T-464-92

Sentencia No. T-464/92

DERECHO DE PETICION/ACCION DE TUTELA/SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

La protección del derecho de petición puede ser demandada por medio de la acción de tutela, para lo cual es presupuesto indispensable la existencia de actos u omisiones de la autoridad que obstruyan el ejercicio del derecho o no resuelvan oportunamente sobre lo solicitado. No se entiende conculcado cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho de petición y de aquel depende la efectividad de este último. El legislador al regular el derecho fundamental de petición no puede afectar el núcleo esencial del derecho, ni la exigencia de pronta resolución. El silencio administrativo positivo, en cuanto equivale a una decisión administrativa favorable a la petición formulada por la persona interesada, es una manifestación del derecho de petición de estirpe constitucional. Es evidente que esta concreción del derecho de petición como forma expedita de declaración de la titularidad del derecho supera en celeridad y eficacia a la misma acción de tutela, la cual por lo tanto no procede como medio para pretender su reconocimiento.

DOCUMENTO PUBLICO/DERECHO A OBTENER COPIAS

Si dentro de los tres (3) días siguientes a la consumación del silencio administrativo positivo, no se entregan las copias del correspondiente documento, se vulnera por la autoridad el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público, derecho este derivado, como se explicó, del derecho fundamental de petición y que necesariamente se integra, por mandato constitucional y legal, a su núcleo esencial. Es palmario que para la defensa y efectividad del susodicho derecho no existe en el ordenamiento ningún medio judicial diferente de la acción de tutela que pueda garantizar en términos de eficacia y celeridad su protección inmediata. La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición. la negativa de la autoridad pública 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.

SENTENCIA JULIO 16 DE 1992

REF: Expediente T- 1674

Actor:HERMANN GOMEZ PIEDRAHITA

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-1674 adelantado por el señor HERMANN GOMEZ PIEDRAHITA contra la señora Presidente del Concejo Municipal de Roldanillo, Departamento del Valle del Cauca, MYRIAM MEDINA DE FLOREZ.

A N T E C E D E N T E S

1. El señor HERMANN GOMEZ PIEDRAHITA interpuso acción de tutela contra la señora MYRIAM MEDINA DE FLOREZ, en su calidad de Presidente del Concejo Municipal de Roldanillo, Departamento del Valle del Cauca, y solicitó al juez de tutela que le ordenara a la acusada disponer la expedición de unas copias de actas del Concejo. Invocó como violado su derecho de petición garantizado por el artículo 23 de la Constitución.

2. Los hechos en que se basó la acción de tutela fueron, en síntesis, los siguientes:

a) El petente era concejal del municipio de Roldanillo al momento en que dirigió una petición escrita a la señora Presidente del Concejo, señora MYRIAM MEDINA FLOREZ (el 29 de noviembre de 1991).

b) El señor Gómez solicitó la expedición de copias de las Actas aprobadas por la Corporación en su sesión del día 28 de noviembre de 1991, en la que él intervino, así como de otros documentos que, requería "para tramitar ante las autoridades correspondientes los juicios de nulidad y (sic) inexequibilidad correspondientes, por violación de la Ley y de la Constitución..."

c) Ante el silencio de la señora Presidente, y argumentando que ya había insistido en repetidas ocasiones, el petente acudió a la señora Personera Municipal y solicitó su intervención para obligar a la Presidente Medina a atender su petición.

d) Finalmente, el señor Gómez afirmó que "hasta el presente no ha sido atendida mi solicitud", razón por la cual el 28 de enero de 1992 acudió a interponer la acción de tutela en los términos ya esbozados.

3. El Juzgado Primero Penal del Circuito de Roldanillo, negó la tutela solicitada mediante sentencia del 6 de febrero de 1992. El Juez, basó su decisión en el siguiente argumento:

"Si bien el derecho de petición está consagrado en nuestra Carta como fundamental, también lo es que conforme a los Artículos 40 y 51 del Código Contencioso Administrativo el funcionario ante quien se solicita o eleva una petición cuenta con tres (3) meses de plazo a partir de la presentación de la misma para que se le resuelva, al cabo de los cuales operaría

el silencio administrativo, pudiéndose interponer los recursos pertinentes contra el acto presunto, para que con ello quede agotada la vía gubernativa y pueda ejercerse la respectiva acción ante la Justicia de lo Contencioso Administrativo, lo que indica que el Doctor Gómez Piedrahita tiene otros recursos o medios de defensa para impetrar..”

Igualmente, el juzgador consideró que al no haber demostrado el petente la calidad de irreparable del daño, no procedía la acción de tutela como mecanismo transitorio en los términos del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991.

4. El peticionario impugnó la decisión denegatoria y en su escrito enfatizó que el silencio administrativo aludido por el Juez de primera instancia no era aplicable para los casos de peticiones en interés particular , toda vez que presupuesto del silencio administrativo era la petición para que la Administración produjera un acto administrativo, a lo cual no conducía una petición de información, como la suya.

5. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga confirmó, mediante sentencia del 5 de marzo de 1992, la decisión impugnada por considerar que la tutela era improcedente al existir otros medios de defensa a disposición del petente, como el consagrado en el artículo 25 de la Ley 57 de 1985 cuyo texto es el siguiente:

“Las peticiones a que se refiere el artículo 12 de la presente Ley 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 Tribunal consideró que “por razón legal, el petente obtuvo el reconocimiento del derecho invocado, es decir, no ha habido violación del mismo y resta a éste obtener la entrega de las copias de los documentos relacionados, quedando así expedito el camino al denunciante para dar trámite a lo normado en el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo, paso que el recurrente no ha realizado, y mal podría aceptarse que en realidad se violó el derecho invocado”.

6. La anterior decisión fue enviada a esta Corte para su eventual revisión, correspondiendo a la Sala Segunda su conocimiento.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Consagración constitucional

1. A voces del artículo 23 de la Constitución Política:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Se desprende del texto de la norma transcrita que el derecho de petición, en su contorno esencial, ha sido configurado por el mismo constituyente. El cometido de la ley a este

respecto es la de secundarlo y desarrollarlo, sin afectar su núcleo esencial, y en el entendido de que en su ausencia es de todas maneras un derecho fundamental de aplicación inmediata (CP art. 85).

Doctrina constitucional sobre el derecho de petición

2. Sobre la materia, para los efectos del presente caso, es importante reiterar los pronunciamientos de esta Corporación.

En sentencia T-12 del 25 de mayo de 1992, la Sala Tercera de Revisión afirmó:

“es un derecho cuya protección puede ser demandada, en casos de violación o amenaza, por medio de la acción de tutela.

Pero no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa”.1

Posteriormente, en sentencia T-426 del 24 de junio de 1992 la Corte Constitucional sostuvo respecto al núcleo esencial del derecho de petición:

“El ejercicio efectivo del derecho de petición supone el derecho a obtener una pronta resolución. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta de una solicitud constituyen una vulneración de este derecho fundamental.

El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición; sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho. Por otra parte, en ejercicio de su atribución de regular los derechos fundamentales (CP art. 152), el legislador no podrá afectar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta, en este caso, la exigencia de una pronta resolución”.2

Queda claro que, a la luz en la doctrina constitucional sentada por la Corte Constitucional, son de recibo los siguientes enunciados:

a. Su protección puede ser demandada por medio de la acción de tutela, para lo cual es presupuesto indispensable la existencia de actos u omisiones de la autoridad que obstruyan el ejercicio del derecho o no resuelvan oportunamente sobre lo solicitado.

b. No se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.

c. El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho de petición y de aquel depende la efectividad de este último.

d. El legislador al regular el derecho fundamental de petición no puede afectar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta, ni la exigencia de pronta resolución.

El silencio administrativo positivo como manifestación del derecho de petición

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

Sobre el particular dispone el artículo 22 de la mencionada ley:

"Las peticiones a que se refiere el artículo 12 de la presente ley 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 sida 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".

Declaración de titularidad del derecho de petición

4. El silencio administrativo positivo, en cuanto equivale a una decisión administrativa favorable a la petición formulada por la persona interesada, es una manifestación del derecho de petición de estirpe constitucional. Es evidente que esta concreción del derecho de petición como forma expedita de declaración de la titularidad del derecho supera en celeridad y eficacia a la misma acción de tutela, la cual por lo tanto no procede como medio para pretender su reconocimiento.

Acción de tutela y efectividad del derecho a obtener copias

5. En este orden de ideas, incorporado a la esfera de los derechos de una determinada persona, por ministerio de la ley, como manifestación existencial del derecho de petición, el derecho a obtener copias de ciertos documentos que reposen en una oficina pública, su efectividad, como momento posterior y subsiguiente al reconocimiento de su titularidad – la cual se operó, se reitera, por ministerio de la ley -, corresponde al ámbito del mencionado derecho de petición y, por tanto, su vulneración o amenaza por una autoridad pública puede ser objeto de acción de tutela.

Efectividad del derecho a obtener copias y núcleo esencial del derecho de petición

6. Si dentro de los tres (3) días siguientes a la consumación del silencio administrativo positivo, no se entregan las copias del correspondiente documento – como lo ordena el artículo 25 de la Ley 57 de 1985 – se vulnera por la autoridad el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público, derecho este derivado, como se explicó, del derecho fundamental de petición y que necesariamente se integra, por mandato constitucional y legal, a su núcleo esencial.

La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.

También es contrario al derecho constitucional de petición, tratándose de la protección inmediata de su núcleo esencial, exigir luego de consumado el silencio administrativo

especial a que se refiere el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, otros requisitos adicionales a la simple solicitud de entrega de las copias. Su entrega debe tener lugar dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes, sin necesidad – contrariamente a lo que supone el fallador de segunda instancia – de protocolizar la constancia de la solicitud presentada o declaraciones juramentadas sobre la no contestación (artículo 42 C.C.A.), requisitos contrarios al procedimiento especial y perentorio del derecho a obtener copias, así como violatorios de la presunción de buena fe en las actuaciones ante las autoridades (CP art. 83).

Por último, la negativa de la autoridad pública 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.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 5 de marzo de 1992, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga por la que se confirmó el fallo denegatorio de la tutela solicitada.

SEGUNDO.- CONCEDER al señor HERMANN GOMEZ PIEDRAHITA la tutela de su derecho a obtener las copias por él solicitadas ante el Concejo Municipal de Roldanillo, Departamento del Valle del Cauca.

TERCERO.- ORDENAR al actual Presidente del mencionado Concejo entregar las copias solicitadas originalmente por el señor HERMANN GOMEZ PIEDRAHITA si dicha entrega no se ha realizado aún a la fecha en que sea notificada la presente providencia.

CUARTO.- ORDENAR se compulsen copias del presente proceso de tutela a la Procuraduría General de la Nación para efectos de la investigación disciplinaria que pueda desprenderse de la conducta omisiva de la señora MYRIAM MEDINA DE FLOREZ, en su calidad de Presidenta del Concejo Municipal de Roldanillo.

QUINTO.- LIBRESE comunicación al mencionado Juzgado con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

(Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los dieciseis (16) días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos).

1 Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992.

2 Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-426 del 24 de junio de 1992.