

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Contenido y alcance

Respecto a la naturaleza del derecho, la jurisprudencia constitucional ha concluido la existencia de un derecho fundamental autónomo al acceso a los documentos públicos, el cual se deriva de la disposición normativa prevista en el artículo 74 de la Carta, que, a su vez, es una expresión concreta del ejercicio del derecho de petición ante las autoridades del Estado. En relación con el contenido del derecho, el precedente parte de considerar que el acceso a los documentos públicos es una condición necesaria e imprescindible para el ejercicio del control ciudadano de la actividad estatal, posibilidad que a su vez es un rasgo propio del modelo constitucional democrático, participativo y pluralista previsto en el artículo 1º de la Carta. Este entendimiento lleva a que la estipulación contenida en el artículo 74 Superior sea una fórmula amplia y genérica, que faculta al individuo para la consulta y reproducción de todos los documentos públicos, con excepción de los excluidos por mandato de la ley.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Límites

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Reglas

La Corte ha reconocido que las reglas para el acceso de documentos y el régimen de restricciones contenidas en la Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales” constituye una regulación constitucionalmente admisible del contenido del derecho previsto en el artículo 74 Superior. Entre tales reglas la jurisprudencia constitucional hace énfasis en (i) la facultad de consulta y obtención de copias de los documentos que reposen en oficinas públicas, a excepción de aquellos sometidos a reserva por mandato legal o que estén relacionados con la defensa y seguridad nacional (art. 12); (ii) la caducidad de la reserva, que es de treinta años a partir de la expedición del documento (art. 13); (iii) la obligación del peticionario de pagar a favor del tesoro público el valor de las copias que solicite, suma que no podrá exceder el costo de reproducción (art. 17); (iv) la inoponibilidad de la reserva del documento cuando su acceso fuere solicitado por una autoridad en ejercicio de sus funciones (art. 20); (v) la necesidad de motivar la decisión que niegue el acceso a los documentos y la posibilidad del control judicial de tal determinación ante el contencioso administrativo (art. 21); (vi) la obligación de las autoridades de resolver la solicitud de acceso en el término de diez días, entendiéndose que

vencido ese lapso procede el silencio administrativo positivo y deberá suministrarse el documento en los tres días siguientes (art. 25). Además, la Corte también ha concluido que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos no se encuentra supeditado a una potencial actuación posterior por parte del peticionario. Así, la finalidad de esta facultad constitucional es el simple conocimiento de la información estatal, bien por la obtención de copias o bien por la consulta in situ, sin que resulte necesario elevar una solicitud posterior con base en los documentos consultados.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Respuesta debe ser de fondo/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Pago por expedición de copias

En lo que tiene que ver con los requisitos de respuesta a la solicitud de acceso a los documentos oficiales, la jurisprudencia constitucional plantea la extensión de los requisitos constitucionales del derecho fundamental de petición al requerimiento para el acceso a documentos. En este sentido, la respuesta de la autoridad pública deberá resolver de fondo lo pedido, indicar claramente el procedimiento para la obtención de la información, motivar suficientemente su decisión en caso que, con base en las excepciones previstas en la ley, se niegue el acceso a los documentos y otorgar respuesta definitiva a la solicitud en el término previsto en la Ley 57 antes citada, so pena de la aplicación de los efectos allí señalados. Del mismo modo, la Corte consideró que esta extensión involucraba el deber correlativo para el peticionario de ajustar su solicitud a los requisitos establecidos en el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo, como exigencia razonable para el ejercicio del derecho de acceso. Es claro que el tesorero municipal vulneró en su momento el derecho fundamental de petición del actor, en la medida en que no otorgó respuesta a su solicitud en los términos previstos tanto en la Ley 57 de 1985 como en la jurisprudencia constitucional. Con todo, también se aprecia como tardíamente la entidad demandada resolvió lo pedido e indicó al ciudadano que la entrega de las copias requeridas estaba supeditada al pago de su costo de reproducción. Esta respuesta, si bien no fue realizada en tiempo, responde a las condiciones expuestas en apartado anterior de esta sentencia, en la medida en que señala el procedimiento necesario para el acceso a la documentación e impone la obligación al peticionario de asumir el valor de las copias, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la citada Ley 57. Por tanto, la carencia actual de objeto de la acción impetrada, decidida por los jueces de instancia, encuentra asidero suficiente.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Tensión entre dos reglas jurisprudenciales sobre consulta in situ de documentos oficiales y necesidad que la solicitud sea razonable

El ad quem concluyó que la posibilidad de consulta de los documentos requeridos en la sede de la entidad demandada constituía una exigencia desproporcionada en razón del alto volumen de información. Al respecto, la Sala advierte que esta decisión plantea una posible tensión entre el contenido de dos reglas jurisprudenciales expuestas en esta providencia: La facultad constitucional de la consulta in situ de los documentos oficiales y la necesidad que la solicitud de acceso resulte razonable. La resolución de esta tensión pasa, entonces, por una alternativa de solución al caso que salvaguarde tanto el derecho constitucional al acceso de los documentos públicos como el interés general representado en los usuarios de los servicios suministrados por la entidad demandada. En este sentido, las posibilidades que se ubican a los extremos de la tensión, como la prohibición de consulta en las oficinas de la entidad - adoptada por el juez de segunda instancia - y la dedicación exclusiva de los funcionarios de la misma a la atención de la solicitud, no resultan admisibles. Esta alternativa intermedia consiste, a juicio de la Sala, en permitir el acceso a los documentos solicitados por el actor, si éste decide hacer uso de la facultad de consulta en la sede de la entidad demandada, dentro del horario de atención regular de la tesorería y de acuerdo con las instrucciones que para el efecto fije el jefe de la dependencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 57 de 1985. De este modo, se preserva a favor del accionante la posibilidad de acceso, a la vez que se adscribe al tesorero municipal la responsabilidad de determinar las condiciones de consulta de los documentos, que en todo caso estarán dirigidas a permitir la continuidad en la prestación del servicio de la entidad.

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-1059221

Acción de tutela interpuesta por Mario Efraín Medina Fonseca contra la Tesorería del municipio de Tuta.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tuta (Boyacá) y el Juzgado Tercer Civil del Circuito de Tunja, que resolvieron la acción de tutela interpuesta por Mario Efraín Medina Fonseca contra la Tesorería del Municipio de Tuta.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela interpuesta

El 22 de febrero de 2004, el ciudadano Mario Efraín Medina Fonseca presentó una solicitud escrita a la Tesorería del municipio de Tuta, destinada a obtener copias auténticas de (i) el presupuesto de inversión y gastos correspondientes a la Personería Municipal de los años 2001, 2002 y 2003; (ii) los gastos de inversión y funcionamiento realizados por esa entidad durante el mismo periodo; y (iii) el libro donde se realizaron los asientos correspondientes a los gastos mencionados. No obstante, la entidad demandada, según lo expresó el demandante, no dio respuesta a esa solicitud.

El actor presentó una nueva petición el 11 de octubre de 2004, en la cual solicitó copia “de la totalidad de las cuentas y egresos del municipio de Tuta de los meses de enero, febrero y marzo de 2004 [junto con] sus respectivas resoluciones y soportes” al igual que “la relación de todos los cheques girados desde mes de enero hasta la presente fecha [informándose] el valor y el nombre de las personas a quienes se les giraron”. Igualmente, solicitó al Tesorero que contabilizara el número de fotocopias a expedir, a fin de fueran tomadas en determinado establecimiento de comercio del municipio, en razón a su bajo costo.

Con todo, a juicio del demandante tampoco fue posible obtener respuesta satisfactoria a esa

solicitud, lo que en su criterio vulneraba su derecho fundamental de petición. En consecuencia, el 2 de noviembre de 2004 impetró acción de tutela con el fin de obtener su amparo a través de la orden de protección destinada a que la Tesorería Municipal expidiera los documentos solicitados.

1. Respuesta de la entidad accionada

En declaración rendida ante el juez de primera instancia el 4 de noviembre de 2004, Libardo Ramírez Rodríguez, tesorero municipal de Tuta, se opuso a las pretensiones del actor. Para ello, el funcionario señaló que a la primera solicitud le dio respuesta de manera verbal y que en esa oportunidad manifestó al actor que debía pagar a favor de la Tesorería una suma aproximada de doscientos mil pesos, correspondiente al valor de las fotocopias requeridas.

Agregó que en conversación informal con el demandante le indicó que la respuesta a su solicitud resultaba más factible si la dirigía directamente al despacho de la Personería Municipal, dependencia que tenía los soportes de los pagos relacionados con su funcionamiento.

Respecto a la segunda solicitud, el funcionario indicó que fue contestada por escrito del 2 de noviembre de 2004, en el que manifestó al actor que para darle respuesta de fondo era necesario que consignara a favor de la Tesorería doscientos cincuenta mil pesos, costo de las 2500 fotocopias que aproximadamente eran necesarias para atender la petición.

Igualmente, el declarante anexó la respuesta a la solicitud del 22 de febrero de 2004, de fecha 3 de noviembre del mismo año, en la cual se señala que “a pesar que desde el mes de Marzo del año en curso, ya se la había dado respuesta verbalmente” le reiteraba la necesidad de asumir el valor de las fotocopias en idéntica cuantía.

3.1. Primera instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de Tuta, en sentencia del 10 de noviembre de 2004, declaró la cesación de la actuación incoada por el ciudadano Medina Fonseca. Consideró que, como se pudo comprobar durante el trámite, la Tesorería respondió lo solicitado. No obstante, el juez de tutela estimó que habida cuenta que el actor expresó su disposición de examinar los documentos materia de su petición, el demandado debía facilitar tal revisión o, en aplicación

del artículo 18 de la Ley 57 de 1985, permitir la reproducción mecánica de los mismos en el lugar que se adecuara al presupuesto del accionante, quien había presentado una cotización inferior al costo fijado por la tesorería.

3.2. Segunda instancia

El tesorero municipal impugnó la sentencia de primera instancia al estimar que el cumplimiento de lo ordenado requeriría la dedicación exclusiva de uno de los tres empleados de la dependencia por el término aproximado de un año, lo cual afectaría de manera significativa su normal funcionamiento.

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja, en fallo del 17 de enero de 2005, revocó parcialmente la decisión adoptada por el a quo, en el sentido de restringir la orden de protección a la posibilidad que el actor pudiera realizar la reproducción mecánica, eliminándose la alternativa de revisión personal de los documentos.

Para el juez de segunda instancia el hecho de poner al servicio del actor funcionarios de la tesorería con el único fin de revisar la información solicitada era contrario a la protección del interés general y constituía una nueva carga en contra de la entidad accionada, que escapaba al ámbito propio del ejercicio del derecho fundamental de petición. En consecuencia, debía restringirse la protección del derecho invocado a la posibilidad de reproducción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes expuestos, corresponde determinar si se vulnera el derecho fundamental de petición de un ciudadano cuando, ante la solicitud de información acerca de documentos públicos, se permite la reproducción mecánica, excluyéndose la posibilidad de su estudio personal y asistido por funcionarios de la dependencia correspondiente.

Para ello, la Sala reiterará brevemente su precedente acerca del contenido y alcance del derecho fundamental al acceso a los documentos públicos y, con base en las reglas jurisprudenciales que de este estudio se deriven, resolverá el caso concreto.

Contenido y alcance del derecho fundamental al acceso a los documentos públicos.
Reiteración de jurisprudencia

Con base en el análisis sistemático de los artículos 23 y 74 de la Carta, que prevén el derecho fundamental a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y el derecho de toda persona a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley, respectivamente, la Corte ha fijado un precedente jurisprudencial definido¹ acerca del contenido y alcance del derecho fundamental al acceso a los documentos públicos. En especial, esta doctrina versa sobre su naturaleza, su contenido y los requisitos de respuesta.

Respecto a la naturaleza del derecho, la jurisprudencia constitucional ha concluido la existencia de un derecho fundamental autónomo al acceso a los documentos públicos, el cual se deriva de la disposición normativa prevista en el artículo 74 de la Carta, que, a su vez, es una expresión concreta del ejercicio del derecho de petición ante las autoridades del Estado².

En relación con el contenido del derecho, el precedente parte de considerar que el acceso a los documentos públicos es una condición necesaria e imprescindible para el ejercicio del control ciudadano de la actividad estatal, posibilidad que a su vez es un rasgo propio del modelo constitucional democrático, participativo y pluralista previsto en el artículo 1º de la Carta. Este entendimiento lleva a que la estipulación contenida en el artículo 74 Superior sea una fórmula amplia y genérica, que faculta al individuo para la consulta y reproducción de todos los documentos públicos, con excepción de los excluidos por mandato de la ley.

Empero, frente a tal exclusión, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido tres límites para su estipulación: (i) la existencia de reserva legal en relación con la limitación del derecho³, (ii) la necesidad que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales, como es el caso de la intimidad⁴, o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional; y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público.

Igualmente, el precedente que se reitera en esta decisión también estipula que si bien el derecho de acceso a los documentos públicos tiene un contenido amplio, no por ello adquiere

carácter absoluto. Por tanto, en aras de la protección del interés general, “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” 5.

Con base en estos requisitos, la Corte ha reconocido que las reglas para el acceso de documentos y el régimen de restricciones contenidas en la Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales” constituye una regulación constitucionalmente admisible del contenido del derecho previsto en el artículo 74 Superior. Entre tales reglas la jurisprudencia constitucional hace énfasis en (i) la facultad de consulta y obtención de copias de los documentos que reposen en oficinas públicas, a excepción de aquellos sometidos a reserva por mandato legal o que estén relacionados con la defensa y seguridad nacional (art. 12); (ii) la caducidad de la reserva, que es de treinta años a partir de la expedición del documento (art. 13); (iii) la obligación del peticionario de pagar a favor del tesoro público el valor de las copias que solicite, suma que no podrá exceder el costo de reproducción (art. 17); (iv) la inoponibilidad de la reserva del documento cuando su acceso fuere solicitado por una autoridad en ejercicio de sus funciones (art. 20); (v) la necesidad de motivar la decisión que niegue el acceso a los documentos y la posibilidad del control judicial de tal determinación ante el contencioso administrativo (art. 21); (vi) la obligación de las autoridades de resolver la solicitud de acceso en el término de diez días, entendiéndose que vencido ese lapso procede el silencio administrativo positivo y deberá suministrarse el documento en los tres días siguientes (art. 25).

Además, la Corte también ha concluido que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos no se encuentra supeditado a una potencial actuación posterior por parte del peticionario. Así, la finalidad de esta facultad constitucional es el simple conocimiento de la información estatal, bien por la obtención de copias o bien por la consulta in situ, sin que resulte necesario elevar una solicitud posterior con base en los documentos consultados.⁶

En lo que tiene que ver con los requisitos de respuesta a la solicitud de acceso a los documentos oficiales, la jurisprudencia constitucional plantea la extensión de los requisitos

constitucionales del derecho fundamental de petición al requerimiento para el acceso a documentos. En este sentido, la respuesta de la autoridad pública deberá resolver de fondo lo pedido, indicar claramente el procedimiento para la obtención de la información, motivar suficientemente su decisión en caso que, con base en las excepciones previstas en la ley, se niegue el acceso a los documentos y otorgar respuesta definitiva a la solicitud en el término previsto en la Ley 57 antes citada, so pena de la aplicación de los efectos allí señalados. Del mismo modo, la Corte consideró que esta extensión involucraba el deber correlativo para el peticionario de ajustar su solicitud a los requisitos establecidos en el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo⁷, como exigencia razonable para el ejercicio del derecho de acceso.⁸

Caso concreto

El ciudadano Medina Fonseca consideró vulnerado su derecho fundamental de petición por la negativa de la tesorería municipal de Tuta en expedir las copias de la información por él requerida. Dicho funcionario consideró, en cambio, que había dado respuesta a las solicitudes del actor y que la entrega de las fotocopias correspondientes está supeditada, simplemente, al pago del costo de reproducción.

Con base en esta última consideración, el juez de primera instancia declaró la cesación de la actuación y advirtió que, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 57 de 1985, el accionante podía, de forma alternativa, solicitar las copias de los documentos o proceder a su inspección en el lugar donde se encontraban. Este aspecto fue materia de la impugnación por parte de la entidad demandada, quien consideró que tal previsión resultaba desproporcionada, pues significaba asignar por un largo periodo a uno de sus funcionarios, para que se dedicara exclusivamente a atender la petición en comento. El juez de segunda instancia compartió la censura expuesta por la tesorería y, en consecuencia, revocó parcialmente el fallo de instancia, en el sentido de restringir el acceso de los documentos a su sola reproducción.

Para la Sala, es claro que el tesorero municipal vulneró en su momento el derecho fundamental de petición del actor, en la medida en que no otorgó respuesta a su solicitud en los términos previstos tanto en la Ley 57 de 1985 como en la jurisprudencia constitucional.

Con todo, también se aprecia como tardíamente la entidad demandada resolvió lo pedido e indicó al ciudadano Medina Fonseca que la entrega de las copias requeridas estaba

supeditada al pago de su costo de reproducción. Esta respuesta, si bien no fue realizada en tiempo, responde a las condiciones expuestas en apartado anterior de esta sentencia, en la medida en que señala el procedimiento necesario para el acceso a la documentación e impone la obligación al peticionario de asumir el valor de las copias, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la citada Ley 57. Por tanto, la carencia actual de objeto de la acción impetrada, decidida por los jueces de instancia, encuentra asidero suficiente.

Con todo, la Corte encuentra un asunto susceptible de análisis en la decisión de segunda instancia. En efecto, el ad quem concluyó que la posibilidad de consulta de los documentos requeridos en la sede de la entidad demandada constituía una exigencia desproporcionada en razón del alto volumen de información. Al respecto, la Sala advierte que esta decisión plantea una posible tensión entre el contenido de dos reglas jurisprudenciales expuestas en esta providencia: La facultad constitucional de la consulta in situ de los documentos oficiales y la necesidad que la solicitud de acceso resulte razonable.

Esta alternativa intermedia consiste, a juicio de la Sala, en permitir el acceso a los documentos solicitados por el actor, si éste decide hacer uso de la facultad de consulta en la sede de la entidad demandada, dentro del horario de atención regular de la tesorería y de acuerdo con las instrucciones que para el efecto fije el jefe de la dependencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 57 de 1985. De este modo, se preserva a favor del accionante la posibilidad de acceso, a la vez que se adscribe al tesorero municipal la responsabilidad de determinar las condiciones de consulta de los documentos, que en todo caso estarán dirigidas a permitir la continuidad en la prestación del servicio de la entidad.

Los anteriores argumentos son suficientes para que la Sala revoque la decisión de segunda instancia, confirme la sentencia del juez a quo en cuanto declaró la cesación de la actuación por la vulneración del derecho fundamental de petición y la adicione en el sentido de tutelar el derecho de acceso a los documentos públicos del ciudadano Medina Fonseca.

III. DECISIÓN

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

administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia del 17 de enero de 2005, proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito y, en su lugar, CONFIRMAR la sentencia del 10 de noviembre de 2004, dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tuta.

Segundo: ADICIONAR la sentencia de primera instancia en el sentido de TUTELAR el derecho fundamental al acceso de los documentos públicos y, en consecuencia, ORDENAR a la Tesorería del municipio de Tuta (Boyacá) que en el término de cuarenta (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia permita al ciudadano Mario Efraín Medina Fonseca el acceso a los documentos por él requeridos, según lo dispuesto en la Ley 57 de 1985 y de conformidad con la parte motiva del presente fallo.

Tercero: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-464/92, T-473/92, T-306/93, T-605/96, T-074/97, T-424/98, T-842/02.

2 Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-462/92 y T-473/92

3 Ibídem.

4 Ibídem.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-473/92

6 Ibídem.

7 CCA. Art. 5: Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.

Las escritas deberán 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.
6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso.

Si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir, en forma general, que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados, en todo lo que les sea aplicable, y añadan las informaciones o aclaraciones pertinentes.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo, con anotación de la fecha de su presentación y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará derecho alguno a cargo del peticionario

8 Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-673/00 y T-842/02.