pero enmarcado en el Título II, Capítulo 2o. de la misma, correspondiente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"Al respecto cabe tener en cuenta que esta Corporación en reiterados pronunciamientos ha sostenido la improcedibilidad de la acción de tutela, cuando del derecho de acceso a los documentos públicos se trata, por considerar que no tiene el carácter de fundamental." (las negrillas no hacen parte del texto)

Al respecto, se observa que la Corte Constitucional en varias sentencias ha analizado este asunto y ha sostenido que el acceso a los documentos públicos hace parte del núcleo esencial del derecho de petición. Se citan algunas sentencias:

1992: T- 426, T- 464, T- 473.

1993: T- 100, T-182

Como se dijo, seis (6) Consejeros de Estado aclararon su voto en la sentencia que se revisa, por considerar que, aunque estaban de acuerdo con la parte resolutiva de la misma, el derecho consagrado en el artículo 74 de la Constitución sí hace parte del derecho de petición.

b) En relación con el segundo aspecto, es decir, con la expedición de la Resolución 00024, cabe preguntarse:

¿Con la sola expedición del acto administrativo, Resolución 00024, se satisface el derecho de petición?

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, la circunstancia que dio origen a la presente acción, fue que la peticionaria sólo se enteró de la existencia de la Resolución 00024, una vez presentada la impugnación al fallo del Tribunal por parte del apoderado de la Gobernación.

Efectivamente, en la impugnación del 26 de febrero, con los documentos que se acompañaron a ella, se encuentra fotocopia autenticada de la Resolución 00024 del 29 de enero de 1993, emanada del Gobernador de Boyacá.

Sobre la publicidad de dicha Resolución, el impugnante dijo:

"La citada resolución, además de haber sido de público conocimiento, como lo han sido todos los actos de esta Administración, fue comunicado al Honorable Tribunal del Contencioso Administrativo de Boyacá mediante oficio 177 del 5 de febrero de 1993, que fue recibido en esta Corporación el día 9 del mismo mes y año.

"De igual manera se le comunicó esta circunstancia la (sic) Procuraduría Departamental con oficio 181 del 5 de febrero, la que fue recibida el día 9 por la Entidad mencionada.

"Todo lo anterior sin tener en cuenta, que a la peticonaría (sic) MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, también se le envio (sic) copia de la misma resolución, a su oficina en el Senado de la República." (se resalta)

El impugnante no adjuntó la prueba referente a esta última afirmación, como sí lo hizo en relación con los documentos enviados al Tribunal y a la Procuraduría. Es decir, no existe en el

expediente prueba de que tal copia se hubiera enviado a la peticionaria.

Esta situación, que sí se le envió la copia a la señora Izquierdo, según lo afirma el impugnante, pero que no aparece prueba de ello en las oficinas de la Gobernación, es asunto del que conoce la Procuraduría Departamental, de acuerdo con lo señalado por la accionante en escrito dirigido al Consejo de Estado el 15 de marzo de 1993. Sobre este particularísimo asunto, la Sala de la Corte no se pronunciará por no ser de su competencia.

En cambio sí analizará, a la luz de las normas pertinentes del Código Contencioso Administrativo, la forma como el acto administrativo, emanado del Gobernador, que autorizaba la petición de la señora IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, debía ser puesto en conocimiento de ella.

El artículo 23 señala:

“La decisiones que resuelvan peticiones de información deberán notificarse al peticionario y al Ministerio Público si fueren negativas. Las demás se ejecutarán simplemente. . . ”

El artículo 43:

“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto...”

El artículo 44:

“Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado. . . ”

“Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquel haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación “...” La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.”

La transcripción de las anteriores normas pone de presente que la ley ha sido cuidadosa al señalarle a las autoridades la forma como debe cumplirse con uno de los principios orientadores de las actuaciones administrativas, que es la publicidad. (artículo 3o. del Código Contencioso administrativo)

En este caso es preciso determinar si era necesario “notificar” a la peticionaria de la Resolución, o cómo debía ser informada de la misma, partiendo de la base de que no existe prueba de que tal información se haya producido.

La Sala considera que en el presente caso se requería que la peticionaria fuera informada realmente de la existencia de la Resolución 00024, pues el no hacerlo constituye un caso típico de un acto administrativo perfecto pero ineficaz. La doctrina ha dicho:

“Por perfección del acto administrativo entiende la doctrina el cumplimiento de todos los requisitos de procedimiento y forma que la ley le señale para su expedición. Y sólo cuando el acto está perfeccionado se producen entonces sus efectos jurídicos. Sin embargo, la ley suele exigir la publicación o notificación del acto administrativo, para que éste adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos. En tales condiciones, el acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto.” (“Derecho Administrativo” del doctor Gustavo Humberto Rodríguez. Ediciones Librería del Profesional.)

Esta consideración no es nueva en la Corte Constitucional, pues en un caso semejante, en la sentencia T- 100 del 4 de marzo de 1993, se dijo:

“A este respecto debe señalarse que la sola orden dada por el superior a sus inferiores en lo referente al trámite de un asunto a su cargo provocado por la presentación de una solicitud de persona particular o de entidad fiscalizadora, no satisface por sí misma el derecho de petición ni tampoco representa curso adecuado a las solicitudes o requerimientos de los organismos de control. La naturaleza y los fines del derecho -si se trata de lo primero- y la eficiencia de la función pública -si la hipótesis es la segunda- demandan del funcionario que

recibe la petición o de aquel a quien se dirige el requerimiento una especial diligencia no sólo en la ejecución de actos internos que conduzcan a la resolución del asunto objeto del interés manifestado por la persona u organismo solicitante sino en la respuesta a éste respecto del trámite que se ha dado a lo pedido. Por ejemplo, en el caso sub-lite, lo menos que podía esperar la Contralora era una comunicación de la Gobernación en la cual se le informara de la orden ya impartida y de la disponibilidad que tenía sobre la documentación solicitada. La conducta silenciosa del Gobernador frente a la solicitud unida al transcurso del tiempo sin que se produjeran actos positivos y concretos en relación con la petición, hizo creer a la peticente -como era natural que ocurriera- que no tendría acceso a los documentos por ella requeridos, lo cual explica que hubiese instaurado la acción de tutela."

Todos los elementos anteriores llevan a concluir a la Sala, que era necesario poner en conocimiento de la peticionaria la expedición de la Resolución 00024, no sólo para perfeccionar el acto administrativo, sino para que éste adquiriera eficacia; prueba de ello es que si la accionante hubiera sido debidamente informada, la presente tutela probablemente no habría sido iniciada, o si se hubiera iniciado, los fallos habrían sido diferentes.

El haber informado a la peticionaria que se había expedido la Resolución 00024, habría hecho efectivo el derecho también consagrado en el mismo artículo 23 de la Constitución, sobre la pronta resolución de las peticiones.

Además, el Gobernador era conocedor de la dirección donde se debería enviar respuesta a la accionante de su petición, pues ella expresamente la señaló en su comunicación.

Se advierte que no es materia de esta sentencia considerar la posible ocurrencia del silencio administrativo positivo (artículo 25 de la ley 57 de 1985), que obligaría a la Gobernación a expedir copias de los documentos solicitados dentro de los 3 días siguientes a la finalización del término de los 10 días de que trata dicho artículo, porque existe una resolución, que examinada en su contexto no satisface las exigencias derivadas del derecho fundamental de petición.

Otros aspectos que se analizan:

Los documentos objeto de la petición

Sobre los documentos solicitados por la peticionaria, el Gobernador no manifestó que tuvieran carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, ni que hicieran relación a la defensa o seguridad nacional, es decir, eran documentos que perfectamente podía solicitar un ciudadano, asumiendo el costo que su expedición demandara.

Los requisitos que debía reunir la petición de la señora Izquierdo

El Gobernador en los considerandos de la Resolución 00024, dice que “a pesar que la petición de la Señora MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, no reune todos los requisitos por carecer del objeto y las razones en que se apoya, la Administración Departamental no encuentra inconveniente alguno para acceder a lo solicitado, como no lo tendrá para atender solicitudes respetuosas de cualquier ciudadano;”

Sobre este punto, la Sala considera que si para hacer una petición de esta clase le basta al ciudadano invocar razones de interés general, que son evidentes, en cuanto a todos los miembros de la comunidad les interesa conocer el funcionamiento de la administración, con mayor razón puede invocarlas quien ha sido ungido por el voto popular, como concejal, diputado o congresista.

VII CONCLUSIONES

La señora MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ invocó su condición de ciudadana y de senadora en la presentación de su acción de tutela para obtener la protección de su derecho de petición. La Corte Constitucional examinó el presente expediente atendiendo sólo su derecho de petición como ciudadana, pues la facultad de solicitar informaciones que tienen los congresistas es de rango legal y no constitucional.

La Corte Constitucional en varias sentencias, ha manifestado que el derecho de acceder a documentos públicos hace parte del de petición y, por consiguiente, es un derecho fundamental que puede ser protegido mediante acción de tutela en caso de ser vulnerado o amenazado.

En el presente caso, se dieron circunstancias que hicieron considerar a la peticionaria, la señora IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, que se le había vulnerado su derecho fundamental de petición, al no ser informada en forma eficaz, que el Gobernador de Boyacá había accedido a

su solicitud.

VIII DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Consejo de Estado el veinticinco (25) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En su lugar, CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá del veintitrés (23) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993), salvo el numeral tercero (3o) de la parte resolutiva del fallo en mención, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En consecuencia, ORDENAR al Gobernador de Boyacá entregar en un término máximo de treinta (30) días la información y documentación solicitada por la señora MARIA IZQUIERDO DE RODRIGUEZ, en su escrito de fecha 25 de enero de 1993.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión al Tribunal Administrativo de Boyacá, para que sea notificada a las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General