



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 044

TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN EN GENERAL
- NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO
DE PETICIÓN - CARÁCTER
CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL
DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL
ACCESO A LOS DOCUMENTOS
PÚBLICOS

INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por ambas partes, en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, el día 24 de febrero de 2015, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instauró CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA en contra del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO “ICA”.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La Demanda:

CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA presentó ACCIÓN DE TUTELA en contra del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO “ICA”, por la



presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de petición.

1.2. Reseña Fáctica:

Manifiesta la parte actora que, el 29 de diciembre de 2014, presentó petición ante la entidad accionada, el cual fue enviado por correo certificado a través de la empresa DEPRISA.

Expone que, la entidad accionada, en cabeza de su Gerente Seccional-Sucre, ALONSO SAUCEDO CADENA, dio respuesta evasiva, argumentado no saber los fines del derecho petición, muy a pesar que en su escrito, narra en los hechos, que los documentos solicitados, se necesitan para promover acción judicial en busca de amparo constitucional del derecho colectivo a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público.

Señala que, la accionada lleva más de 38 días, sin dar respuesta a la petición instaurada.

1.3. Las Pretensiones:

Solicita la parte actora se tutelen los derechos fundamentales invocados, y como consecuencia,

- Se ordene a la entidad accionada dar respuesta de fondo, clara y precisa al derecho de petición presentado el 29 de diciembre de 2014.
- Que se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación, para que se abra investigación disciplinaria al funcionario ALONSO SAUCEDO CADENA, Gerente Seccional-Sucre, por dilatar la respuesta y no dar respuesta de fondo, clara precisa, y concisa al derecho de petición presentado el 29 de diciembre de 2014.



2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 10 de febrero de 2015 (fol. 8).
- Admisión de la demanda: 11 de febrero de 2015 (fol. 10).
- Notificaciones: 12 de febrero de febrero de 2015 (fol. 11-13).
- Contestación a la demanda: 16 de febrero de 2015 (fol. 14 a 22).
- Sentencia de primera instancia: 24 de febrero de 2015 (fol. 33 a 37).
- Impugnación accionada: 3 de marzo de 2015 (fol. 41-43).
- Impugnación parte actora: 4 de marzo de 2015 (fol. 45)
- Concesión de la impugnación: 6 de marzo de 2015 (fol.48).
- En la oficina judicial- reparto: 16 de marzo de 2015 (fol. 1 C-2).
- Secretaría del Tribunal: 17 de marzo de 2015 (fol. 2 C-2).

2.1. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

El **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"**, en término, allegó memorial visible de folio 14 a 20 del expediente, donde acepta algunos hechos, niega otros y se opone a las súplicas de la acción instaurada, al tiempo que agrega, que según la Ley 1437 de 2011, es clara en determinar cuáles son los requisitos que debe contener un derecho de petición para que sea atendido por la entidad a la cual va dirigido.

Que según los artículos 16 y 17 de la mencionada ley, de no encontrarse los requisitos exigidos, deberá darse por incompleta la petición, requiriendo completar la misma dentro del plazo que será indicado por la entidad, por lo cual no se puede alegar violación al derecho de petición, cuando la entidad ha verificado la solicitud y ha considerado que la misma no cumple con lo exigido por el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011, informado al peticionario para que complete la solicitud.



Manifestó igualmente que, la acción de tutela es improcedente como mecanismo transitorio, por no estar demostrado el perjuicio irremediable, por no existir violación del derecho de petición, y por la inactividad del accionante.

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA¹:

El Juez de primera instancia, concedió el amparo respecto al derecho de petición, por considerar que, la entidad accionada con su conducta, está evadiendo la entrega de la información solicitada por el actor, quedando demostrado una falta de cumplimiento con su deber de servir a la comunidad como entidad estatal y a su vez, va en contra vía con los principios de eficacia y celeridad, que deben estar presentes en toda actuación administrativa que conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales de petición, información y acceso a los documentos públicos.

4. LA IMPUGNACIÓN²⁻³:

Las partes inconformes con la decisión, impugnaron la sentencia en mención en los siguientes términos:

-El **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"**, mediante escrito del 4 de marzo de 2015, impugnó el fallo de primera instancia, reiterando lo expuesto en la contestación a la demanda y manifestando, que la Gerencia Seccional, en la respuesta dada, aplicó el procedimiento contenido en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, solicitando al accionante que el término de 1 mes, completara la petición, en el sentido de informar el objeto de la misma, y hasta la fecha no ha entregado la información requerida.

Aduce que, se encuentra plenamente demostrado que desde el mismo momento se le dio respuesta al actor, comunicándole la necesidad de allegar información

¹ Folio 33 a 37 C. Ppal.

² Folio 41 a 43 C. Ppal. (Parte accionada).

³ Folio 45 C. Ppal. (Parte actora).



adicional para completar la petición en los términos contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1437 de 2011, se encuentran suspendidos los términos de respuesta al derecho de petición, por lo cual no se podría alegar incumplimiento por parte de la entidad para dar respuesta a lo solicitado.

-La **PARTE ACTORA**, se pronunció en término, argumentando que, si bien el juzgador de primera instancia acertó al proteger el derecho de petición invocado, erró al ordenar a la entidad accionada “que si bien lo quiere puede contestar el derecho de petición de manera negativa y motivada”, lo anterior es ilegal, ya que de acuerdo a lo regulado por la Ley 472 de 1997, los ciudadanos que deseen interponer acción popular en defensa los derechos colectivos a la moralidad administrativa, podrán acceder a toda la documentación pública.

Que para el caso concreto, los contratos solicitados versan sobre contratación de obra pública, los que presuntamente lesionan el erario público, por lo cual solicita que se revoque el numeral segundo de la sentencia impugnada y como consecuencia, ordene a la entidad accionada responder de manera positiva el derecho de petición.

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en Segunda Instancia.

5.1 PROBLEMAS JURÍDICOS:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Se vulnera el derecho fundamental de petición, al no recibir dentro de los plazos legales, decisión expresa, material y de fondo, frente a la petición elevada ante una entidad pública?



¿Se vulnera el derecho a la información y de acceso a los documentos públicos por parte de la entidad pública peticionada, que exige como requisito para emitir una respuesta de fondo, trámites engorrosos e innecesarios que contrarían los principios legales y constitucionales que regulan el derecho fundamental de petición?

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales, si hay lugar a ello.

Analizado lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiará los siguientes temas: i) El derecho de petición en general, ii) El Núcleo Esencial del Derecho de Petición, iii) Carácter constitucional y legal del derecho a la información y el acceso a los documentos públicos, y iv) El caso concreto.

5.1. EL DERECHO DE PETICIÓN EN GENERAL:

Reza y plantea la Constitución Política (Artículo 23) una regla general en cuanto al Derecho de Petición, consistente en que toda persona tiene derecho fundamental a presentar verbal o por escrito, peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En reiterada jurisprudencia, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido que en la pronta resolución de parte de la autoridad a quien se dirige la petición, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así



recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales y legales (Sentencia T- 495 de 1992).

Así pues, la Corte ha considerado que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las peticiones ante ellas formuladas, es decir, la garantía eje del derecho de petición se satisface solo con las respuestas y tienen esta categoría, aquella decisión, conclusión que afirma una realidad, satisface una inquietud u ofrece certeza al interesado (Sentencia T-439 de 1998).

Así las cosas, se revela vulneración de este derecho constitucional, cuando no hay respuesta a la petición formulada, cuando su resolución es tardía o no se aborda el fondo de la misma.

5.2. NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PETICIÓN:

En suma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si estas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido. Por ello, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido, y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata, comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.

La Corte Constitucional, en sentencia T-848 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, al respecto puntualizó:

“Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición.”

Ahora bien, en lo relativo al término para resolver las peticiones la autoridad pública no puede en un momento dado, excusarse manifestando que la no



contestación del derecho de petición da lugar al fenómeno jurídico del silencio administrativo, ya que por su parte la Corte Constitucional, en sentencia T – 255 del 21 de mayo de 1996, expresa:

“El derecho de petición no queda satisfecho con el silencio Administrativo que algunas normas disponen, pues es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para hacer posible el adelantamiento de la actuación, pero en ninguna forma cumple con las exigencias constitucionales y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental...”

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición, ha dicho la Corte Constitucional:

“Esta Corte ha establecido que el derecho de petición cumple una doble función, cual es:⁴ (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas, y/o a los particulares en los casos en que proceda, y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido⁵. Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte del administrado de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a lo solicitado, sin perder de vista, que en ningún momento su ejercicio conlleva obtener una respuesta positiva o de aceptación⁶

Respecto al tema, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo delineó una serie de requisitos que debe cumplir la respuesta emitida, a fin de no vulnerar el Derecho Fundamental de Petición, en tal sentido consideró:

“i) oportunidad, conforme a las reglas contenidas en el artículo 6° del Código

⁴ Cfr. Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

⁵ Esta Corporación así lo delineó en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: “c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. “Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición”. En idéntico sentido, esta Corporación precisó que: “el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2° y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada...en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna...”

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-005 de 2011.



*Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver, y de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud ii) **Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, lo cual no indica que la respuesta deba ser favorable y, iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario.***

.....

En síntesis, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada, ello supone que las situaciones contrarias a los principios enunciados, son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad peticionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados”⁷(Negritillas del texto original).

Por lo dicho, recae en cabeza de la entidad que recibe la solicitud la obligación de emitir una respuesta oportuna y de fondo, atendiendo a los principios de congruencia y efectividad del derecho de petición, lo que no quiere decir que la respuesta tenga que ser positiva frente a lo solicitado, basta con que la misma se resuelva materialmente y satisfaga la necesidad, con sujeción a los requisitos antes mencionados.

Ahora bien, con relación al plazo para resolver la petición, claramente el artículo 14 del C.P.A.C.A. establece como término para la resolución de las peticiones la regla general de los 15 días para peticiones en interés particular, estableciendo igualmente en su numeral primero y segundo el término de resolución de 10 días para el tipo de solicitud de documentos, y el de 30 días para el caso de consultas, solo siendo viable el superar estos plazos en la hipótesis consagrada en el párrafo del mismo artículo, indicando los motivos por lo que no es posible cumplir con el término legal y señalando un plazo razonable para resolver, que no podrá exceder el doble del inicialmente previsto. Por ello, una vez superado el plazo legal, se entra a vulnerar el núcleo esencial del derecho de petición.

⁷CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia del 02 de diciembre de 2010. CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO REF: Expediente núm. 76001-23-31-000-2010-01809-01(AC) ACTOR: WILLIAM MARTINEZ CARDONA. DEMANDADO: MIN DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL.



Es importante mencionar, que en caso de actuaciones administrativas en donde la ley no consagre un plazo especial para su resolución, el mismo es el general consagrado en la norma ya estudiada.

Por último, en este aspecto, es importante reseñar que los requisitos consagrados en el artículo 16 del C.P.A.C.A. ⁸, deben revisarse partiendo de la base que son establecidos para que las peticiones sean claras, pero en modo alguno como unos requisitos formalistas cuya ausencia haga viable no contestar de fondo las mismas. Adicionalmente, el objeto de la petición, consagrado en el numeral 3 de la norma en comento, no es otra cosa que el objetivo pretendido por el solicitante, es decir, en el caso concreto, la expedición de copias de unos documentos públicos.

5.3. CARÁCTER CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS.

El derecho a la información, dado a su carácter constitucional, se torna como mecanismo para acceder a información de carácter público, como quiera que este encuentra vínculo con los principios de transparencia y publicidad que deben caracterizar la actuación de los poderes públicos en un Estado de Derecho ya que por medio de estos, se contribuye al control ciudadano sobre las agencias estatales, al obligarlas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos, se convierte por lo tanto en un medio para combatir la corrupción y para hacer efectivo el principio de legalidad, entendido como el sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho.

El artículo 74 superior establece:

“Artículo 74: Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

⁸ En este punto, aclara la Sala que la norma aplicable es claramente la Ley 1437 de 2011, en atención a que su inexecutable fue diferida por la CORTE CONSTITUCIONAL hasta el 31 de diciembre de 2014 (Sentencia C-818 de 2011) y conforme lo consagra el artículo 624 del C.G.P. los términos que empiezan a correr se regulan por la norma vigente al momento de su iniciación.



El secreto profesional es inviolable.”.(Subrayas de la Sala).

Como se puede observar, es clara la norma en manifestar, que **todas** las personas tienen el **derecho** de acceder a los documentos públicos, no obstante exceptúa aquellos que la ley disponga lo contrario, es decir, los que estén descritos con carácter de reserva legal.

Al respecto la H. Corte Constitucional ha manifestado:

*“El derecho de acceso a la información es reconocido expresamente por el artículo 74 de la Constitución Política en los siguientes términos: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Este precepto está ubicado en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución (De los Derechos sociales, económicos y culturales), **no obstante la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter de derecho fundamental.***

Este derecho guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público.

En efecto, cabe recordar que las solicitudes dirigidas a las autoridades públicas pueden versar precisamente sobre documentos públicos o sobre información pública, razón por la cual en ocasiones el objeto protegido por ambos derechos parece confundirse, aunque en todo caso es susceptible de ser diferenciado.”⁹ (Destacado de la Sala).

Sin embargo, a lo expuesto se presentan casos en los cuales la administración puede emitir respuesta negativa frente a los documentos que tienen bien sea el carácter de reserva constitucional o legal, situación que se encuentra reglamentada por la Ley 1437 de 2011 en su artículo 24 el cual orienta lo siguiente:

“Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:

- 1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.*
- 2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
- 3. Los amparados por el secreto profesional.*
- 4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la*

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-511 de 2010. M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.



historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.

5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación¹⁰”.

La H Corte Constitucional, ha manifestado que la norma general es que las personas tienen derecho a acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado, ello significa que las normas que limiten el acceso a información deben ser interpretadas de manera restrictiva y que toda limitación debe ser motivada, esto para que en armonía con lo establecido en el artículo 74 de la Constitución, los límites al acceso a la información estén bajo control del Estado y deban ser fijados a través de la ley¹¹.

De lo anterior se puede esclarecer que, la información que se caracterice por estar sometida a reserva, debe tener sustento legal y constitucional como límite del derecho de acceso a la información pública, lo que quiere decir que, los documentos que reposen en las entidades estatales se presumen públicos y de libre acceso, mientras no estén afectados por el carácter de reserva legal, los mismos que han sido fijados taxativamente por la normativa pertinente y la doctrina constitucional, tal como se anotó en precedencia.

Por otro lado, y respecto al derecho de acceso a los documentos públicos, la Ley 57 de 1985 “*por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales*”, se tornó como el principal instrumento normativo que regula este derecho, estableciendo en su artículo 12, “***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***”, así las cosas, la misma Corte Constitucional ha considerado constitucionalmente admisible dicho precepto, quedando a cargo del Juez de tutela examinar el procedimiento de

¹⁰ Declarado exequible mediante sentencia C-951 de 2014.

¹¹ Ver CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1025 de 2007 .M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA



acceso a la información y sus reglas, las cuales deben ser tenidas en cuenta a la hora de definir en determinado caso si existe vulneración del derecho que se estudia.

El Máximo de Órgano de lo Constitucional, en uno de sus pronunciamientos sobre el tema, y sobre la importancia de la aplicación de lo dispuesto en la norma descrita, manifestó:

“los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos, que son mecanismos necesarios para ejercer el control político y la democracia participativa que se concreta en la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública, deben ser resueltos en términos perentorios que señala la ley, so pena de vulnerar su núcleo esencial¹²” (Negrillas de la Sala).

Lo propio hizo la Ley 1712 de 2014¹³, Estatutaria de la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, cuando determinó en su marco normativo que, toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal.

De la citada Ley, considera la Sala pertinente resaltar de su articulado más pertinente para el caso de marras, lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

(..)..

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-842 de 2002. M.P. Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

¹³ Análisis de constitucionalidad efectuado por la H. Corte Constitucional mediante sentencia C-274 de 2013.



Principio de facilitación. *En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.*

Principio de celeridad. *Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.*

Principio de eficacia. *El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.*

(...).

ARTÍCULO 4o. CONCEPTO DEL DERECHO. *En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.*

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos (Subrayas de la Sala).

ARTÍCULO 5o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. *Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:*

a) *Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;*

(...)

ARTÍCULO 10. PUBLICIDAD DE LA CONTRATACIÓN. *En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9o literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.*

PARÁGRAFO. *Los sujetos obligados deberán actualizar la información a la que se refiere el artículo 9o, mínimo cada mes.*



ARTÍCULO 20. ÍNDICE DE INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA. Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificado como clasificado o reservado, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.

ARTÍCULO 24. DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.

ARTÍCULO 25. SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Es aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública.

PARÁGRAFO. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta. (Destacado de la Sala).

Valga la pena resaltar que la H. Corte Constitucional, en sentencia que realizó el estudio de constitucionalidad del anterior marco normativo, manifestó respecto al tema del derecho al acceso de documentos públicos:

“El derecho de acceso a documentos públicos cumple al menos tres funciones esenciales en nuestro ordenamiento. (i) En primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos. Esta clara interdependencia entre el modelo de democracia participativa y el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos fue sido resaltada expresamente en la sentencia C- 038 de 1996, en donde se señaló que “no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. (ii) En segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización. (iii) Finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal. Concretamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que: “(...), la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos



políticos conexos."¹⁴

Así las cosas, se puede entender de las exposiciones legales y jurisprudenciales sobre el tema, que el derecho de acceso a documentos públicos impone al menos dos deberes correlativos a todas las autoridades estatales. En primer lugar, para garantizar el ejercicio de este derecho, las autoridades públicas tienen el deber de suministrar a quien lo solicite, información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada, sobre su actividad. En segundo lugar, también es necesario que las autoridades públicas conserven y mantengan "la información sobre su actividad, ya que, de no hacerlo, se vulnera el derecho de las personas al acceso a la información pública y, en consecuencia, el derecho a que ejerzan un control sobre sus actuaciones."

Bastan las anteriores disposiciones legales y jurisprudenciales para entrar a estudiar,

6. EL CASO CONCRETO:

De los hechos narrados en la demanda, y de los argumentos expuestos por los extremos de la *litis*, es claro para esta Colegiatura que la controversia nace en razón a la supuesta vulneración del derecho fundamental de petición por parte de la entidad pública petitionada, al responder la solicitud de manera evasiva y mediando trámites innecesarios, evitando resolver de fondo, lo pedido.

Para probar lo anterior, fueron arrimadas como pruebas relevantes al proceso, las siguientes:

- Copia del desprendible de envió (guía de envió) de fecha 30 de diciembre de 2014 (folio 3).
- Copia derecho de petición calendarado 29 de diciembre de 2014 (folio 4-5).

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-274 de 2013. M. P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.



- Copia del oficio No. 39152100006 del 19 de enero de 2015, emanado del ICA, mediante el cual se da respuesta a un derecho de petición (folio 6-7).

Teniendo en cuenta lo anterior, es un hecho cierto, que al actor presentó derecho de petición ante el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, con fecha 29 de diciembre de 2014, con fecha de envío del día 30 del mismo mes y año, solicitando la expedición de copias auténticas del contrato de obra que tuvo como objeto, el levantamiento del encerramiento de la sede del ICA, oficina Sincelejo, ejecutada en los meses de octubre, noviembre diciembre de 2014.

También es cierto que, el ICA, mediante oficio No. 39152100006 del 19 de enero de 2015, dio respuesta al derecho de petición, argumentando que la petición no cumplía con los requisitos exigidos por el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011, ya que no se indicó cual era el objeto de la petición, y requiriendo al actor para que completara su solicitud.

Ahora bien, el *A-quo*, determinó que la respuesta emitida por la entidad, no cumplía con los requisitos exigidos por la ley y por la jurisprudencia constitucional, pues la misma no fue clara, congruente ni precisa, razón por la cual amparo el derecho invocado y ordenó a la entidad, responder la petición bajo los parámetros exigidos expidiendo copia de los documentos solicitados o “negándola si estos estaban bajo reserva”.

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos, se detiene la Sala en este punto a fin de analizar lo siguiente.

El artículo 16 del C.P.A.C.A, que regula el contenido de las peticiones, indica en su numeral 3° el deber de señalar cual es el objeto de la petición, argumento que tomó la entidad accionada para no resolver de fondo lo pedido.

La Sala previo análisis de las pruebas aportadas, observó que, si bien el actor en su derecho de petición no ajustó un acápite puntual al objeto de la petición, si se lee



de los hechos expuestos, más concretamente lo narrado en el hecho cuarto, **la necesidad constitucional y legal de velar por la garantía de los derechos colectivos, de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público conforme lo consagrado en el artículo 4 de la ley 472 de 1998**, razón por la que **pide copia auténtica de los contratos de obra que levantaron el encarcelamiento de la sede del ICA**, por las supuesta irregularidades en dicho contrato.

Es claro pues, que de las líneas anteriores se puede leer claramente cuál es el motivo de la petición y porque razón se solita la expedición de las copias del contrato de obra reseñado, aunado a esto la entidad petitionada al momento de dar respuesta, desconoció lo señalado en el parágrafo del artículo 16 del C.P.A.C.A, que a renglón seguido dicta ***“La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla”***, así las cosas, la accionada solo se limitó a ordenar el complemento de la solicitud, sin interpretar el tenor integral de la misma norma que invocó para resolver lo requerido.

Sumado a lo anterior, el mismo parágrafo del artículo 25 de la Ley 1712 de 2014, señala claramente que, **en ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.**

Atendiendo a lo expuesto, considera la Sala que si bien es cierto y el Juzgador de primera instancia acertó al momento de amparar el derecho de petición del actor, erró al dar la facultad potestativa a la entidad de resolver de una manera positiva la petición, expidiendo copia de los documentos solicitados, o de manera negativa indicado si los mismos tienen carácter de reserva legal, toda vez que si en el hipotético caso, que estos estuvieren afectados bajo reserva, esto se debió indicar de manera expresa en la respuesta que se le dio al accionante, motivando su



decisión e indicando bajo que parámetro legal y constitucional los documentos son reservados, lo cual no hizo el ente peticionado.

No obstante entiende esta Magistratura que, si bien la doctrina constitucional señala respecto a la respuesta al derecho petición, que la misma debe ser clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, **sin que esto indique que la respuesta deba ser positiva o favorable**, si debió el Instituto accionado en el caso de resolver negativamente la petición, mencionar el motivo concreto y con fundamento legal por lo cual se negaba, si fuese el caso de un documento de reserva, señalar expresamente y de manera motivada el fundamento constitucional y normativo de dicha decisión, sin evadir la solución a lo pretendido como se infiere del mismo escrito de la contestación, máxime que las normas ya indicadas consagran que los documentos referentes a la contratación pública, son de acceso público.

En mérito de lo manifestado, y siendo que los documentos de los cuales se solicita copia no se encuentran afectados bajo reserva legal según el artículo 24 del C.P.A.C.A, pues no se encuentran enlistados en la norma; tampoco se allegó prueba por parte de la entidad de que estos no se pudieran expedir por ser reservados, por consiguiente, se presumen públicos, por lo tanto deben ser expedidos y puestos en conocimiento del accionante, a la luz de la normativa y la jurisprudencia citada en precedencia, como quiera que para esta Colegiatura, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el acceso a los documentos públicos como un derecho de rango constitucional y fundamental, habida consideración que el mismo, guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público.

Por lo anterior, los argumentos esgrimidos por el ente demandado impugnante, carecen de todo asidero jurídico, como quiera que está demostrado que la respuesta dada a la petición, fue claramente evasiva y con inobservancia tanto de los preceptos legales y constitucionales que rigen el derecho petición, como los



parámetros normativos, jurisprudenciales y constitucionales que regula, el libre acceso a los documentos públicos.

Así las cosas, considera esta Magistratura que el derecho fundamental de petición del accionante está siendo vulnerado, teniendo en cuenta que a la fecha, respecto a la petición, esto es la presentada el 30 diciembre de 2014, han transcurrido más de dos (2) meses, presentándose claramente un término superior al previsto por el ordenamiento jurídico, de diez (10) días, para decidir y publicitar las solicitudes de documentos (artículo 13 y 14 numeral 1° del C.P.A.C.A.), por lo que el plazo legal se encuentra superado, sin que a la fecha el accionado INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA", hubiese resuelto de mérito y de fondo, el requerimiento que impetró el accionante, por lo que se evidencia la flagrante vulneración del derecho fundamental de petición del que es titular.

Por lo antes anotado, a juicio de la Sala, los argumentos del actor impugnante, hayan certeza en el entendido de que la orden a impartir debe guardar relación con los postulados legales y constitucionales del derecho de petición y por ende impositiva de que se expidan las copias solicitadas, como quiera que los documentos solicitados no están afectados de reserva legal o constitucional, no tienen razón de ser negados al público.

Por otro lado, teniendo en cuenta la flagrante vulneración del derecho de petición y al acceso a los documentos públicos del accionante, en una interpretación carente en absoluto de racionalidad, por parte del Gerente Encargado del Instituto Colombiano Agropecuario-ICA Seccional-Sucre, **ALONSO SAUCEDO CADENA**, quien no respondió de fondo la solicitud presentada, lo que puede constituir en la materialización de una falta disciplinaria, según las voces del artículo 31 del C.P.A.C.A, se **COMPULSARÁ** copias de las presentes actuaciones con destino a la PROCURADURÍA REGIONAL SUCRE, por ser competente para investigar al Gerente Seccional de la entidad accionada, (Artículo 75 Numeral 1 Literal b, del Decreto 262 de 2000).



7. CONCLUSIÓN:

A guisa de conclusión, para esta Corporación, la simple manifestación de la administración en el sentido de que la petición no cumple con los requisitos de la norma, por no señalar el objeto de la solicitud, cuando esta se encuentra indicada claramente en el escrito de la petición, no satisface el derecho fundamental, pues en realidad, se trata de una respuesta simplemente formal o evasiva, destinada a distraer el cumplimiento de su deber constitucional, por ello, en abierta contradicción con el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 Superior, razón por la cual se vulnera flagrantemente el derecho invocado.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFÍQUESE el numeral **SEGUNDO**, de la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 24 de febrero de 2015, por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE disponiéndose en su lugar lo siguiente:

“SEGUNDO: ORDÉNESE al GERENTE DEL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA- SECCIONAL SUCRE, o quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a dar respuesta expresa, material y de fondo a la petición presentada por CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, el día 30 de diciembre de 2014, con la advertencia que la respuesta (contenido) sea diáfana, vale decir, conexa, relacionada o en unión con lo que fue materia de la solicitud elevada, ***procediendo de manera inmediata a expedir copia auténtica de los contratos de obra mediante los cuales se hizo el levantamiento del encerramiento de la sede del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO-ICA-Sincelejo, y de las actas de constancia de entrega real y efectiva de la obra ejecutada en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2014. Igualmente lo anterior deberá ser debidamente comunicado al actor”***.



SEGUNDO: ADICIÓNENSE el proveído fechado el 24 de febrero de 2014, en el sentido de **COMPULSAR** copias de la presente diligencia con destino a la PROCURADURIA REGIONAL SUCRE, en aras de evaluar la responsabilidad disciplinaria frente al caso del funcionario ALONSO SAUCEDO CADENA.

TERCERO: CONFÍRMESE en lo demás la sentencia impugnada.

CUARTO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

SEXTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen

SÉPTIMO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 037.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ