



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1176 de 1999 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS11761999

DERECHO DE PETICION - Derecho fundamental de aplicación inmediata / DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS - Protección Constitucional / DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS - Excepciones

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

La Constitución Política de 1991 instituyó en el artículo 23, el derecho de petición como un derecho fundamental, y le confirió, por su importancia para las personas frente al Estado, la característica de derecho de aplicación inmediata, de manera que no requiriera de un desarrollo legal (aún cuando éste ya existía) para que fuera protegido directamente por la acción de tutela. La misma Constitución previó un derecho derivado o especial dentro de este derecho, el cual consiste en el derecho de acceso a los documentos públicos, o mas exactamente a los documentos que reposan en las oficinas públicas, entendiendo por tales las de las entidades mencionadas en el artículo 14 de la ley 57 de 1985. Este derecho quedó expresamente reconocido en el artículo 74 de la Carta, que dispone: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable".

COPIAS DE DOCUMENTOS PUBLICOS - Improcedencia de cobro / DOCUMENTOS PUBLICOS SOLICITADOS POR EDILES - Expedición de copias en ejercicio de sus funciones son gratuitas / EXPEDICION COPIAS DE DOCUMENTOS PUBLICOS - Racionalidad y proporcionalidad

A los ediles del Distrito Capital y a los miembros de las juntas administradoras locales de los municipios, no se les debe cobrar el valor de las fotocopias de documentos que se encuentran en las oficinas públicas del respectivo distrito o municipio y que soliciten en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control de la prestación de los servicios asignados y las inversiones realizadas con recursos públicos, en la localidad, comuna o corregimiento, así como la de vigilancia en la ejecución de los contratos de la localidad. El derecho de acceso a los documentos públicos constituye un instrumento indispensable para el cumplimiento de dichas funciones, ejercido en forma racional y proporcionada a la necesidad que se pretende satisfacer.

Autorizada su publicación con oficio N° 0149 del 25 de marzo de 1999

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: CÉSAR HOYOS SALAZAR

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).-

Radicación número: 1.176

Actor: Ministerio del Interior

Referencia : DERECHO DE PETICION. Documentos públicos solicitados por los ediles.

El señor Ministro del Interior, doctor Néstor Humberto Martínez Neira, formula a la Sala la siguiente consulta :

"¿ Es viable jurídicamente, el cobro de las copias de los documentos solicitadas por los miembros de las Juntas Administradoras Locales en ejercicio de la labor de vigilancia y control sobre el proceso de contratación de carácter local, ejercida con fundamento en el numeral 9º del artículo 69 del Decreto 1421 de 1993 ? ".

1. CONSIDERACIONES

El derecho de petición de copias de documentos públicos. La Constitución Política de 1991 instituyó en el artículo 23, el derecho de petición como un derecho fundamental, y le confirió, por su importancia para las personas frente al Estado, la característica de derecho de aplicación inmediata (art. 85), de manera que no requiriera de un desarrollo legal (aún cuando éste ya existía) para que fuera protegido directamente por la acción de tutela (art.86).

Prescribe el artículo 23 lo siguiente:

"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".

La misma Constitución previó un derecho derivado o especial dentro de este derecho, como ya lo había establecido el artículo 17 del Código Contencioso Administrativo y tuvo ocasión de precisarlo la Corte Constitucional en la sentencia T-464 del 16 de julio de 1992, el cual consiste en el derecho de acceso a los documentos públicos, o más exactamente a los documentos que reposan en las oficinas públicas, entendiendo por tales las de las entidades mencionadas en el artículo 14 de la ley 57 de 1985.

Este derecho quedó expresamente reconocido en el artículo 74 de la Carta, que dispone:

"Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable".

La reglamentación legal de tal derecho se encuentra contenida en los artículos 12 a 25 de la ley 57 de 1985, que vinieron a modificar y complementar varios artículos del Código Contencioso Administrativo.

El artículo 12 de la mencionada ley establece:

"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".

Ahora bien, en relación con el punto de la consulta, el artículo 17 de la misma ley dispone:

"La expedición de copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición.

En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción".

Y el artículo 18 agrega:

"Si en la respectiva oficina no se pudieren reproducir los documentos o la tarifa señalada fuere elevada a juicio del peticionario, el jefe de aquella indicará el sitio en el cual un empleado de la oficina sacará las copias a que hubiere lugar. En este caso, los gastos serán cubiertos en su totalidad por el particular".

En cuanto al costo de las fotocopias, éste debe estar fijado en el reglamento interno del derecho de petición, adoptado por cada entidad estatal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º de la ley 58 de 1982, y 24 y 32 del Código Contencioso Administrativo.

Es de anotar que estas normas tendientes a que la administración cobre el valor del fotocopiado, tienen plena justificación cuando se trata de la solicitud de un particular, mas no de la de una persona que solicita las fotocopias para cumplir una función que le asigna una norma legal.

1.2 Las juntas administradoras locales y su labor de vigilancia de la administración. La Constitución Política de 1991 retomó la idea de la reforma constitucional de 1968, según la cual los concejos municipales podían crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, llamados comunas en el área urbana y corregimientos en la zona rural, y en el caso del Distrito Capital, localidades.

Además, extendió esa facultad a las asambleas departamentales.

La Constitución estableció las juntas administradoras locales como una institución de la democracia participativa y por ello son de elección popular, conforme a los artículos 260 y 318.

Quiso la Asamblea Nacional Constituyente que fueran un factor de progreso en sus comunidades, para lo cual les confirió diversas funciones, tales como la de participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, la de formular a las distintas autoridades (nacionales, departamentales y municipales) propuestas de inversión, así como también la de distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal (art. 318 num. 1, 3 y 4).

Pero además, la Constituyente quiso que estas juntas fueran verdaderos examinadores de la actividad de las autoridades municipales en su zona y les otorgó funciones de fiscalización, consistentes en vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en la zona y las inversiones de los recursos públicos (art. 318 num. 2).

La norma constitucional, el artículo 318, se refiere a las juntas administradoras locales de los municipios en general y su reglamentación legal se encuentra contenida en los artículos 117 a 140 de la ley 136 de 1994.

Es de resaltar, por su importancia, la función que les atribuye el numeral 8º del artículo 131 de la ley 136 de 1994, consistente en que a ellas les compete "rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al concejo municipal", con la correlativa obligación del alcalde de "brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible".

En cuanto se relaciona con el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, existe normatividad expresa en la Constitución para sus juntas administradoras locales.

En el Distrito Capital, como quedó dicho, las divisiones se llaman localidades y el inciso segundo del artículo 323 del ordenamiento superior dispone que en cada una de ellas, debe haber una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años e integrada por no menos de siete ediles, según lo que haya determinado el concejo distrital, con base en la respectiva población.

Las juntas administradores locales del Distrito Capital tienen asimismo una relevante función en materia presupuestal, puesto que el inciso primero del artículo 324 de la Constitución les confiere las facultades de distribuir y apropiar "las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población" (negritas no son del texto original).

Por medio de la ley 1ª de 1991 se reguló la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital. Dicha ley fue derogada por el decreto 1421 de 1993, mediante el cual se adoptó el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Este decreto reglamenta en el título V lo atinente a la descentralización territorial, particularmente las localidades, sus juntas administradoras y alcaldes locales.

El artículo 69 de dicho decreto enumera las atribuciones que les corresponden, siendo de destacar en cuanto a la labor concreta de fiscalización, las mencionadas en los siguientes numerales:

"2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos.

Vigilar la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función los ediles podrán solicitar y obtener los informes y demás documentos que requieran.

11. Solicitar informes a las autoridades distritales, quienes deben expedirlos dentro de los diez (10) días siguientes. Su omisión injustificada constituye causal de mala conducta.

Ejercer la veeduría que proceda sobre los elementos, maquinaria y demás bienes que la administración distrital destine a la localidad" (negritas no son del texto original).

La cuestión planteada en la consulta se relaciona concretamente con el hecho de si es viable cobrar a los ediles del Distrito Capital el valor de las copias de los documentos que soliciten, en ejercicio de su función de vigilancia y control sobre el proceso de la contratación administrativa de carácter local.

Al respecto se observa que la norma contenida en el numeral 9º del artículo 69 del decreto 1421 de 1993 es explícita en disponer que la función de los ediles distritales, de vigilancia sobre la ejecución de los contratos en la localidad, está aparejada de la facultad de solicitar y obtener los

informes y documentos "que requieran", con lo cual se advierte que la norma está indicando claramente que las copias documentales se les deben entregar con prontitud y con base en la solicitud, sin que haya lugar a cobro alguno, pues la expedición de las copias de documentos públicos se hace necesaria para el cabal cumplimiento de la mencionada función legal.

Y ello es predicable también de la función general de vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales o distritales y de las inversiones públicas en la localidad, comuna o corregimiento, que tienen tanto los ediles como los miembros de las demás Juntas Administradoras, conforme a la Constitución y el Estatuto de Bogotá, puesto que esta función fiscalizadora debe contar con los medios indispensables para su desempeño, cual es el suministro oportuno y gratuito de los informes y documentos que necesiten ellos, para verificar y constatar si se están prestando efectivamente los servicios públicos en la localidad y si se está dando un uso correcto y adecuado a los recursos públicos en la misma.

Se trata en este caso del ejercicio de unas funciones asignadas por la Constitución y las normas legales a los miembros de las juntas administradoras locales, y por tanto, la petición de informes y documentos se hace en desarrollo de tales funciones, para lo cual los funcionarios de la administración deben facilitarles el acceso a los documentos públicos no reservados y suministrarles las fotocopias que requieran para su labor. Conviene entender que su número no puede ser desmedido ni desproporcionado, ya que los ediles no pueden abusar de su derecho sino que deben ejercerlo correctamente, lo cual significa que deben limitarse a los informes y documentos que realmente sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control.

No se trata aquí de una solicitud de fotocopias de documentos de un particular a la administración, en ejercicio del derecho de petición, que generan lógicamente el cobro del valor de su expedición, sino del cumplimiento de unas funciones de carácter constitucional y legal por parte de los ediles, que constituyen a su vez obligaciones del mismo carácter, y que en consecuencia, no deben tener la carga económica que se les exige a los particulares.

La función fiscalizadora de los miembros de las juntas administradoras locales, les confiere a éstos un derecho de petición calificado, que les autoriza para solicitar los informes y las fotocopias de documentos que sean indispensables para el efectivo ejercicio de esa función, sin que sea procedente para la administración denegar ese derecho por la falta de pago de las fotocopias, pues equivaldría a desconocerles la aludida función, de rango constitucional por demás.

La administración sólo puede denegar las fotocopias cuando se trate de documentos que según la Constitución o la ley, tengan carácter reservado o se refieran a la defensa o seguridad nacional, conforme a los artículos 12 y 21 de la ley 57 de 1985.

2. LA SALA RESPONDE

A los ediles del Distrito Capital y a los miembros de las juntas administradoras locales de los municipios, no se les debe cobrar el valor de las fotocopias de documentos que se encuentran en las oficinas públicas del respectivo distrito o municipio y que soliciten en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control de la prestación de los servicios asignados y las inversiones realizadas con recursos públicos, en la localidad, comuna o corregimiento, así como la de vigilancia en la ejecución de los contratos de la localidad.

El derecho de acceso a los documentos públicos constituye un instrumento indispensable para el cumplimiento de dichas funciones, según el numeral 2º del artículo 318 de la Constitución y el numeral 9º del artículo 69 del decreto 1421 de 1993, ejercido en forma racional y proporcionada a la necesidad que se pretende satisfacer.

Transcribese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

JAVIER HENAO HIDRON CESAR HOYOS SALAZAR

Presidente de la Sala

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:35:08