

Sentencia T-1268/01

DERECHO A OBTENER COPIAS-Alcance

DOCUMENTO PUBLICO-Publicidad como regla general/REGLAMENTO AERONÁUTICO-
Improcedencia de reserva sobre información de accidente aéreo

La regla general sobre publicidad de los documentos públicos tiene su origen en la propia Constitución, con la advertencia de que únicamente la ley puede establecer y precisar las excepciones. Luego, si de la propia Constitución deviene la regla general de la publicidad, defiriéndole a la ley la facultad para excepcionar, resulta palmario que ni el Gobierno en función reglamentaria, ni las entidades inferiores bajo su propia órbita, podrían en modo alguno establecer las hipótesis exceptivas en comento. Con fundamento en lo anterior, la Sala descarta ab initio la supuesta reserva sobre información de accidentes aéreos contenida en el reglamento aeronáutico colombiano. Resulta evidente que la reserva de las investigaciones administrativas sobre accidentes aéreos que la entidad demandada opone al actor para negar los documentos por él solicitados, no emana de la ley, sino de un acto de la Administración dictado en ejercicio de su función reglamentaria. Por ello mismo, siendo como es que en el presente caso no se está ante una reserva en sentido estricto, mal podría aducirse un tal reglamento para desatender las pretensiones del demandante.

AERONAUTICA CIVIL-Deber de suministrar información sobre accidente aéreo

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-488168

Acción de tutela instaurada por Gonzalo Perdomo Cabrera contra la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil de Colombia.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001).

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, dentro de la acción de tutela instaurada por Gonzalo Perdomo Cabrera contra la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia

I. ANTECEDENTES.

Los hechos que están en el origen de la presente demanda, tal como se desprende de ella y de la documentación adjunta, son los siguientes:

-El solicitante manifiesta que en reiteradas oportunidades solicitó a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia, la expedición de copias sobre la totalidad de la investigación adelantada por esa autoridad, en relación con el siniestro aéreo ocurrido a la aeronave HK 2581 el 10 de noviembre de 1999 en Montañita (Caquetá), y en cuyo accidente pereció su hermano Jorge Perdomo Cabrera.

-La necesidad de las copias solicitadas por el actor radica en el interés de iniciar las acciones civiles, laborales o contencioso administrativas pertinentes.

-Las diferentes peticiones hechas a la entidad demandada han sido negadas por parte de la Aeronáutica Civil, argumentando para ello la reserva que existe sobre estos documentos, de conformidad con el Convenio de Chicago y el manual y reglamentos aeronáuticos de Colombia, que tan sólo permiten expedir copias del informe final de dicha investigación, por cuanto este documento no tiene reserva alguna.

-Ante la negativa de la Aeronáutica Civil, y de conformidad con el Código Contencioso Administrativo, el tutelante insistió en su momento sobre la entrega de las copias solicitadas, argumentando que esa negativa vulneraba sus derechos fundamentales al debido proceso, a la libertad de solicitar información y al acceso a la administración de justicia. Sustentó sus pedimentos en que todas las actuaciones administrativas son públicas, salvo reserva legal; que esas mismas actuaciones deben obedecer a los principios de celeridad y eficacia, los cuales no se han cumplido pues la investigación supera los dieciocho (18) meses y no ha concluido; y, finalmente, que los familiares de las víctimas, como lo es él, no han podido

iniciar ningún tipo de acción legal por cuando desconocen las causas y los responsables del mencionado accidente aéreo.

-En atención al recurso de insistencia formulado por el peticionario el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se abstuvo de emitir pronunciamiento de fondo, pues consideró que no se reunían los presupuestos necesarios para surtir dicho recurso, esto es, que la entidad no había negado la entrega de las copias de la investigación sino que la había pospuesto o aplazado hasta la elaboración de su informe final. Además señaló que para proteger los derechos reclamados como violados el demandante disponía de la acción de tutela como mecanismo judicial.

-Vistos los anteriores hechos, el actor considera violados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la información y al acceso a la administración de justicia, pidiendo al efecto la protección de los mismos.

La entidad demandada expuso las siguientes razones para su defensa:

“De acuerdo con el procedimiento establecido en la Parte Octava – Seguridad Aérea – del Reglamento Aeronáutico Colombiano (del cual se anexa copia), los accidentes aéreos son investigados siguiendo un procedimiento específico en el cual una parte se surte en la Oficina de Control y Seguridad Aérea y otra parte ante el organismo especializado en seguridad aérea que es el Consejo de Seguridad Aeronáutico.

“El numeral 8.3.2.1. del Reglamento en mención establece que ‘Ni los miembros del Consejo de Seguridad Aérea, ni los funcionarios o técnicos llamados por el Jefe de la Oficina de Control y Seguridad Aérea, como asesores en una investigación de un accidente aéreo podrán suministrar o revelar información alguna sobre cualquiera de los registros que se indican a continuación: a) Las declaraciones de las personas responsables de la operación segura de la aeronave; b) Las comunicaciones de las personas que tienen bajo su responsabilidad la operación segura de la aeronave; c) La información de carácter médico o personal sobre personas implicadas en la investigación; d) Las grabaciones de las conversaciones en el puesto de pilotaje y las transcripciones de las mismas; e) Las opiniones expresadas en el análisis de la información, incluida la información contenida en los

registradores de vuelo’.”

I. DOCUMENTOS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE.

1. Fotocopia del recurso de Insistencia presentado por el señor Gonzalo Perdomo Cabrera ante la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia. (fols. 4 a 7).
2. Escrito remitido por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Fols. 23 a 39).
3. Texto de la parte pertinente del Reglamento Aeronáutico Colombiano (fls. 35 a 39).
4. Certificación del Asesor de Investigación de Accidentes de la Aeronáutica Civil. (fl. 34).

I. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA.

Mediante sentencia proferida por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de fecha 12 de julio de 2001, se negó el amparo tutelar solicitado. Consideró dicho Tribunal como evidente que el derecho de acceder a la información que reposa en las oficinas públicas se ve enervado por el carácter de la información que se solicita, de modo que, el interés particular del actor debe ceder al interés general referido a la determinación de las causas del siniestro aéreo. Asunto que en criterio de la Sección Segunda del Tribunal no determina el desconocimiento de la garantía fundamental de petición, máxime sí se tiene en cuenta que como lo precisó la entidad demandada y lo aceptó la misma Sección, no se negó el acceso a la información sino que se pospuso en aras de garantizar el éxito de una investigación que puede verse afectada con la publicidad de las pruebas y demás piezas recaudadas, antes que se de una decisión de fondo.

Respecto del derecho al libre acceso a la administración de justicia el Tribunal estimó que la actuación demandada no implica su desconocimiento, porque ante el eventual vencimiento de los términos de caducidad de las acciones contenciosas el impugnante puede instaurar las

demandas que sean del caso y, una vez conozca el contenido de la decisión administrativa, reordenar sus pretensiones en orden a lograr el resarcimiento de los perjuicios que, como lo afirma en el escrito introductorio, aún son inciertos.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso en la Sala de Selección No. 9 del 13 de septiembre de 2001.

2. El acceso a documentos públicos, frente a posibles reservas. Límites a la reserva.

La demanda de tutela denuncia una violación del derecho fundamental de petición en la modalidad de acceso a documentos públicos, y tiene como fundamento central determinar si existe reserva legal para entregar los documentos que se solicitan, con ocasión de un siniestro aéreo.

Para resolver el fondo de la demanda planteada es preciso recordar que la Corte Constitucional ha tenido ocasión, desde sus inicios, de ocuparse de este tema en sentencias tales como la T-473 de 1992, T-306 de 1993 y T-464 de 1992, en donde reiteradamente se ha señalado el carácter fundamental del derecho de acceder a documentos públicos, al igual que a obtener copia de los mismos y su relación con el derecho de petición.

En efecto, un recorrido por la jurisprudencia mencionada ofrece lo siguiente:

“ Es palmario que para la defensa y efectividad del susodicho derecho no existe en el ordenamiento ningún medio judicial diferente de la acción de tutela que pueda garantizar en términos de eficacia y celeridad su protección inmediata. La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición. la negativa de la autoridad pública a contestar dentro del plazo legal la solicitud de copias de

un documento público, vulnera igualmente el derecho constitucional a acceder a los documentos públicos. (T-464 de 1992 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.)

En relación con la especificidad y autonomía del derecho a acceder a los documentos públicos, en sentencia T-473 de 1992 se afirmó:

“... si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el Artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con estos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales.

Mediante sentencia T- 605 de 1996 también se sostuvo:

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”.

Más recientemente, la Corte Constitucional señaló en la misma línea anterior:

“En este contexto, 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 esencial.

Finalmente, la Sala reitera que “el titular del derecho [de petición y de acceso a los documentos públicos] debe ejercerlo en forma que evite todo abuso en cuanto respecta tanto a su frecuencia como a la cantidad, contenido y forma de los documentos solicitados, de modo que el ejercicio de su facultad sea compatible con las actividades propias de quien está llamado a permitir el acceso al documento o de sus demás conciudadanos. La petición debe ser, desde todo punto de vista, razonable”¹. Por lo tanto, es válido sostener que para garantizar la razonabilidad de la petición, la persona que presenta una solicitud de

información o de acceso a los documentos públicos debe cumplir con los requisitos mínimos que señala el artículo 5º del Código Contencioso Administrativo” T-673 de 2000 M. P. Alejandro Martínez. Caballero.

3. Caso concreto.

En opinión de esta Sala, el problema central a resolver en el caso sometido a su consideración es, básicamente, el de saber si es posible el ejercicio del derecho a la información, concretamente del derecho a acceder a los documentos públicos, cuando dichos documentos se encuentran, supuestamente, sometidos a reserva. El actor declara en su demanda que la obstrucción para acceder a los documentos relacionados con un accidente aéreo en donde falleció su hermano, le vulnera los derechos de petición, debido proceso, acceso a la justicia e información, por cuanto no se le permite conocer las causas del accidente ni los responsables del mismo, al punto que las acciones ordinarias de justicia también se encuentran enervadas, corriendo el riesgo de la caducidad y/o prescripción de ley.

Como ya se enunció, el derecho de acceso a los documentos públicos está consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política, el cual tiene desarrollo legal en el artículo 19 del C.C.A., con la adición del artículo 12 de la ley 57 de 1985, a su vez materializado como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden acceder a la información consultando documentos que reposen en las oficinas públicas, siéndoles permitido igualmente solicitar y obtener copias de los mismos, exceptuando los que estén bajo reserva legal o que se relacionen con la defensa o seguridad nacional.

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

Artículo 12 de la Ley 57 de 1985: “Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter de reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”.

De lo anterior se sigue que la regla general sobre publicidad de los documentos públicos tiene su origen en la propia Constitución, con la advertencia de que únicamente la ley puede

establecer y precisar las excepciones. Luego, si de la propia Constitución deviene la regla general de la publicidad, defiriéndole a la ley la facultad para excepcionar, resulta palmario que ni el Gobierno en función reglamentaria, ni las entidades inferiores bajo su propia órbita, podrían en modo alguno establecer las hipótesis exceptivas en comento.

“ Por todo lo anterior, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos debe, pues, ceñirse a los postulados de la Constitución y la ley tal como lo dispone expresamente el artículo 74. Vale decir: solo la Carta Fundamental y la ley pueden establecer límites al ejercicio de este derecho que por supuesto, incluye la consulta de los documentos in - situ y no sólo como pudiera pensarse, la solicitud de copias”. (Sentencia T-473 de 1992, M P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, resulta evidente que la reserva de las investigaciones administrativas sobre accidentes aéreos que la entidad demandada opone al actor para negar los documentos por él solicitados, no emana de la ley, sino de un acto de la Administración dictado en ejercicio de su función reglamentaria, como lo es el Manual de Reglamentos Aeronáuticos adoptado por Resolución No. 2450 de 1974, del Jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil. Por ello mismo, siendo como es que en el presente caso no se está ante una reserva en sentido estricto, mal podría aducirse un tal reglamento para desatender las pretensiones del demandante.

Ahora bien, como se ha sostenido en este fallo, si en la Constitución Colombiana está ínsito el principio general según el cual la actividad de los órganos del Estado no es reservada ni secreta, y que por lo tanto, los ciudadanos salvo excepción constitucional o legal, tienen acceso a todos los documentos o instrumentos en donde conste su ejercicio, también es cierto que la publicidad de la actuación de los órganos públicos no puede ser un principio absoluto por cuanto se sabe que existen razones de seguridad nacional, de alta conveniencia pública o social, de eficacia del servicio, etc., que pueden hacer aconsejable o necesario mitigar el rigor de la regla; o lo que es igual, en palabras de la jurisprudencia, “ los funcionarios públicos, están autorizados para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta o comunicación pueda atentar contra secretos protegidos por ley tales como los concernientes a la defensa y seguridad nacionales, a investigaciones relacionadas con infracciones de carácter penal, fiscal, aduanero, o cambiario, así como a los secretos comerciales e industriales”.²

Empero, ni en el Código de Comercio ni en la Convención Libre de Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1947, se ha previsto la reserva para las investigaciones sobre accidentes aéreos. La única preceptiva de la que podría derivarse una taxativa reserva, es la contenida en el numeral 5.12 del Capítulo Quinto del Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, ratificado por Colombia mediante Ley 12 del 23 de octubre de 1947, que a la letra dice:

“Revelación de Registros.

“5.12 El Estado que lleve a cabo la investigación de un accidente o incidente donde quiera que éste haya ocurrido, no dará a conocer la información siguiente para fines que no sean la investigación de accidentes o incidentes, a menos que las autoridades competentes en materia de administración de justicia de dicho Estado determinen que la revelación de dicha información es más importante que las consecuencias adversas a nivel nacional e internacional, que podría tener tal decisión para esa investigación o futuras investigaciones:

“a) todas las declaraciones tomadas a las personas por las autoridades encargadas de la investigación en el curso de la misma;

“b) todas las comunicaciones entre personas que hayan participado en la operación de la aeronave;

“c) la información de carácter médico o personal sobre personas implicadas en el accidente o incidente;

“d) las grabaciones de las conversaciones en el puesto de pilotaje y las transcripciones de las mismas; y

“e) las opiniones expresadas en el análisis de la información, incluida la información contenida en los registradores de vuelo.

“Esa información se incluirá en el informe final o en sus apéndices únicamente cuando sea pertinente para el análisis del accidente o incidente. Las partes de la información que no son pertinentes para el análisis no se divulgarán.”

Por consiguiente, con arreglo a estas disposiciones le es dado al juez constitucional ponderar

la situación particular de esta tutela, a fin de establecer la supremacía de la reserva o del derecho a la información respecto del peticionario, toda vez que la mencionada reserva opera, “a menos que las autoridades competentes en materia de administración de justicia de dicho Estado, determinen que la revelación de dicha información es más importante que las consecuencias adversas, a nivel (sic) nacional e internacional, que podría tener tal decisión para esa investigación o futuras investigaciones”.

Pues bien, ocurre que en el caso de autos la pretendida imposición de la reserva se contrae a la investigación administrativa sobre un accidente aéreo que a la luz de lo actuado no reviste características que ameriten su preeminencia sobre los derechos que invoca el solicitante.

Por lo mismo, la alegada reserva no puede estimarse como un legítimo dique del derecho que tiene el actor a obtener la información recabada en orden a formular las correspondientes demandas ordinarias, laborales, de reparación y reclamación de perjuicios, etc., de suerte que un entendimiento distinto sólo podría conducir al quebrantamiento del núcleo esencial del derecho a la información, y por esa vía, a la negación de su derecho de acceso a la administración de justicia. Pues a derechas, de qué le serviría al peticionario una información que sólo le es suministrada al concluir la investigación administrativa, esto es, en forma probablemente³ extemporánea de cara a los respectivos términos de caducidad y prescripción. Asimismo, y contrario a lo afirmado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ¿a guisa de qué debería el solicitante presentar unas demandas sin la suficiente información fáctica, y sobre todo, sometidas al albur de unas eventuales pruebas sobrevinientes, que de suyo excluyen cualquier garantía sobre su oportuna aportación procesal. En verdad no dejan de sorprender estas curiosas sugerencias judicializadoras, al tenor de las cuales lo importante es demandar, que ya se verá después la forma de “reordenar” los hechos y pretensiones en aras del resarcimiento de perjuicios. Ciertamente es que no por pragmática tal alternativa podría gozar de alguna vocación jurídica sostenible en el espectro de los derechos a la información y al libre acceso a la administración de justicia.

Consecuentemente se revocará la sentencia del juez plural de instancia, ordenando en su lugar la entrega de la información y documentos solicitados por el demandante para los efectos vistos.

V. DECISIÓN.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 12 de julio de 2001 por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por la cual se denegó el amparo deprecado por Gonzalo Perdomo Cabrera.

Segundo. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que en el plazo de tres (3) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, suministre y entregue al señor Gonzalo Perdomo Cabrera la información y documentos que sean necesarios para promover, de acuerdo con la ley, las acciones judiciales a que haya lugar. Debiendo el actor sufragar el costo de las copias que lo justifiquen, según términos del artículo 17 de la ley 57 de 1985.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaría General

1 Sentencia T-473 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

2 Ibídem.

3 Los principios de celeridad y economía no son precisamente los mejor observados dentro de los procesos administrativos.