

T-306-93

Sentencia No. T-306/93

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Límites

El derecho de acceso a los documentos públicos tiene algunos límites que deben inspirarse “en una objetiva prevalencia del interés general. En este orden de ideas, es permitido a los funcionarios impedir el acceso a documentos reservados, si va autorizada, también cuando el contenido de los documentos vulnere el derecho a la intimidad”.

DERECHO A OBTENER COPIAS/DERECHO DE PETICION/ACCION DE TUTELA

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. Si dentro de los tres días subsiguientes a la configuración del silencio administrativo positivo no se entregan las copias requeridas, se vulnera “el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público” para cuya defensa y efectividad “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”.

REF: Expediente No 12485

Peticionario: Victor José Cadena Caro

Tema: El acceso a documentos Pùblicos
como Derecho Fundamental.

Procedencia: Consejo de Estado, Sala

Plena de lo Contencioso Administrativo.

Magistrado Ponente: DR. HERNANDO

HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., agosto tres (3) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir la acción de la referencia fueron proferidas por el Tribunal Administrativo del Cesar, el diecisiete (17) de Noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992) y por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el veinticuatro (24) de Febrero de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. INFORMACION PRELIMINAR

El día nueve (9) de Noviembre de 1992, el señor VICTOR JOSE CADENA CARO, impetró la acción de tutela prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, en contra del Director del INURBE Regional-Cesar con el fin de que se le ordene la expedición de copias auténticas de los documentos relacionados con la tercera y cuarta etapas de la Urbanización Garupal ubicada en Valledupar, y del acuerdo No. 5 de 1991.

A. HECHOS

Según el accionante, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1. El día 4 de Diciembre de 1991 en su calidad de Presidente y Representante Legal de la Junta Cívica Popular de las etapas tercera y cuarta de Urbanización Garupal, presentó ante el Director del INURBE Regional-Cesar la solicitud de expedición de copias auténticas de los documentos referidos, sin que haya logrado ese cometido.
2. En sentir del peticionario si los documentos cuyas copias auténticas se solicitaron se encuentran amparadas por algún tipo de reserva, de ello ha debido informársele dentro del término de diez días con que cuentan las autoridades para responder. Transcurrido ese término la autoridad debe hacer la entrega de los documentos.

Estima el señor CADENA CARO que la actitud omisiva del Director del INURBE Regional-Cesar

vulnera su Derecho de petición.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

A. LA PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante sentencia de Noviembre diecisiete (17) de mil novecientos noventa y dos, resolvió “Denegar la acción de tutela reclamada por VICTOR JOSE CADENA CARO”, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. La existencia de otros medios de defensa judicial torna improcedente el ejercicio de la acción de tutela.
2. En el caso sub exámine operó la figura del silencio administrativo negativo.
3. El Derecho de petición comprende el de solicitar y obtener acceso a la información y también el de expedición de copias de documentos no reservados. La autoridad se hallaba en posibilidad de negar la petición aduciendo el carácter reservado de los documentos “o manifestando que desconocía los hechos relacionados con la petición, pero debió absolverla”.
4. Como quiera que la autoridad se abstuvo de resolver la petición y de expedir las copias auténticas, “el interesado debió ocurrir ante el Tribunal Administrativo del Cesar, invocando el recurso de insistencia consagrado en el Artículo 21 de la Ley 57 de 1985”.

Dentro del término legal, el señor CADENA CARO, impugnó el fallo de primera instancia y para tal efecto, reiteró básicamente los argumentos que adujo en la petición inicial. El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia de veinticuatro (24) de Febrero de mil novecientos noventa y tres (1993), decidió confirmar la sentencia de primera instancia, conforme a las siguientes consideraciones:

1. La omisión de la autoridad consistente en no dar respuesta al peticionario dentro de los diez (10) días fijados en el Artículo 25 de la Ley 57 de 1985, no vulnera el derecho de petición, “pues la Ley, al consagrar el silencio administrativo positivo, para las situaciones como la que se viene estudiando, resuelve favorablemente la solicitud, frente a documentos no reservados”.

2. Cuando la petición se orienta a “obtener autorización para la consulta de documentos, que tengan reserva conforme a la Constitución o a la Ley, el silencio administrativo no puede darse...”.
3. El Acto administrativo “que surge del silencio positivo, no puede concebirse, en su existencia jurídica, con vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad, pues se pecaría contra la lógica de lo razonable”.
4. Cuando la petición se orienta a obtener la autorización para la consulta de documentos no reservados, el silencio administrativo positivo implica que el documento debe ser entregado dentro de los tres (3) días siguientes.
5. “No obstante lo anterior, si la administración no cumple con los deberes jurídicos que surgen del acto administrativo presunto, no se puede acudir a la acción de tutela para tratar de hacerlos efectivos, pues como reiteradamente lo ha dicho la Sala, el derecho a acceder a los documentos, no es FUNDAMENTAL”. El derecho consagrado en el Artículo 23 de la Constitución, no debe confundirse con el contemplado en el Artículo 74 de la misma.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 86, Inciso tercero y 241, Numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los Artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de las sentencias que resolvieron acerca de la acción de tutela de la referencia.

Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

En asuntos que guardan similitud con el que ahora ocupa la atención de esta Sala, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca del carácter fundamental del derecho de acceso a los documentos públicos y a obtener copia de los mismos, su relación con el derecho de petición y el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo eficaz para

lograr su efectividad.

La Sala Segunda de Revisión en sentencia No. T-464 de Julio 16 de 1992, con ponencia del Honorable Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, precisó que, “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”.

Lo anterior, sin perjuicio de la especificidad y autonomía del derecho a acceder a los documentos públicos, aspecto sobre el cual en sentencia No. T-473 de 1992 con ponencia del Honorable Magistrado Ciro Angarita Barón se expuso:

“... 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.

“En efecto, es claro que dentro de las facultades del titular de este derecho se encuentra la de hacer una simple consulta de los documentos que no culmine, si así lo estima conveniente, en la formulación de petición alguna. Como también la consulta de documentos con la específica finalidad no ya de adquirir información adicional, sino de aclarar o constatar la eventual ocurrencia de una típica práctica o conducta de desinformación. O, más aún, la simple aclaración de que toda inquietud al respecto carece por completo de fundamento”.

En la providencia que se acaba de citar se indicó que el derecho de acceso a los documentos públicos tiene algunos límites que deben inspirarse “en una objetiva prevalencia del interés general. En este orden de ideas, es permitido a los funcionarios impedir el acceso a documentos reservados, si va autorizada, también cuando el contenido de los documentos vulnere el derecho a la intimidad”. Consideró además la Sala de Revisión que “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 de los mismos”.

Ahora bien, el Artículo 22 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por la Ley 57 de 1985 contempla la figura del silencio administrativo positivo para aquellos eventos en los

cuales las autoridades se abstengan de responder las peticiones formuladas para consultar documentos que se hallan en las oficinas públicas y obtener las copias correspondientes. Esa decisión administrativa es una manifestación del derecho de petición de estirpe constitucional, así pues,

“... incorporado a la esfera de los derechos de una determinada persona, por ministerio de la Ley, como manifestación existencial del derecho de petición, el derecho a obtener copias de ciertos documentos que reposen en una oficina pública, su efectividad, como momento posterior y subsiguiente al reconocimiento de su titularidad -la cual se operó-, se reitera, por ministerio de la Ley-, corresponde al ámbito del mencionado derecho de petición y, por tanto, su vulneración o amenaza por una autoridad pública puede ser objeto de acción de tutela”.
(Sentencia T-464 de 1992)

La posición adoptada por el fallador tanto de primera como de segunda instancia, contradice notoriamente los criterios que ha sostenido la Corte Constitucional por intermedio de sus diversas Salas de Revisión. Al respecto cabe advertir que en sentencia T-406 de Junio 5 de 1992, con ponencia del Honorable Magistrado Ciro Angarita Barón se dejó en claro que:

“... la revisión tiene, entre otras, la finalidad de servir de instrumento de fijación del sentido de los textos. Su alcance, por lo menos en términos prácticos, no se limita a la solución definitiva del caso que se presenta para su conocimiento, sino que va mucho más allá: sirve de pauta a todas las autoridades para la interpretación y aplicación de los derechos. Es innegable el valor pedagógico e incluso ‘normativo-general’ de la Jurisprudencia de tutela que crea la Corte Constitucional y su importancia y alcance apenas empiezan a vislumbrarse en el panorama jurídico nacional”.

En consecuencia, con el fin de amparar el derecho a obtener copia de los documentos públicos, se revocarán las sentencias revisadas y se ordenará a la autoridad renuente expedir las copias correspondientes.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el veinticuatro (24) de Febrero de mil novecientos noventa y tres (1993), que confirmó la del Tribunal Administrativo del Cesar del diecisiete (17) de Noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. CONCEDER al señor VICTOR JOSE CADENA CARO la tutela de su derecho a obtener las copias por él solicitadas ante la Dirección del INURBE, Regional Cesar.

TERCERO. ORDENAR al actual Director del INURBE, Regional Cesar que expida las copias de los documentos solicitados por el peticionario VICTOR JOSE CADENA CARO en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta providencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

CUARTO. LIBRENSE por secretaría las comunicaciones de que trata el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General