

T-605-96

Sentencia T-605/96

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Naturaleza

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. El derecho a acceder a documentos públicos no sometidos a reserva, siendo fundamental, está reglamentado y protegido por la ley.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Suministro de información/ACCION DE TUTELA-Hecho superado

La petición que se hiciera estaba resuelta favorablemente y se produjo el silencio administrativo positivo que consagra esta norma, en favor del peticionario. Bastaba presentarse y exigir la entrega de la información pedida. Estamos ante un hecho superado, pues las informaciones fueron entregadas, por lo cual la demanda de tutela no era viable.

Referencia: Expediente T-98.289

Actor: Alfonso Areiza Lozano

Procedencia: Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Bogotá, en sesión de la Sala Primera de Revisión, a los trece (13) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por el Consejo de Estado, dentro del proceso de tutela instaurado por el señor Alfonso Areiza Lozano.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección de la Corte eligió, para su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El actor presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, acción de tutela en contra de la Empresa Comercial de Loterías del Chocó, por las siguientes razones:

A. HECHOS

1. El 15 de enero de 1996, el actor solicitó a la empresa comercial Lotería del Chocó, la siguiente información, en relación con las personas vinculadas a esa entidad mediante contrato de prestación de servicios, dentro del período comprendido entre el 1o. de abril de 1992, y el 27 de diciembre de 1995:

- Nombres y apellidos, número de cédula y lugar de su expedición.
- Salarios y cargos desempeñados.
- Causales de terminación de los contratos.

Lo anterior, con el fin de elevar una reclamación ante la administración, reclamación cuya finalidad no explicó.

2. El 1o. de febrero de 1996, la demandada informó al actor que, por razones de reestructuración administrativa, le había sido imposible recopilar la totalidad de la información solicitada, pero que la misma se encontraba en trámite.

3. Mediante escrito presentado el 9 de febrero de 1996, el actor reiteró su petición. En escrito del 13 de febrero de 1996, suscrito por la Secretaría Jurídica de la entidad acusada, se comunicó al actor que la solicitud se encontraba en trámite en esa dependencia y que por el volumen de la información solicitada, la misma esperaba entregarse a más tardar el 27 de febrero.

4. El 27 de febrero de 1996, la Secretaría Jurídica de la entidad demandada negó la

expedición de la información solicitada, por considerar que el actor había excedido los límites del derecho de petición. Para la entidad, si el objeto de la solicitud era elevar una reclamación ante la administración, se requería determinar los nombres de las personas respecto de las cuales se encontraba interesado. Por tal motivo, se solicitó al actor especificar su petición, indicando los nombres de las personas respecto de las cuales formularía reclamación administrativa. El actor, en razón de su descontento por la respuesta obtenida, recurrió a la acción de tutela.

B. DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS.

El actor considera que con la actuación de la empresa comercial de Loterías del Chocó, se le están vulnerando los derechos de petición y acceso a documentos públicos.

C. PRETENSIÓN.

Solicita se ordene a la empresa comercial de Loterías del Chocó expedirle la información solicitada dentro del término de 48 horas. Así, como compulsar copias a la Procuraduría Departamental del Chocó, para que se investigue a la demandada.

D. PRUEBAS.

El actor aportó como pruebas, copias de las peticiones elevadas ante la entidad acusada, así como las copias de las respectivas respuestas.

E. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

Mediante sentencia del 19 de marzo de 1996, el Tribunal Administrativo del Chocó, concedió la acción de tutela solicitada al considerar vulnerado el derecho de petición, toda vez que la solicitud elevada por el actor no fue resuelta.

En sentir del Tribunal, el actor ejerció el derecho de petición con el fin de que le fuera expedida una documentación que reposaba en la entidad demandada. Señaló que como dicha información carecía de reserva legal, su expedición era obligatoria. Así mismo, indicó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la ley 57 de 1985, la solicitud debió resolverse, en los 10 días siguientes a su presentación.

En virtud de lo anterior, el Tribunal ordenó a la entidad acusada otorgar al actor la facultad de consultar la información solicitada dentro del término de 48 horas, así como la expedición de las copias requeridas.

Dispuso el envío de copias a la Procuraduría Departamental, a fin de que se investigara la conducta del gerente de la lotería del Chocó.

Por último, ordenó compulsar copias a la Dirección Regional de Fiscalías de la misma ciudad, para que se investigara al actor por el posible delito de falso testimonio, ya que la entidad demandada señaló que éste en algunas de las solicitudes presentadas ante la entidad, manifestó ser abogado y, en la declaración de parte rendida ante el Tribunal, dijo ser administrador de empresas.

En escrito presentado el 22 de marzo de 1996, el gerente de la empresa acusada, impugnó el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó.

En primer término, argumentó que, por el volumen de trabajo existente en la empresa y el escaso número de personal, le resultaba difícil resolver la petición del actor dentro del término de ley. Al actor se le comunicó que en virtud de la generalidad de la petición, debía especificar los nombres de las personas respecto de las cuales elevaría la reclamación administrativa, con el fin de atender satisfactoriamente la solicitud.

Así mismo, indicó que no puede afirmarse que fue vulnerado el derecho de petición, pues, oportunamente, se le dieron a conocer las dificultades presentadas para resolver la solicitud.

Finalmente, sostuvo que no encuentra justificada la petición del actor, como quiera que no entiende por qué éste, sin ser abogado, pretende adelantar una reclamación ante la administración.

G. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.

Mediante sentencia del 26 de abril de 1996, el Consejo de Estado, revocó el fallo de primera instancia.

En su concepto, la demandada dio respuesta al actor, primero, solicitando un plazo

prudencial para resolver satisfactoriamente su petición, y finalmente, pidiendo precisión en el contenido de la misma.

Igualmente, consideró que al no ser fundamental el derecho de acceso a documentos públicos, resultaba improcedente la acción de tutela. La anterior afirmación se fundamentó en la sentencia del 14 de septiembre de 1993, de la Sala Plena del H. Consejo de Estado, en donde se señaló lo siguiente:

” Respecto al derecho de petición referente al suministro de documentos públicos, como se anotó antes, al estar consagrado en forma expresa en el artículo 74 de la C.N., norma contenida en el capítulo 2, título II que trata ” de los derechos sociales, económicos y culturales” y regulada su operancia en normas especiales (ley 57 de 1985 y art. 260 de la ley de la ley 5 de 1992), es por lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado lo ha considerado como no constitutivo de derecho fundamental constitucional ”

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera.- Competencia

La Sala es competente para decidir, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

El actor presentó demanda de tutela para que se le protegiera el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución, pues considera que éste fue vulnerado por parte de la entidad acusada, al abstenerse de otorgarle la información solicitada el 15 de enero de 1996.

Tercera.- Naturaleza jurídica de la entidad demandada.

La entidad demandada es una empresa comercial del Estado del orden departamental, creada por el gobernador del Chocó mediante el decreto 312 de 1922, de conformidad con las facultades a él otorgadas por la Asamblea Departamental, a través de la ordenanza No. 04 de 1992.

Por tanto, en el presente caso la acción de tutela se dirige contra una entidad pública, frente a la cual, el actor, invocando el artículo 25 de la ley 57 de 1985, elevó una solicitud.

Cuarta.- Acceso a documentos públicos.

La Constitución, en su artículo 74, señala: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Así mismo, la ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, en su artículo 12 preceptúa que “Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.”

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.

Por tanto, esta Sala no comparte la decisión adoptada por el Consejo de Estado, al considerar que el acceso a documentos públicos no es un derecho fundamental, por ser autónomo y no encontrarse regulado por la Constitución dentro del capítulo de los derechos fundamentales.

En relación con este último argumento expuesto por el Consejo de Estado, es necesario recordar que la Corte Constitucional, desde sus primeras providencias ha sostenido que los derechos fundamentales no son sólo aquellos que están consagrados por la Constitución en el capítulo 1 del título II, que trata “De los derechos fundamentales”, pues existen otros derechos que no aparecen enunciados allí, pero que, por su naturaleza y contenido, tienen carácter de fundamentales.

Pero el derecho a acceder a documentos públicos no sometidos a reserva, siendo fundamental, está reglamentado y protegido por la ley 57 de 1985. Con razón, al pedir la información, el señor Areiza invocó, precisamente esta ley.

Quinta.- Análisis del caso en concreto.

El actor, mediante escrito del 15 de enero de 1996, solicitó a la entidad acusada, información relacionada con los contratos de prestación de servicios celebrados dentro del período comprendido entre el 1o. de abril de 1992 y el 27 de diciembre de 1995, precisando los datos que deseaba conocer. En su petición, invocó, expresamente, el artículo 25 de la ley 57 de 1985.

El representante legal de la Lotería del Choco, dio respuesta a la solicitud el día primero de febrero, manifestando que, a causa de la reestructuración administrativa era imposible suministrar la información inmediatamente, pero que la solicitud estaba en trámite.

De conformidad con el artículo 25 de la ley 57 de 1985, la respuesta del mencionado gerente fue extemporánea, pues la petición ha debido resolverse “en el término máximo de diez (10) días”. Ese término venció el 29 de enero, y la respuesta sólo se produjo el 1o. de febrero.

¿Cuál era la consecuencia del vencimiento del término? El que la solicitud se entendiera aceptada, y la información se entregara dentro de los tres (3) días siguientes. Así lo establece expresamente el mismo artículo 25 citado.

” Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes.”

Hay que agregar que la sanción para el funcionario renuente a cumplir lo preceptuado en la norma parcialmente transcrita, es la “pérdida del empleo” (inciso segundo, artículo 25).

Para la Corte, en consecuencia, es claro que la petición que el señor Areiza hiciera estaba resuelta favorablemente desde el día 29 de enero, fecha en que venció el plazo establecido en el artículo 25, y se produjo el silencio administrativo positivo que consagra esta norma, en favor del peticionario.

Así las cosas, al solicitante le bastaba presentarse a las oficinas de la lotería, y exigir la entrega de la información pedida.

De un lado, se tiene que el derecho fundamental de acceder a los documentos públicos, está protegido específicamente por la ley 57 de 1985. En el caso que nos ocupa, son aplicables, sin lugar a dudas, los artículos 12 y 25 de esta ley. Ello, por consiguiente, constituye un desarrollo legal del derecho de petición, derecho fundamental consagrado por el artículo 23 de la Constitución, en forma general. Tampoco hay lugar a basarse exclusivamente en el artículo 74 de la Constitución. No: peticiones como la que originó esta demanda de tutela, están expresamente previstas en la ley 57 citada, que establece concretamente cómo se presentan y resuelven.

En casos como éste, estamos en presencia de dos derechos fundamentales (el de petición y el de acceso a documentos públicos) protegidos, como tantos otros por la ley. Protección eficaz, como se desprende de la lectura del artículo 25.

Téngase en cuenta que, como se ha dicho, por mandato de la ley, la petición hecha el 15 de enero, había sido aceptada, había sido resuelta favorablemente. En el presente caso estamos ante un hecho superado, pues ya las informaciones fueron entregadas, por lo cual la demanda de tutela no era viable. ¿Cómo podría serlo si estaba encaminada a conseguir la resolución sobre una petición ya resuelta favorablemente?

Es claro que sólo en el caso de que los documentos o las informaciones no sean suministradas, habiendo seguido el procedimiento de la ley 57, es viable acudir a la tutela.

Por lo expuesto, se confirmará la sentencia del Consejo de Estado, pero por las razones expuestas.

Sexta.- Aclaraciones finales.

Según consta en la información suministrada por la Gerente (E) de la Lotería del Chocó (en cumplimiento de un auto que decretó esta prueba), en escrito remitido a esta Corporación el 12 de noviembre último, el señor Areiza Lozano, después del fallo de primera instancia, tuvo a su disposición todos los contratos de prestación de servicios, y las copias por él solicitadas. Por tanto, a la fecha, la entidad acusada dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 25 de la ley 57 de 1985.

Por otra parte, es necesario mantener la orden emitida por el Tribunal Contencioso

Administrativo del Chocó, en el sentido de que el funcionario competente sea quien determine si existió la supuesta comisión del delito de falsedad testimonial, que alega la entidad demandada en contra del actor, al haber elevado la solicitud invocando la calidad de abogado, la que al parecer, no posee.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Consejo de Estado el veintiséis (26) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Igualmente, se mantendrá la orden proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, a la Dirección Regional de Fiscalías de ese circuito judicial, para que se investigue al señor Alfonso Areiza Lozano, por la supuesta comisión del delito de falsedad testimonial.

Segundo: COMUNÍQUESE la presente decisión al Tribunal Administrativo del Chocó, para que sea notificada a las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General