



## Concepto Sala de Consulta C.E. 102 de 1987 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS01021987

ACTUACION ADMINISTRATIVA. PUBLICIDAD. -

Excepción (art. 8º de la Ley 58 de 1982). EXAMEN POR PARTICULARES. Derecho. COPIAS Y CERTIFICADOS sobre las actuaciones administrativas. DOCUMENTOS: Reserva. RESERVA DE DOCUMENTOS. DOCUMENTOS: CONSULTA (Ley 57 de 1985, art. 12). INVESTIGACIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO Y / O DISCIPLINARIO. No estén sometidas a reserva como lo declara la misma Ley 57 de 1987, en su artículo 19. RESERVA DOCUMENTAL "EN PARTE" DE UN EXPEDIENTE (párrafo del art. 19 de la Ley 57 de 1985). DECRETO DE PETICION DE CONSULTA. Negación por reserva.

2. Situación cuando la persona interesada insiste sobre su solicitud: Corresponderá al Tribunal Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la se debe atender parcialmente. INVESTIGACIONES DE CARACTER DISCIPLINARIO. Carácter público y no el restrictivo de contener la expedición de las copias mientras no se reproduzcan las explicaciones o DESCARGOS del funcionario investigado. INVESTIGACION DISCIPLINARIA. Regulada en la ley y reglamento por el Decreto 482 de 1985 puede tener etapas que implican DESCARGOS verbales o escritos (art. 21 ibídem), o práctica de pruebas y formulación de cargos dentro del término fijado para adelantarla, hasta la recepción de descargos, y el cierre de la misma, cuando se considere perfeccionada (art. 37 ibídem), y está prescrita aún la orden de reabrir la investigación, si se considera incompleta (art. 39), sin que el término para culminarla pueda exceder de sesenta (60) días, cuando el empleado investigado es suspendido provisionalmente. TERMINO PARA LA EXPEDICION DE COPIAS. FUNCIONARIO RENUENTE. FALTA DISCIPLINARIA. Configura falta disciplinaria, sancionada con DESTITUCION, "dar a conocer indebidamente documento o noticia que el empleado deba mantener en secreto o reserva", al tenor del artículo 15, numeral 17 de la Ley 13 de 1984, y del artículo 48, numeral 17 del Decreto 482 de 1985.

Consejo de Estado. - Sala de Consulta y Servicio Civil. - Bogotá, D. E., siete de abril de mil novecientos ochenta y siete.

Consejero ponente: Doctor Jaime Paredes Tamayo.

Referencia:□Consulta. Radicación: Número 102.

El señor Ministro de Gobierno, en Oficio número 0087, envía a la Sala de consulta que textualmente se transcribe:

"Atentamente y a solicitud del señor Procurador General de la Nación, someto a consideración de la Sala que usted preside la siguiente consulta, relacionada con la reserva legal de los documentos y el acceso a la información.

El Código Contencioso Administrativo incluye en el 'derecho de petición de informaciones', el 'acceso a la información' sobre la acción de las autoridades y la obtención de 'copias de sus documentos', con excepción 'de los documentos que la Constitución Política o las leyes autorizan tratar como reservados' (arts. 17 y 19).

Por su parte, la Ley 57 de 1985 que regula la 'publicidad de los actos y documentos oficiales', en el artículo 12 establece las mismas reglas, indicando como reservados también los documentos que 'hagan relación a la defensa o seguridad nacional' y el artículo 19 agrega la siguiente disposición especial, respecto de las investigaciones disciplinarias:

'Artículo 19. Las investigaciones de carácter administrativo o disciplinario, no estarán sometidas a reserva. En las copias que sobre estas actuaciones expidan los funcionarios, a solicitud de los particulares, se incluirán siempre las de los documentos en que se consignen las explicaciones de las personas inculpadas.

Parágrafo. Si un documento es reservado el secreto se aplicará exclusivamente a dicho documento y no a las demás piezas del respectivo expediente o negocio'.

El párrafo anterior, concuerda con la última parte del inciso 3º del artículo 29 del Código Contencioso Administrativo que dice:

'Con los documentos, que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado'.

Entre los documentos reservados se encuentran el sumario, de conformidad con lo consagrado por el artículo 311 del Código o de Procedimiento Penal, pero el artículo 313 del mismo Código autoriza la expedición de copias del mismo a la autoridad competente 'para investigar y conocer de procesos judiciales, administrativos o disciplinarios'.

En relación con la interpretación de las disposiciones citadas, se han planteado los interrogantes que se exponen a continuación:

1º El artículo 19 de la Ley 57 de 1985 ordena que las copias de las actuaciones disciplinarias 'incluirán siempre las de los documentos en que se consignen las explicaciones de las personas inculpadas. Esa previsión tiene por fin proteger la honra de los empleados públicos acusados, evitando la publicidad de las quejas y de las diligencias previas hasta tanto no proceda la formulación de cargos y presente las explicaciones de los inculcados. En consecuencia, se pregunta si la entidad que adelanta el disciplinario debe abstenerse de expedir copias o de permitir a terceros el examen de las actuaciones, mientras no se produzcan las explicaciones de las personas acusadas.

2º Teniendo en cuenta la excepción de la reserva del sumario prevista por el artículo 313 del Código Penal y la reserva parcial de los documentos consagrados en el párrafo del artículo 19 de la Ley 57 de 1985 y en el inciso tercero del artículo 29 del Código Contencioso Administrativo, se pregunta: Los documentos procedentes del sumario son reservados o pierden tal carácter al ser incorporados a las investigaciones disciplinarias, pudiendo expedir copias de los mismos y ser examinados por terceros".

#### Consideraciones:

I. Las actuaciones administrativas son públicas, salvo las taxativas excepciones que establezcan la Constitución y la ley, según expresión del artículo 8º de la Ley 58 de 1982 y en los términos que contemplan los Capítulos IV y VIII, Libro 1º Título 1º del Código Contencioso Administrativo, cualquier persona tiene derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos.

"Sin embargo, la petición se negará si la solicitud se refiere a alguno de los documentos que la Constitución Política o las leyes autorizan tratar como reservados. La decisión negativa será siempre motivada (art. 19 ibídem).

"Con los documentos, que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan carácter de reservados, y obren dentro de un expediente se hará cuaderno separado" (art. 29 in fine).

Por su parte, la Ley 57 de 1985, reiteró en su artículo 12 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 y la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional".

Las investigaciones de carácter administrativo o disciplinario no están sometidas a reserva como lo declara la misma Ley 57 de 1985, en su artículo 19, y por ello previene a los funcionarios que incluyan siempre en las copias que expidan a solicitud de los particulares, las de los documentos donde se consignen las explicaciones de las personas inculpadas.

"Si un documento es reservado el secreto se aplicará exclusivamente a dicho documento y no a las demás piezas del respectivo expediente o negocio" (párrafo - art. 19, Ley 51 de 1985).

Cuando la norma en cita proviene al funcionario investigador que incluya siempre en las copias que expida de su actuación, a los particulares, las de los descargos del investigado, no está estableciendo otra excepción al régimen de publicidad de la investigación ni extendiendo el carácter de reserva a documentos que no la tienen ni hacen relación a la defensa o seguridad nacional. La posibilidad de examinar los expedientes en el estado en que se encuentren y de obtener las copias y certificaciones sobre los mismos, con naturales al régimen de publicidad propio de la actuación administrativa o disciplinaria, únicamente está vetada cuando la solicitud del particular se refiera a alguno de los documentos que la Constitución Política o las leyes autorizan tratar como reservados.

Contencioso Administrativo, ya transcrito y 21 de la Ley 57 de 1985; al tenor de este último.

"La administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos a la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiera en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente. Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente".

Tan celosa regulación de la actuación de la administración frente al Particular, contenida en el texto transcrito, ha de compaginarse con la aplicación del artículo 19 de la misma ley, en el sentido prevalente de mantener el carácter públicos de las investigaciones de carácter disciplinario y no en el restrictivo de contener la expedición de las copias mientras no se produzcan las explicaciones o descargos del funcionario investigado. El presunto amparo o protección contra el posible efecto degradante de la publicidad sobre una situación disciplinaria no llega a constituir otra fuente de reserva que autorice negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos, con fundamento en los artículos 19, 20 y 21 de la citada Ley 57 de 1985.

Si algún documento relacionado con la investigación disciplinaria es reservado, el secreto se aplica exclusivamente a dicho documento, pero las demás piezas del respectivo expediente siguen sujetas al régimen común de su publicidad, contra el cual resulta inoponible otra circunstancia o evento independiente del carácter secreto que a determinados documentos haya atribuido, por excepción, la ley. Así, la imposibilidad de incluir copia de los descargos del funcionario investigado, no impide atender la petición formulada sobre expedición de copias de otras actuaciones, porque, fuera de la restricción que implicaría en el ámbito público del proceso disciplinario, bloquearía la interpretación de sus normas, factible con referencia al derecho administrativo y con preferencia a cualquier otro ordenamiento jurídico, como lo dispone el artículo 1º de la Ley 13 de 1984. -

La investigación disciplinaria, regulada en la ley y reglamentada Por el Decreto 482 de 1985 puede tener etapas que implican inmediatos descargos verbales o escritos (art. 21 ibídem), o práctica de pruebas y formulación de cargos, dentro del término fijado para adelantarla, hasta la recepción de descargos y el cierre de la misma, cuando se considere perfeccionada (art. 37 ibídem). Y está prevista aún la orden de reabrir la investigación, si se considera incompleta (art. 39), sin que el término para culminarla pueda exceder de sesenta (60) días, cuando el empleado investigado es suspendido provisionalmente.

No tendría sentido que en estos eventos, previos a los descargos, el acceso ciudadano a documentos que no tienen carácter reservado ni hacen relación a la defensa o seguridad nacional, quedará en suspenso por virtud del artículo 19 de la Ley 57 de 1985, como no lo tiene en el caso de investigación de faltas cometidas por funcionarios retirados del servicio, o en el evento de que el investigado no se presente a notificarse de los cargos o no presente descargos ni solicite la práctica de pruebas previstos por los artículos 32 y 33 del Decreto 482 de 1985.

No obstante unos y otros, la investigación prosigue hasta su culminación, sin que el acceso a ella pueda restringirse con fundamento en no haber presentado descargos el investigado y resultar materialmente imposible expedir copia de esta actuación, para agregarla a otra que el particular haya solicitado.

De otra parte, la autoridad correspondiente debe autorizar la Consulta de documentos oficiales y la expedición de copias en un término de diez (10) días. "Si en ese lapso no se ha dado respuesta el 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", concluye el artículo 25 de la Ley 57 de 1985.

La perentoriedad de los términos de esta disposición y su conminación rigurosa, excluye, de plano, la aplicación condicionada del artículo 19 de la misma Ley 57, por parte del investigador de la falta disciplinaria, hasta cuando el investigado presente sus descargos.

De consiguiente la copia o consulta debe expedirse o facilitarse de conformidad con el estado en que se halle el informativo en el momento en que deba atenderse lo solicitado, salvo tratándose de documentos reservados por la Constitución Nacional o la ley.

La determinación de este criterio, extraído del contexto legal resulta indispensable porque el proceso disciplinario necesita opera con conceptos claros y referencias precisas a la valoración integral de su objetivo, y porque el acceso de toda persona a documentos sin reserva sólo puede restringirse con fundamento en excepción legal expresamente consagrada.

aplica a dicho documento y corresponde a la autoridad que lo solicite, conforme al artículo 20 de la misma ley, asegurar la reserva del que llegue a conocer en ejercicio de sus funciones. Por eso el artículo 29 del Código Contencioso Administrativo, en su tercer inciso, ordena formar cuaderno separado con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan carácter de reservados y obren dentro de cualquier expediente.

Y configura falta disciplinaria, sancionada con destitución, "dar a conocer indebidamente documento o noticia que el empleado deba mantener en secreto o reserva", al tenor del artículo 15, numeral 17 de la Ley 13 de 1984 y del artículo 48, numeral 17 del Decreto 482 de 1985.

En los anteriores términos se absuelve la consulta del señor Ministro de Gobierno.

Transcríbase en copia auténtica.

Jaime Betancur Cuartas, Presidente de la Sala; Humberto Mora Osejo, Ausente con excusa; Jaime Paredes Tamayo, Gonzalo Suárez Castañeda.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:05:58