T-473-92

Sentencia No. T-473/92

DOCUMENTO PUBLICO/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS/DERECHO DE PETICION

Los funcionarios 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. El acceso no es tampoco permitido cuando el contenido de los documentos vulnere el derecho a la intimidad. 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. El acceso a documentos públicos hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación

Los derechos constitucionales fundamentales se determinan no sólo por la mención expresa que de ellos haga la Constitución, sino también por su significación misma para la realización de los principios y valores consagrados en ella y, además, por la conexión que tengan con otros derechos fundamentales expresamente consagrados. Esa conexidad, por supuesto, no debe valorarse en abstracto, sino en cada caso concreto, de acuerdo a las circunstancias particulares del mismo.

DERECHO A LA INFORMACION/DERECHO A ACCEDER A LOS DOCUMENTOS PUBLICOS

El derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. El artículo 74 de la Constitución Nacional, al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos, hace posible el ejercicio del derecho a la información, y de esta manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo. El acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio.

ACCION DE TUTELA

El otro medio de defensa judicial y los otros mecanismos eventualmente aplicables no son, en este caso concreto, más eficaces que la tutela para proteger el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos. Derecho que, por lo demás, es tutelable, en la medida en que posee una especificidad y autonomía propias dentro del concepto de los derechos fundamentales y está directamente conectado con el ejercicio de otros derechos tales como el de petición y el de información. El otro mecanismo de defensa judicial para la defensa del derecho fundamental en el caso concreto que se estudia debe ser igual o más eficaz que la acción de tutela para que ésta se rechace por ese motivo. A lo cual debe agregarse que el fallador de instancia no cumple cabalmente su misión cuando sólo se limita a señalar en abstracto un hipotético medio judicial alternativo sin explicar a renglón seguido su eficacia concreta frente a la tutela que se impetra.

SALA DE REVISION NUMERO 1

TUTELA NUMERO 1815

PROCEDENCIA: CONSEJO DE ESTADO

PETICIONARIO: LUCIANO RIAPIRA ARDILA

MAGISTRADO PONENTE: CIRO ANGARITA BARON

Santafé de Bogotá,D.C. 14 de julio de 1992

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de acción de tutela T-1815, instaurado por Luciano Riápira Ardila contra el Jefe del Departamento Administrativo Nacional de -cooperativas (DANCOOP), resuelto en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en segunda instancia por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Nacional y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 10 de abril de 1992.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entrará a dictar sentencia de revisión.

A. Hechos

1. El 28 de enero de 1992, el periodista Luciano Riápira Ardila presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca demanda de tutela contra Miguel Adolfo Polo Solano, Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP). En ella, relata que el 23 de mayo de 1991 le solicitó por escrito a dicho funcionario que se sirviera suministrar la información de los contratos públicos adjudicados por él. Hasta la fecha de interponer la demanda de tutela no había recibido respuesta alguna, lo cual, según dice en el escrito, vulnera su derecho fundamental de petición y el derecho de acceder a los documentos públicos consagrado en el Artículo 74 de la Constitución. Obra en el expediente copia de la referida solicitud.

2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitó a DANCOOP explicación de las razones por las cuales no habían dado respuesta a la solicitud del peticionario. A folio 10 del expediente, el Secretario General de la entidad afirma que el señor Riápira no dió cumplimiento a los requisitos mínimos esenciales exigidos en el Código Contencioso Administrativo (Art. 5). En particular, nunca explicó el objeto de la petición (pues pidió

indistintamente copias o información, que tienen un trámite distinto) y tampoco explicó las razones de la solicitud. Por lo demás, afirma el funcionario de DANCOOP, la entidad, en cumplimiento del art. 21 del C.C.A., permite que los ciudadanos consulten los documentos en horas del despacho "de lo que se deriva que el peticionario está en capacidad de ejercer tal derecho sin mediar autorización alguna" (Fl. 10).

B. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la solicitud de tutela argumentando que:

"…El artículo 32 de este Código (Contencioso Administrativo) facultó a los organismos y entidades allí señaladas para reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver. Este es el medio de defensa al cual debió acudir el señor Riápira Ardila cumpliendo las formalidades requeridas. El no ejercerlo, o intentarlo en forma deficiente, como efectivamente ocurrió, no legitima al interesado para intentar la acción de tutela … " (Cfr. Fl. 14).

Agrega el Tribunal que en caso de una nueva negativa de la administración, al ciudadano le queda otro medio de defensa judicial, que es el llamado recurso de insistencia, contemplado en la Ley 57 de 1985.

El peticionario impugnó la decisión, argumentando que la Resolución interna de DANCOOP, que reglamenta el derecho de petición ante ella, no puede derogar la norma constitucional que lo consagra y que él si cumplió en su petición todos los requisitos legales.

c. La sentencia de segunda instancia

El Consejo de Estado, mediante la providencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, confirmó la decisión del Tribunal. Considera que el derecho fundamental de petición no se puede confundir con el derecho de acceder a los documentos públicos, consagrado en el artículo 74, el cual no es fundamental.

Por lo tanto, tampoco es tutelable. Agrega, además, que el peticionario tienen otra vía jurídica y procesal para hacer defender su derecho: la consagrada en los artículos 12 y 15 de 1985. Por lo tanto, no procede la tutela.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En sustento de su decisión, esta Sala estima conveniente hacer previamente algunas consideraciones en torno a temas relevantes aludidos de manera directa o indirecta por los falladores de instancia.

A. El acceso a los documentos públicos, un derecho fundamental

Los hechos materia de decisión en este caso giran en torno al alcance del artículo 74 de la Constitución Nacional, el cual consagra el derecho de acceso a los documentos públicos, salvo en los casos que establezca la ley. Por ello es importante analizar, en primer lugar el contenido material del término “documento público” para efectos de aplicar dicha norma.

Desde el punto de vista del procedimiento, el documento es básicamente un medio de prueba. El artículo 251 del Código de Procedimiento Civil define que son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. Pueden ser públicos o privados.

El documento público, de acuerdo con la definición del mismo Código, es aquél otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Se denomina INSTRUMENTO PUBLICO cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario; se denomina ESCRITURA PUBLICA cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo. El documento privado es, por exclusión, todo el que no reuna los requisitos para ser público.

Por su parte, el Derecho Administrativo amplía el contenido del término. Para el Código Contencioso Administrativo, por ejemplo, el derecho de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos, hace parte del derecho constitucional de petición. El concepto de documento público se desarrolla, pues, alrededor, ya no de la persona que lo produce (funcionario público) sino de la dependencia que lo posee, produce o controla. En realidad, las normas de derecho administrativo no definen el término “documento público”. Se ocupan primordialmente de regular el acceso de los ciudadanos a esos documentos oficiales y, si

bien admiten que algunos puedan ser reservados, procura que esta circunstancia sea excepcional. El énfasis es en su utilidad, no en su origen; en el organismo que lo produce o posee en razón a sus funciones o servicios, no en la calidad del funcionario que lo genera. En el marco del derecho administrativo, lo que cuenta no es tanto definir el concepto de documento público, sino regular el acceso de los ciudadanos a él, para garantizar su efectividad.

El derecho penal, por su parte, aborda el problema del documento público desde su propia perspectiva eminentemente protectora de intereses jurídicamente tutelados. En efecto, el Código Penal contempla cerca de 10 tipos penales distintos cuyo objeto material es el documento público. Ello revela que es un elemento sujeto a especiales protecciones penales, por cuanto su ilícita manipulación (modificación, supresión, falsificación, etc.) constituye una vulneración al bien jurídicamente tutelado de carácter colectivo que la misma ley denomina FE PUBLICA.

Para el legislador penal, los usos ilícitos del documento público vulneran la fe pública de manera más grave que las mismas conductas sobre un documento privado; las circunstancias modales de tipificación y la dosificación de las penas así lo revelan. En realidad, las normas penales no entran a definir el concepto de “documento público” pero la doctrina suele manejar este elemento del tipo penal de la misma manera que se hace en el derecho civil: esto es, como el documento otorgado por funcionario público o con su intervención. De todas maneras, el aporte importante del derecho penal a la delimitación del concepto que nos ocupa, es que determina el interés jurídicamente tutelado que puede llegar a ser vulnerado con las manipulaciones ilícitas que del documento público se hagan: la fe pública.

Por último, la Ley 57 de 1985, regula la publicidad de los actos y documentos oficiales, pero no define “documento público”. Sin embargo, una interpretación sistemática de la misma ley permite concluir que para ella, documento público es todo documento que repose en las oficinas públicas, entendiendo por éstas las que expresamente están enumeradas en su propio texto.

Por supuesto, ella misma contempla algunos casos en los que esos documentos, a pesar de reposar en las oficinas públicas, están sometidos a reserva, condición ésta que nunca podrá

existir por más de treinta años. En otras palabras, esta ley define el concepto de acuerdo al lugar donde se encuentre el documento, pues, su ubicación más que su producción o contenido es lo que determina el carácter público del documento.

Puesto que en los términos del artículo 74 de la Carta la noción de documento público no se circunscribe, como se ve, al concepto restringido que consagre cualquiera de las ramas del ordenamiento y, de consiguiente, no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva, la noción cobija, por ejemplo, expedientes, informes, estudios, cuentas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, notas y respuestas provenientes de entidades públicas acerca de la interpretación del derecho o descripción de procedimientos administrativos, pareceres u opiniones, previsiones y decisiones que revistan forma escrita, registros sonoros o visuales, bancos de datos no personales, etc.

A lo anterior, se agrega el acceso a otros documentos cuyo carácter de públicos está determinado por la conducta manifiesta de sus titulares o por la costumbre, sin que sea requisito indispensable la presencia o concernimiento de la administración pública. Siempre, eso sí, que no sea contra la ley o derecho ajeno.

Es claro, por tanto, que en la anterior situación bien pueden encontrarse documentos surgidos de relaciones entre particulares cuyos titulares hayan decidido, formalmente o por conducta concluyente, permitir su acceso al público.

Asímismo, el derecho de acceso tiene, como todo derecho, algunos límites que de acuerdo con los principios de la Carta del 91 deben inspirarse claramente en una objetiva prevalencia de un verdadero interés general construído en la forma y con los elementos que esta Corte ha tenido ya ocasión de señalar1.

En consecuencia, los funcionarios 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. Por razones obvias, el acceso no es tampoco permitido cuando el contenido de los documentos vulnere el derecho a la intimidad consagrado en el

artículo 15 de la Carta vigente, algunas de cuyas implicaciones ha tenido a bien señalar ya esta Corte, específicamente en cuanto concierne al habeas data.

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 de los mismos.

Es digno de señalar también que el derecho de acceso se garantiza en la medida en que de él se haga un uso responsable y razonable. De consiguiente, sus hondas conexiones tanto con el derecho a la información como con el derecho de petición, exigen que el documento se use respetando fielmente su contenido y el contexto en el cual él se produjo y sin propósito de crear confusión o desorientación.

De otra parte, el titular del derecho 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.

En las labores preparatorias de la Asamblea Nacional Constituyente se manifestó claramente la idea de que la información pertenece al público pero que no todo lo es técnicamente informable es ética y jurídicamente informable. Se pone así de presente la responsabilidad de los medios en la producción de sus mensajes, en la prevención de la anarquía y en la práctica de la tolerancia. Todo lo cual supone un permanente sentido de responsabilidad y objetividad en la presentación de la información.2

Fue, asimismo claro que los ciudadanos tienen derecho a obtener información veraz y a no ser manipulados por la información.3

En la subcomisión 0403 se propuso la consagración del derecho al libre acceso a los medios de comunicación y la eliminación de los monopolios informativos pero también el respeto al derecho a la intimidad.4

Finalmente, la consulta de las Gacetas Constitucionales revela que los constituyentes abordaron el tema del acceso a los documentos públicos desde la perspectiva del derecho fundamental a la información, lo cual nos lleva a estudiar el vínculo entre ambos derechos y entre éstos y el derecho de petición.

Afirma el Consejo de Estado en el fallo que se revisa, que el derecho de petición consagrado en el art. 23 de la Constitución Nacional.

“no debe confundirse con el consagrado en el artículo 74 de la Carta, que define que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley, derecho que no es fundamental”

y en consecuencia, no es tutelable.

Esta Corte Constitucional ha venido reiterando5 que los derechos constitucionales fundamentales se determinan no sólo por la mención expresa que de ellos haga la Constitución, sino también por su significación misma para la realización de los principios y valores consagrados en ella y, además, por la conexión que tengan con otros derechos fundamentales expresamente consagrados. Tal es el caso, por ejemplo, del medio ambiente y la salubridad frente a la vida. Esa conexidad, por supuesto, no debe valorarse en abstracto, sino en cada caso concreto, de acuerdo a las circunstancias particulares del mismo.

En ocasiones, el artículo 74 de la Constitución Nacional puede verse como una modalidad del derecho fundamental de petición. En efecto, el “derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” (Art. 23 Constitución Nacional) incluye, por su misma naturaleza, el derecho a acceder a los documentos públicos (Artículo 74 Constitución Nacional).

Llama ciertamente la atención que el constituyente hubiera separado en dos artículos distintos y bajo títulos diferentes, estas dos normas. La inclusión del artículo 74 parece obedecer al deseo de reconocer en forma expresa expectativas de los diversos profesionales y medios de comunicación que tanto despliegue de poder hicieron en el seno de la Asamblea Constituyente. No obstante, es de señalar que en ausencia del artículo 74, el derecho de acceso a los documentos públicos se entendería implícito necesariamente en el artículo 23, que consagra el derecho fundamental de petición.

En efecto, esta Corporación tuvo ya oportunidad de pronunciarse al respecto, manifestando que el acceso a documentos públicos hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.6

Como se ve, a menudo, peticiones elevadas ante las autoridades, tienen por objeto obtener, revisar, o acceder a un documento público. En la gran mayoría de las ocasiones, el derecho de petición sólo se puede ejercer mediante el conocimiento de los documentos relacionados con el caso concreto que interesa al particular, o vinculados con asuntos de interés general.

Dicho derecho, consagrado también en la Constitución anterior, adquiere una nueva dimensión dentro del marco de la democracia participativa, comoquiera que el ciudadano ya no se limita a ejercer la función de elegir a los representantes de la Nación, sino que puede y debe tomar parte activa en todas las decisiones y actuaciones de los órganos del Estado. Es, por tanto, uno de los mecanismos fundamentales en la construcción de una nueva legitimidad, más participativa, más cercana a las aspiraciones de la persona y de la comunidad en general. Junto con el sufragio, el derecho de petición es la forma más común y útil de lograr la presencia ciudadana en los asuntos del Gobierno del Estado. Por eso es un derecho fundamental y así lo consagra la Constitución, la cual, además, no solo califica su ejercicio como una garantía para la efectividad de otros derechos fundamentales sino que permite que la ley reglamente su ejercicio ante organizaciones privadas.

El Código Contencioso Administrativo expresamente consagra el derecho a acceder a los documentos públicos como una forma del derecho de petición:

Artículo 17: El derecho de petición de que trata el artículo 45 (hoy 23) de la Constitución Política incluye también el de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos, en los términos que contempla este capítulo (Subrayas y paréntesis fuera de texto).

En otras ocasiones, el acceso a los documentos públicos se vincula con el más genérico concepto del derecho a la información. Ese derecho del hombre a informar y a estar informado, según algunos autores, es una “garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública”7

El desarrollo profesional, social e incluso vital, en la sociedad del mundo contemporáneo está

íntimamente ligado a la disponibilidad de información. A diferencia de épocas anteriores, en las cuales la posesión de tierra y de minerales preciosos era indispensable para le desarrollo y el progreso social, hoy en día buena parte de la actividad económica y del ejercicio del poder se fundan en el recurso inmaterial de la información. En consecuencia, el ejercicio de los derechos humanos, y en especial de los derechos de libertad e igualdad política, tienen como presupuesto indispensable el acceso a la información.8

El derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. De ahí la importancia del artículo 74 de la Constitución Nacional, que al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos, hace posible el ejercicio del derecho a la información, y de esta manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo.

El artículo 74 de la Carta no va dirigido exclusivamente al informador, sino, de manera principal, al que recibe la información.

Ahora bien, 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 éstos 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 estos últimos casos es claro que el acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio.

B. El sistema de protección de los derechos fundamentales

La columna vertebral de la Constitución de 1991 está formada por los principios, los valores y los derechos constitucionales. Así se desprende del contenido del Preámbulo9 ; de la formulación de su artículo primero10,; de la obligación estatal establecida en su artículo segundo11; del reconocimiento de su artículo quinto12; y, por supuesto, de la extensa carta de derechos, garantías y deberes consagrados en el Título II y en otras normas de la Carta.

Todo ese conjunto de aspiraciones, formulaciones, obligaciones a cargo del Estado, reconocimientos, y enumeraciones, relativo a los derechos de las personas, carecerían de sentido si la misma Constitución no hubiera establecido mecanismos para su protección y efectividad. Así lo hizo en el Capítulo 4 del Título II. Esos mecanismos permiten que los derechos dejen de ser formulaciones abstractas, para convertirse en realidades tangibles, cuyo ejercicio está al alcance de todas las personas. Entre esos mecanismos se encuentra:

a) La presunción de los postulados de la buena fe en las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas (Art. 83 C.N.)

b) La prohibición a las autoridades de exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho o actividad que haya sido reglamentado de manera general (art. 84).

c) La aplicación inmediata consagrada para algunos derechos constitucionales que no requieren de desarrollo legal (art. 85).

d) La acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares (Art. 86, 87 y 88 C.N.).

g) Los demás recursos, acciones y procedimientos que la ley establecerá o tiene ya establecidos, por mandato constitucional, para propugnar por la protección de los derechos individuales. (Art. 89 C.N.).

h) La obligación para el Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas (Art. 90 C.N.).

j) La posibilidad para las personas naturales o jurídicas de solicitar a las autoridades la aplicación de sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas (Art. 92 C.N.).

k) La prevalencia, en el orden interno, de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y prohiben su limitación en los estados de excepción (Art. 93 C.N.).

l) La afirmación de que la enunciación de derechos y garantías en la Constitución, no niega otros que no figuran expresamente en ella, pero que son inherentes a la persona humana (C.N.).

Todos los anteriores principios, prohibiciones, afirmaciones, consagración de acciones y de obligaciones estatales, criterios de interpretación, etc. conforman, en conjunto, un sistema integrado que permite a las personas y a los ciudadanos actuar frente a las autoridades, o hacer que éstas actúen dentro de ciertos límites, de tal manera que su actividad no vulnere los derechos consagrados en la Carta.

C. El acceso a los documentos públicos y la acción de tutela

El derecho a acceder a los documentos públicos, que de rango legal (Art. 17 C.C.A.) pasó a nivel constitucional, tiene una reglamentación especial desde la Ley 57 de 1985. En ella se regulan todos los aspectos relativos a la publicación, divulgación y acceso a los documentos oficiales. Es a esa ley, en concordancia con las normas del Código Contencioso Administrativo, a la que debe remitirse la Sala para evaluar si en el caso concreto que la ocupa es o no procedente la tutela.

Como ya se ha dicho, el derecho es de rango constitucional y su núcleo esencial se deriva de la Constitución. Sin embargo, es necesario acudir a su desarrollo legal, para dilucidar las modalidades de su ejercicio y la procedencia o no de la tutela.

En primer lugar, el Código Contencioso Administrativo, en su artículo quinto establece que las peticiones escritas a las autoridades -incluyendo el acceso a los documentos públicos-, deben contener, por lo menos:

“1. La designación de la autoridad a la que se dirigen.

2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.

3. El objeto de la petición

4. Las razones en que se apoya

5. La relación de documentos que se acompañan

6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso”

De acuerdo a lo que obra en el expediente, es evidente que el peticionario no cumplió en forma rigurosa con los numerales 3 y 4 subrayados por la Sala, los cuales son razonables y lógicos en el marco de la posibilidad que tiene la ley de reglamentar un derecho fundamental.

Sin embargo, la conducta de la entidad pública, a su vez, encaja dentro de lo preceptuado en el artículo 25 de la ley 57 de 1985, que subrogó el artículo 22 del Código Contencioso Administrativo. En dicho artículo se establece que, si pasados 10 días de la petición de documentos no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. El correspondiente documento, agrega, será entregado dentro de los 3 días inmediatamente siguientes.

Así que, en aplicación de este artículo, forzoso es concluír que a pesar de las carencias en la formulación inicial de la petición, el silencio administrativo que operó, hizo nacer el derecho a satisfacer la petición instaurada. El artículo agrega que el funcionario renuente será sancionado con la pérdida del empleo, razón por la cual, no siendo de competencia de esta Corporación adoptar decisión al respecto, se hará llegar copia de esta providencia y del expediente al Procurador General de la Nación, para lo de su cargo.

De esta manera, el peticionario, en virtud del silencio administrativo positivo, adquirió el derecho de obtener las copias de los documentos que, de manera imperfecta, él mismo solicitó. Como en los tres días siguientes no le fueron entregadas, hay lugar a las sanciones administrativas que la misma ley contempla.

Sin embargo, la sanción disciplinaria, no garantiza la satisfacción de los derechos

constitucionales infringidos (petición, información y acceso a los documentos).

Existen algunos otros medios de defensa que, eventualmente, podrían tener cabida en un caso como el presente. Por ejemplo, la misma ley 57, en su artículo 21, establece un proceso rápido (10 días hábiles) para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del lugar donde se encuentren los documentos decida si se debe o no aceptar la petición. Sin embargo, para que ese recurso de "insistencia" prospere, se requiere que la administración haya expedido una providencia motivada en la que niega la petición. Este no fue el caso de la petición que nos ocupa. Aquí no hubo ni aceptación, ni negación expresa. Hubo silencio. Por ello, este mecanismo, de ordinario más eficaz que la misma tutela, no hubiera procedido en este caso.

Otro mecanismo de garantía que debe ser analizado es el de la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución Nacional y que permite a los particulares acudir a cualquier autoridad judicial, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Muy seguramente, en el futuro ésta será la acción procedente en casos como el que ocupa aquí a la Sala. Ahora bien, esta acción aún no está reglamentada por la ley. Esta falta de reglamentación no excusa las autoridades para que dejen de cumplir con el mandato constitucional que establece el derecho. En cambio, si puede ser alegada por parte de los particulares para optar por la acción de tutela.13

III. CONCLUSION

De todo lo anterior, se deriva que el otro medio de defensa judicial sugerido por el Consejo de Estado y los otros mecanismos eventualmente aplicables no son, en este caso concreto, más eficaces que la tutela para proteger el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos. Derecho que, por lo demás, es tutelable, en la medida en que posee una especificidad y autonomía propias dentro del concepto de los derechos fundamentales y está directamente conectado con el ejercicio de otros derechos tales como el de petición y el de información.

Es doctrina ya reiterada de esta Corte Constitucional14, que el otro mecanismo de defensa judicial para la defensa del derecho fundamental en el caso concreto que se estudia debe ser igual o más eficaz que la acción de tutela para que ésta se rechace por ese motivo. A lo cual debe agregarse que el fallador de instancia no cumple cabalmente su misión cuando sólo se

limita a señalar en abstracto un hipotético medio judicial alternativo sin explicar a renglón seguido su eficacia concreta frente a la tutela que se impetra.

Por todas estas razones, es procedente aquí la acción de tutela y en consecuencia, habrá de concederse.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de marzo 10 de 1992, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la cual se confirmó la sentencia del 11 de febrero de 1992, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO. CONCEDER la tutela interpuesta por Luciano Riápira Ardila contra omisiones del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

TERCERO. ORDENAR al Director del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas que expida las copias de los documentos solicitados por el peticionario Luciano Riápira Ardila en el término de 48 horas, contado a partir de la comunicación de esta providencia.

CUARTO. En todos aquellos casos similares al presente, por sus hechos o circunstancias, siempre que la Administración haya omitido dar respuesta dentro del término legal establecido para ello a la persona que solicita el acceso a documentos públicos, la doctrina constitucional enunciada en esta sentencia tendrá CARACTER OBLIGATORIO para las autoridades, en los términos del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991.

QUINTO. ORDENAR que por Secretaría, se envíen copias del presente fallo a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia, de acuerdo a lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO. ORDENAR que por Secretaría se comunique esta providencia al Consejo de Estado y al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 Cfr, entre otras, sentencias T-428

2 Cfr. Subcomisión 0403: Libertad de información y medios de comunicación, informe final. En: Presidencia de la República, propuestas de las comisiones preparatorias, Bogotá, Colombia, enero de 1991, pp. 214-216)

3 Cfr. Ibidem p. 218

4 Cfr. Ibidem p. 227, 230, 234

5 Cfr. entre otras, Sentencias T-406 y T-414

7 Cfr. Fernández Areal, Manuel, Introducción al derecho a la información A.T.E., Barcelona 1977, pág. 13.

8 Cfr, Novoa Noreal, Eduardo. Derecho a la vida privda y libertad de información Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, pág. 148.

9 “Con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz…”

10 “Colombia es un Estado Social de Derecho… fundado en el respeto a la dignidad

humana…”

11 “Son fines esenciales del Estado: …garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; … Las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares…”

12 “…El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona…”

13 Cfr. Art. 41 del D. 2591 de 1991

14 Cfr. entre otras, Sentencias T-03, T-414 y T-457