

Sentencia T-074/97

DERECHO DE PETICION- Alcance

Esta Corporación ha manifestado que el derecho de petición goza de la naturaleza de fundamental, fue consagrado como un derecho de los ciudadanos tendiente a morigerar el poder omnimodo del Estado, es decir, es un instrumento de particular importancia para que la sociedad civil pueda controlar a sus autoridades y hacer valer sus derechos; igualmente, este derecho ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar los intereses ciudadanos y los derechos subjetivos, como elemento fundamental de la democracia participativa por ende, la pronta resolución de las peticiones por parte de la Administración, debe ser rápida, coherente y referirse a la materia consultada.

DERECHO DE PETICION-Solicitud de
informaciones/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS
PUBLICOS-Organización de entidades públicas

El derecho de petición, como género envuelve el derecho de solicitar informaciones por parte de los ciudadanos; el acceso a la información sobre las actividades de la administración y el derecho a pedir y obtener copia de sus documentos lo cual constituye una forma de su ejercicio y una garantía ciudadana esencial en cualquier democracia. En consecuencia, los particulares pueden, verbigracia, conocer la forma como están organizadas las entidades públicas, su naturaleza jurídica, sus funciones o la manera como se tramitan y deciden los diversos asuntos de las mismas.

DOCUMENTO RESERVADO-Motivación decisión negativa

En cuanto a la información de tipo particular y especial, de las entidades públicas, el Código Contencioso Administrativo, se limitó a establecer que sólo en aquellos casos en que la Constitución y la ley hayan dado carácter reservado a ciertos documentos podrá negarse la petición o la solicitud de copias; no obstante lo anterior, estima la Sala que para garantizar el derecho de petición el legislador estableció en forma expresa, la obligación, por parte de las autoridades de motivar la decisión negativa y, además, la de notificarla al peticionario y al agente del Ministerio Público e inclusive de someterlo eventualmente al control jurisdiccional.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Obtención de
información solicitada/DERECHO DE ACCESO A
DOCUMENTOS PUBLICOS-Motivación decisión
negativa/DERECHO DE PETICION-Calificación modalidad
nombramiento de notario

Si pasados 10 días de la petición de documentos no se ha dado la respuesta, se entenderá para todos los efectos legales que la respectiva solicitud ha sido aceptada y los correspondientes documentos deberán ser entregados dentro de los 3 días siguientes; el peticionario, en virtud del silencio administrativo positivo, adquirió el derecho de obtener las certificaciones y la información solicitada. Todas las personas tienen derecho a acceder a documentos públicos, salvo los casos que establece la ley. Por consiguiente la decisión negativa debió motivarse señalando su carácter reservado e indicando las normas jurídicas pertinentes que establecen excepcionalmente la reserva, con lo cual se desconoció la garantía al derecho de petición y el acceso a documentos públicos, así como el debido proceso administrativo.

Referencia: Expediente T-110632

Actor: Hernando Camacho Rios

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., febrero dieciocho (18) de mil novecientos noventa y siete (1997)

La Corte Constitucional, Sala de Revisión No. Ocho integrada por los H. Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a revisar la sentencia relacionada con la acción de tutela de la referencia, proferida por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el día 19 de septiembre de 1996.

I. ANTECEDENTES

a. La Petición

El ciudadano HERNANDO CAMACHO RIOS, presentó escrito de acción de tutela contra el Superintendente de Notariado y Registro, con el fin de que se le tutele su derecho fundamental de petición, y mediante sentencia se ordene a la entidad resolver la petición formulada el día 26 de julio de 1996.

b. Los Hechos de la Demanda

El actor aduce que mediante escrito presentado a la Superintendencia de Notariado y Registro, el día 26 de julio de 1996, solicitó se le expidiera certificación sobre el nombramiento de los notarios de primera categoría realizado en el período notarial comprendido entre los años de 1990 a 1994, precisando la modalidad de nombramiento, así : a) interinos sin determinar el tiempo hasta cuando desempeñaron el cargo, b) interinos hasta el vencimiento del período y c) interinos hasta proveer el cargo en propiedad mediante concurso, señalando en cada caso cada uno de tales actos, el nombre de la persona favorecida y la Notaría a la cual accedieron, así como las confirmaciones o remociones producidas.

De otra parte, argumenta el demandante, que si bien mediante oficio número 09808 del 15 de agosto del año en curso le comunicaron que, "se ha iniciado el trámite pertinente pero que se requiere de un tiempo prudencial para responderle", lo cierto es que hasta la fecha de la presentación de la acción de tutela no se había satisfecho su requerimiento.

II. LA DECISION DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en sentencia de 26 de julio de 1996, luego de solicitar el informe a la autoridad frente a la cual se propuso la acción, resolvió negar la tutela formulada por el ciudadano Hernando Camacho Ríos, contra el Doctor Pedro Bonett Locarno, Superintendente de Notariado y Registro, previas las siguientes consideraciones:

"4. Del contenido de la información suministrada por el Señor Superintendente de Notariado y Registro, de los documentos acompañados con la misma, así como de los allegados por el peticionario con el escrito dirigido a este Tribunal, se desprende que, efectivamente, el 26 de julio de 1996 el Señor Camacho Ríos, invocando el ejercicio del derecho de petición, solicitó a esa entidad se le expidiera certificación sobre el nombramiento de notarios realizado en el período comprendido entre los años de 1990 a 1994, precisando la modalidad del nombramiento -interinos sin determinar el tiempo hasta cuando desempeñarían el cargo, interinos hasta el vencimiento del período e interinos hasta que se provea el cargo en propiedad mediante concurso-, los actos administrativos expedidos para ese efecto, el nombre de la persona favorecida con la designación, ratificaciones o remociones producidas (folios 5 y 6). Igualmente se encuentra establecido que, inicialmente, mediante oficio número 09808 del 15 de agosto del año en curso, la Coordinadora Actividades Notariales, Secretaría General de la mencionada entidad, informó al peticionario sobre la iniciación de los trámites pertinentes y la necesidad de un tiempo prudencial para constatar la información

requerida, señalando que, una vez obtenida la misma, le sería remitida (folio 7). Y, posteriormente, mediante oficio número 11587 del 11 de los corrientes, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro se dirigió al peticionario para informarle que no es posible acceder a la solicitud formulada y exponerle las razones de esa decisión (folio 18). Dicho oficio, según se desprende de su contenido, fue remitido a la misma dirección suministrada por el peticionario en el escrito dirigido a este Tribunal.

"5. Lo anterior permita a la sala concluir que, si bien es cierto, para la fecha de la presentación de la solicitud de tutela, el Señor Hernando Camacho Ríos no había recibido respuesta de fondo a la petición formulada el 26 de julio de 1996, lo evidente es que durante el trámite de la misma aquella se produjo, aunque en forma negativa. Es decir que, para este momento, el objeto de la acción de tutela ya ha sido satisfecho, lo cual descarta la violación actual del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, pues éste se entiende satisfecho con la respuesta que la administración ofrezca al ciudadano para resolver de fondo la solicitud que le ha sido propuesta, sin interesar, por tanto, si la decisión es favorable o desfavorable. A esta conclusión se llega si se tiene en cuenta que es a la respectiva autoridad pública a la cual el corresponde adoptar la decisión que de acuerdo con la ley se debe tomar. El juez de la tutela no se encuentra facultado para calificar la determinación que la administración asuma con respecto a una determinada solicitud."

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera: Competencia

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 inc. 3 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar la sentencia que resolvió la acción de tutela de la referencia.

Segunda. La Materia

El derecho de petición y el acceso a documentos públicos.

El actor presenta demanda de tutela para que se le proteja el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución,

pues estima que éste fue vulnerado por parte de la entidad accionada, al abstenerse de otorgarle la información solicitada el día 26 de julio de 1996.

Con relación al derecho de petición y el acceso a documentos públicos, esta Corporación recientemente en sentencia T-605 de 1996 afirmó:

"La Constitución, en su artículo 74, señala: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley". Así mismo, la ley 57 de 1985 "por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales", en su artículo 12 preceptúa que: "Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas 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."

Interpretando sistemáticamente las distintas normas de la Constitución, esta Corporación ha declarado que el derecho a acceder a documentos públicos está directamente relacionado con el derecho de petición, al ser una manifestación específica del mismo. El derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinadas informaciones, es la especie."

De otra parte, estima la Sala de Revisión que, en reiterada jurisprudencia: T-464 de 1992, T-473 de 1992, T-010 de 1993, T-315 de 1993, T-262 de 1993, T-119 de 1993 y T-219 de 1994, esta Corporación ha manifestado que el derecho de petición goza de la naturaleza de fundamental, fue consagrado como un derecho de los ciudadanos tendiente a morigerar el poder omnimodo del Estado, es decir, es un instrumento de particular importancia para que la sociedad civil pueda controlar a sus autoridades y hacer valer sus derechos; igualmente, ha estimado la Corte, que este derecho ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar los intereses ciudadanos y los derechos subjetivos, como elemento fundamental de la democracia participativa por ende, la pronta resolución de las peticiones por parte de la Administración, debe ser rápida, coherente y referirse a la materia consultada, es decir, este derecho fundamental de petición, no sólo incluye la facultad de elevar solicitudes respetuosas a los funcionarios del Estado, por motivos de interés general o particular; su núcleo esencial también incorpora el derecho a obtener una respuesta sobre el fondo de la solicitud, ya sea negativa o positiva, valga decir, la pronta resolución no se reduce al simple deber estatal de dar contestación, la respuesta debe ser coherente y referirse al fondo de la materia sometida a análisis por parte de

los interesados y no basta con que la autoridad pública esgrima cualquier razón o circunstancia para dar por respondida la petición.

En sentencia T-605 de 1996, la Corte estimó que:

"De un lado, se tiene que el derecho fundamental de acceder a los documentos públicos, está protegido específicamente por la ley 57 de 1985. En el caso que nos ocupa, son aplicables, sin lugar a dudas, los artículos 12 y 25 de esta ley. Ello, por consiguiente, constituye un desarrollo legal del derecho de petición, derecho fundamental consagrado por el artículo 23 de la Constitución, en forma general. Tampoco hay lugar a basarse exclusivamente en el artículo 74 de la Constitución. No: peticiones como la que originó esta demanda de tutela, están expresamente previstas en el la ley 57 citada, que establece concretamente cómo se presentan y resuelven."

Ahora bien, estima la Sala que el derecho de petición, como género envuelve el derecho de solicitar informaciones por parte de los ciudadanos; el acceso a la información sobre las actividades de la administración y el derecho a pedir y obtener copia de sus documentos lo cual constituye una forma de su ejercicio y una garantía ciudadana esencial en cualquier democracia, por ello el artículo 74 de la Carta, señala: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley", en consecuencia de lo anterior, los particulares pueden, verbigracia, conocer la forma como están organizadas las entidades públicas, su naturaleza jurídica, sus funciones o la manera como se tramitan y deciden los diversos asuntos de las mismas, para lo cual el legislador reguló y expidió la ley 57 de 1985: "por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales". En cuanto a la información de tipo particular y especial, de las entidades públicas, el C.C.A., se limitó a establecer que sólo en aquellos casos en que la Constitución y la ley hayan dado carácter reservado a ciertos documentos podrá negarse la petición o la solicitud de copias; no obstante lo anterior, estima la Sala que para garantizar el derecho de petición el legislador estableció en forma expresa, en los artículos 12 a 25 de la Ley 57 de 1985, la obligación, por parte de las autoridades de motivar la decisión negativa y, además, la de notificarla al peticionario y al agente del Ministerio Público e inclusive de someterlo eventualmente al control jurisdiccional. Es así como para el caso de documentos reservados, el artículo 19 del C.C.A. prohíbe la expedición de documentos oficiales que según la Constitución y la ley tengan carácter de reservados y el artículo 12 del mismo Código extiende dicha prohibición a aquellos que "hagan relación a la defensa de la seguridad nacional", agregando que dicha reserva "cesara a los 30 años" de haber sido expedida, al cabo de los cuales "el documento

adquiere carácter histórico y puede ser consultado por cualquier ciudadano".

En este orden de ideas, y para el caso de documentos reservados precisa en su artículo 21, la Ley 57 de 1985, que la decisión negativa deberá motivarse indicando las disposiciones legales pertinentes, que otorgan al documento tal carácter, permitiendo al ciudadano insistir contra la decisión negativa, en una especie de recurso jurisdiccional que debe ser resuelto por el Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, en única instancia, dentro del término de diez (10) días.

Pero además, el artículo 25 de la Ley, establece el silencio administrativo positivo frente a este tipo de peticiones al señalar que si dentro del plazo máximo de 10 días no se ha dado respuesta al peticionario se entenderá para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada, debiendo entregarse el documento dentro de los 3 días siguientes:

El caso concreto.

El actor, mediante escrito de 26 de julio de 1996, solicita a la entidad acusada, certificación sobre las modalidades de nombramiento de notarios interinos de primera categoría, durante el período notarial de los años 1990 a 1994, así: a) interinos sin determinar el tiempo hasta cuando desempeñaron el cargo, b) interinos hasta el vencimiento del período y c) interinos hasta que se provea el cargo en propiedad mediante concurso, así mismo determinar el nombre de la persona favorecida con la designación y la Notaría a desempeñar y sus confirmaciones y ratificaciones, en caso afirmativo, determinar el nombre y la Notaría de quienes fueron favorecidos.

La coordinadora de actividades notariales de la Secretaría General de la Superintendencia de Notariado y Registro, dió respuesta a la solicitud, el día 15 de agosto de 1996, manifestando que "se ha iniciado el trámite pertinente por parte de esta oficina, pero se requiere de un tiempo prudencial en razón a que se debe recurrir a los archivos de la Superintendencia con el fin de constatar la información de todos los Notarios, la que una vez obtenida oportunamente le será remitida" (folio 7 del expediente).

Posteriormente, luego de iniciada la acción de tutela, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y registro, mediante oficio No. 11587 de 11 de septiembre de 1996, contesta la petición negando la solicitud, manifestando que:

"El derecho de petición que usted dice ejercer a través del escrito citado en la referencia, involucra necesariamente el también derecho fundamental de acceso a la información previsto por el artículo 74 de la Constitución Política de Colombia que, como debe ser bien conocido por usted, tiene limitaciones inspiradas en una objetiva prevalencia del interés general.

Y es virtud de esas limitaciones que los funcionarios se encuentran autorizados para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta o comunicación pueda vulnerar, entre otros, el derecho a la intimidad, consagrado por el artículo 15 de la Carta Política. La noción de documento público comprendida por el artículo 74 que se ha citado, para efectos del acceso a ellos, comporta el hecho objetivo de su contenido y, por tanto, es necesario observar el que no exista prohibición legal para publicarlos o comunicarlos, entre los cuales la jurisprudencia ha hecho mención de los bancos de datos pero no personales.

"La constancia por usted solicitada hace referencia a información que necesariamente ha de ser extraídas de las hojas de vida de los notarios que usted menciona, ante lo cual no es posible acceder a su petición, ejercida en interés particular, por las razones expuestas."

De conformidad con el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, las respuestas de la Administración fueron extemporáneas, pues las peticiones han debido resolverse "en el término máximo de diez (10) días" el cual venció el día agosto 12, y la primera respuesta sólo se produjo el día 15 de agosto, y la segunda el día 11 de septiembre de 1996. Por consiguiente, estima la Sala que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 57 de 1985 la solicitud elevada por el actor debe entenderse aceptada y la información debe entregarse dentro de los 3 días siguientes, en efecto, el citado artículo 25, establece que:

"artículo 25. 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 funcionario renuente será sancionado con la pérdida del empleo".

De lo anterior se desprende que la conducta de la entidad pública no encaja dentro de lo preceptuado en el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, que subrogó el artículo 22 del Código Contencioso Administrativo, como quiera que si pasados 10 días de la petición de documentos no se ha dado la respuesta, se entenderá para todos los efectos legales que la respectiva solicitud ha sido aceptada y los correspondientes documentos deberán ser entregados dentro de los 3 días siguientes; el peticionario, en virtud del silencio administrativo positivo, adquirió el derecho de obtener las certificaciones y la información solicitada, por ende la Corte así lo ordenará.

Finalmente, extraña a esta Sala de Revisión la respuesta emanada de la Oficina Jurídica en el oficio No. 11587, en el sentido de la existencia de limitaciones para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta o comunicación pueda vulnerar, entre otros, el derecho a la intimidad, consagrado por el artículo 15 de la Carta Política; en efecto, considera la Corporación que para el caso de documentos reservados, el artículo 74 de la C.P., en armonía con el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, precisa que todas las personas tienen derecho a acceder a documentos públicos, salvo los casos que establece la ley. Por consiguiente la decisión negativa debió motivarse señalando su carácter reservado e indicando las normas jurídicas pertinentes que establecen excepcionalmente la reserva, situación que no se cumplió en el oficio referido, con lo cual se desconoció la garantía al derecho de petición y el acceso a documentos públicos, así como el debido proceso administrativo, por cuanto limitó la posibilidad eventual del ciudadano para interponer el recurso de insistencia contra la decisión que para el caso concreto era en el único mecanismo judicial con que contaba el peticionario, el cual debía ser resuelto (art. 21 ley 57 de 1985) por el Tribunal Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos; en consecuencia, la tutela es el único mecanismo de defensa judicial que surge para proteger el derecho fundamental de petición y de acceso a los documentos públicos.

En mérito de lo expuesto, la Sala 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 Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el día 19 de septiembre de 1996, y en su lugar se concederá la tutela del derecho de petición del señor HERNANDO CAMACHO RIOS, contra la Superintendencia de Notariado Y Registro.

Segundo. **ORDENAR** al Superintendente de Notariado y Registro, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a entregar las certificaciones y demás documentos solicitados dentro de la petición elevada el día 26 de julio de 1996, a la mencionada entidad por parte del señor HERNANDO CAMACHO RIOS.

Tercero. **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General