

Sentencia T-690/07

CAMARA DE COMERCIO-Naturaleza jurídica/CAMARA DE COMERCIO-Entidad privada que ejerce funciones públicas

Las cámaras de comercio son entidades privadas, no obstante estar parcialmente dedicadas al cumplimiento de funciones públicas, como son principalmente todas las relacionadas con los registros públicos. Lo anterior resulta particularmente claro a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, que con lo concordantemente dispuesto en el inciso 3° del artículo 123 y en el inciso 2° del artículo 210, consolida el concepto de descentralización por colaboración, que alude al cumplimiento de funciones públicas o a la prestación de servicios públicos, por parte de los particulares. El ejercicio de ciertas funciones públicas por parte de las cámaras de comercio es una circunstancia indiscutida y que tiene importantes efectos. Sin embargo, es igualmente claro que lo anterior no muta su carácter de entidades privadas por el de entidades verdaderamente públicas, por lo que no pueden asumirse sin más todas las consecuencias que dicha naturaleza traería.

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION-Alcance

CAMARA DE COMERCIO-Reglas para determinar la eventual reserva de sus documentos/CAMARA DE COMERCIO-Documentos públicos no tienen reserva salvo norma legal expresa/CAMARA DE COMERCIO-Documentos reservados tienen ese carácter salvo norma expresa en contrario

En el caso de las cámaras de comercio, es evidente que habrá documentos que tengan un carácter público y que en cuanto tales cabe ser consultados por los particulares, quienes podrán además solicitar, a su propia costa, copia de los mismos. Tienen este carácter todos los documentos relativos al cumplimiento de las funciones registrales legalmente atribuidas a estas instituciones, así como los relativos al recaudo y manejo de los emolumentos que por tales conceptos perciban estas instituciones. Frente a estos documentos la existencia de una reserva sólo será posible en caso de existir una norma de carácter legal suficientemente expresa, y ante su ausencia, deberá concluirse que no existe tal reserva y que el documento es de público conocimiento. Contrario sensu, tienen carácter privado todos los demás documentos de las cámaras de comercio, y particularmente todos aquellos relacionados o generados con ocasión del ejercicio de las funciones privadas propias de estas instituciones,

como son por ejemplo, todos los referentes al cumplimiento de actividades típicamente gremiales, o los que atañen al manejo de sus recursos físicos y humanos, así como de los recursos financieros, distintos a los derivados de las tasas relacionadas con el cumplimiento de la función de registro.

VEEDURIAS CIUDADANAS-Constitución/VEEDURIAS CIUDADANAS-Función/VEEDURIAS CIUDADANAS-Campo de acción

La ley no sólo fue clara y explícita en reconocer a las veedurías ciudadanas la posibilidad de ejercer el derecho de petición, sino que además se refirió de manera directa a algunos de los objetos específicos que a través del ejercicio de este derecho podrán buscarse. A partir de lo anterior puede incluso afirmarse que, en razón al importante propósito que anima a las veedurías ciudadanas, el derecho de petición que la ley les reconoce tiene un mayor alcance que el de las personas particulares, con lo que aquéllas podrían llegar a obtener información y/o documentos que las personas individualmente consideradas no estarían en capacidad de lograr.

VEEDURIAS CIUDADANAS-Ejercicio del derecho de petición

La ley no sólo fue clara y explícita en reconocer a las veedurías ciudadanas la posibilidad de ejercer el derecho de petición, sino que además se refirió de manera directa a algunos de los objetos específicos que a través del ejercicio de este derecho podrán buscarse. A partir de lo anterior puede incluso afirmarse que, en razón al importante propósito que anima a las veedurías ciudadanas, el derecho de petición que la ley les reconoce tiene un mayor alcance que el de las personas particulares, con lo que aquéllas podrían llegar a obtener información y/o documentos que las personas individualmente consideradas no estarían en capacidad de lograr.

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Se dirige frente a autoridades públicas y privadas y frente a particulares

El derecho de petición se dirige frente a lo que la norma constitucional denomina genéricamente las autoridades, entendiendo por tales los distintos órganos y dependencias

del Estado, no sólo al interior de la rama ejecutiva sino también en las demás, y en los órganos autónomos e independientes. Sin embargo, caben también dentro de este concepto de autoridades los particulares que bajo cualquier de las circunstancias previstas en la ley, ejerzan funciones públicas. Ahora bien, para el caso de aquellas personas o entidades privadas que además de las ya indicadas funciones públicas cumplan también actividades de carácter particular, es claro que el derecho de petición sólo puede referirse a aquellos asuntos relacionados con el desempeño de las funciones públicas que les competen, y que, contrario sensu, no se extiende a lo relativo a sus actividades privadas.

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Reglas jurisprudenciales

La jurisprudencia constitucional ha planteado y reiterado las siguientes reglas: “La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.”

CAMARA DE COMERCIO-Consecuencias en relación con su naturaleza privada

Es necesario partir del hecho de que la Cámara de Comercio de Barranquilla, demandada dentro del trámite de la presente acción de tutela, es una entidad privada, que no obstante esa naturaleza jurídica, cumple ciertas funciones de carácter público. Así las cosas, como la acción de tutela contra entes particulares sólo procede de manera excepcional, lo primero que debe precisarse es que, en cuanto a esa faceta pública, esta acción sí resulta procedente, conforme al numeral 8° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. Una segunda consecuencia de la naturaleza jurídica de la entidad demandada es la que se relaciona con el carácter reservado o no de sus documentos. En el presente caso, y de acuerdo con las consideraciones hechas, es necesario presumir la reserva.

CAMARA DE COMERCIO-Consecuencias en relación con la reserva de sus documentos

DERECHO DE PETICION ANTE CAMARA DE COMERCIO-Razonabilidad de la solicitud

El accionante pretende la entrega de toda la información relativa a cada uno de los conceptos, situación que no resulta razonable, proporcionada, ni justificada. La principal razón que sustenta esta consideración es el hecho de que la entrega de la totalidad de esta información pondría a disposición del solicitante todos los aspectos relativos al funcionamiento de la entidad accionada durante un período considerable de tiempo, exponiendo a su eventual escrutinio y a la posible libre circulación de tales documentos un gran número de aspectos de carácter ciertamente privado, de la cámara de comercio accionada, lo que en últimas implicaría la total renuncia por parte de esa entidad a la autonomía que conforme a la ley, y dado su carácter privado, tiene para la decisión y manejo de sus propios asuntos. Ello en el fondo equivaldría a negar por entero la naturaleza particular que conforme se ha reseñado tienen estas instituciones, calidad que ha sido reconocida y aliviada por la jurisprudencia, no sólo de esta corporación, sino también de las restantes altas cortes nacionales.

DERECHO DE PETICION ANTE CAMARA DE COMERCIO-Accionante debe acreditar la calidad de particular o de veedor ciudadano/DERECHO DE PETICION ANTE CAMARA DE COMERCIO-Consecuencias de no acreditar la calidad de veedor ciudadano

Es necesario indicar que el hecho de que el solicitante no hubiera acreditado en la forma debida la constitución y funcionamiento de la Veeduría, tiene consecuencias sobre la viabilidad de sus pretensiones. En otras palabras, uno de los elementos a considerar dentro del análisis de razonabilidad de lo pedido en un caso como el presente, es el tema de si el peticionario actúa en su nombre, como particular, o por ejemplo es promotor o representante de una veeduría ciudadana, ya que como se ha dicho, ésta puede eventualmente obtener información que a los simples particulares les sería negada, por prevalecer el derecho a la privacidad de la entidad a la que la petición se dirige. Se hace aún más notoria la falta de razonabilidad de lo pedido por el accionante, ya que no resulta proporcionado que un ciudadano individualmente considerado exija de una entidad como una cámara de comercio la entrega incondicional de tal volumen de información y con tal grado de exhaustividad, como en este caso pretende el accionante. En este punto reitera la Corte su criterio en el sentido de que, eventualmente, una veeduría ciudadana tendría al menos mejor título para realizar solicitudes de este tipo, y podría sin duda, tener derecho a conseguir una mayor cantidad de información, siempre con mesura, proporción y justificación, que lo que en este caso es razonable reconocer a quien, sin demostrar más legitimación que la personal,

presentó estas solicitudes y la posterior y consiguiente acción de tutela.

DERECHO DE PETICION ANTE CAMARA DE COMERCIO-No se vulneró por cuanto la respuesta fue clara, precisa y oportuna

Referencia: expediente T-1606748

Peticionario: Manuel María Márquez Angulo.

Procedencia: Juzgado 7° Penal del Circuito de Barranquilla

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil siete (2007).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Catalina Botero Marino, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por el Juzgado 7° Penal del Circuito de Barranquilla el 14 de febrero de 2007, revocatorio del dictado por el Juzgado 6° Penal Municipal de la misma ciudad el 19 de diciembre de 2006, dentro de la acción de tutela propuesta por el señor Manuel María Márquez Angulo contra la Cámara de Comercio de Barranquilla.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número cinco ordenó revisarlo, mediante auto de 24 de mayo de 2007.

I. HECHOS Y NARRACIÓN EFECTUADA POR EL DEMANDANTE

1. El 17 de octubre de 2006 presentó ante el Presidente de la Cámara de Comercio accionada un escrito contentivo de un derecho de petición en interés general, a través del cual

solicitaba copia de un conjunto de documentos de dicha entidad. A continuación el accionante reseña la respuesta dada por la entidad demandada en relación con cada una de sus solicitudes.

2. La respuesta de la Cámara de Comercio de Barranquilla es diversa en relación con los doce (12) asuntos sobre los cuales el accionante formuló interrogantes y/o solicitó copias. Frente a algunos temas la accionada puso cierta información a disposición del peticionario, advirtiéndole de la necesidad de cancelar el costo de las correspondientes copias; en otros casos lo remitió a consultar la información disponible en su página web; finalmente, en lo que se refiere a las actas de Junta Directiva y a los documentos relacionados con la planeación estratégica de la entidad manifestó su negativa, alegando que estos documentos están sujetos a reserva. Para el accionante, la respuesta recibida es incompleta en algunos puntos, y en otros resulta evasiva, por lo que estaría violando su derecho fundamental de petición.

3. El demandante alega que la mayor parte de los recursos recibidos y administrados por las Cámaras de Comercio son de carácter público, por lo que se encuentran sujetos al control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República. Por las mismas razones, considera que la entidad accionada es un particular que ejerce funciones públicas, por lo que el derecho de petición es plenamente exigible en el presente caso, consideraciones que apoya en la cita de las sentencias C-166 de 1995 y C-1142 de 2000 de esta corporación.

II. PRETENSIONES DEL ACCIONANTE

El apoderado del señor Márquez Angulo solicita al juez de tutela que proteja el derecho fundamental de petición de su representado ordenando al Presidente de la Cámara de Comercio accionada "...dar respuesta completa, concreta y de fondo al derecho de petición presentado por mi poderdante e impedir que ésta se siga postergando indefinidamente".

III. TRÁMITE JUDICIAL

Por auto de 5 de diciembre de 2006, el Juzgado 6° Penal Municipal de Barranquilla admitió la acción de tutela interpuesta contra la Cámara de Comercio de esa ciudad y ordenó notificar a dicha entidad para que se sirviera dar respuesta al escrito de tutela. También consideró importante recibir declaración del accionante, para lo cual dispuso citarlo.

1. Respuesta de la Cámara de Comercio de Barranquilla

Mediante comunicación visible a folios 40 a 51 del cuaderno de primera instancia, el apoderado especial constituido para el efecto por el Presidente de la entidad demandada respondió a la solicitud de tutela presentada por el accionante. Igualmente aportó copias de varios documentos.

En su respuesta el representante de la Cámara de Comercio llamó la atención sobre los siguientes aspectos: i) que de conformidad con lo expuesto en la reiterada jurisprudencia de esta corporación, el núcleo esencial del derecho de petición consiste en la posibilidad de recibir una pronta y oportuna respuesta que resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada, no necesariamente en la aceptación de lo pedido; ii) que las cámaras de comercio son entidades privadas que excepcionalmente cumplen funciones públicas, por lo que el derecho de petición que ante ellas puede ejercerse no tiene el mismo alcance que el que se ejerce ante entidades públicas; iii) que el accionante Márquez Angulo dirigió a la Cámara de Comercio dos distintos escritos en los que invoca el derecho de petición, y que ambos fueron atendidos debidamente por esa entidad, razón por la cual esta tutela debe ser considerada temeraria.

A continuación, el escrito de contestación explica detalladamente la forma como la Cámara de Comercio atendió cada una de las solicitudes planteadas por el accionante, y en especial, aquellas frente a las cuales denuncia que la entidad accionada no respondió de manera satisfactoria. A este respecto la demandada reconoce que no entregó ni puso a disposición del ahora accionante la totalidad de la información por él solicitada, sino apenas una parte de ella. De igual manera, explica las razones que en su momento adujo para no acceder a todo lo solicitado, entre las cuales se cuentan las siguientes: i) el hecho de estar muchos de estos documentos publicados y disponibles para consulta por parte de cualquier persona a través de la página web de dicha entidad; ii) la consideración de que otros de los documentos solicitados, entre ellos las actas de Junta Directiva y del Comité Financiero, las nóminas discriminadas por empleado y salario y los documentos relativos a la planeación estratégica de la entidad, tienen carácter privado, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política, no puede otra persona exigir su presentación, postura que respalda invocando pronunciamientos del Consejo de Estado, de la Superintendencia de Industria y Comercio y de esta corporación; iii) la consideración relativa al alto número y

volumen de algunos de los documentos solicitados, por ejemplo todos los contratos celebrados durante los últimos cinco años, casos en los cuales se ofreció al peticionario la oportunidad de consultar tales documentos en las oficinas de la entidad; iv) el hecho de que al responder la primera petición se solicitaron algunas claridades sobre el alcance de lo allí pedido, explicaciones que el peticionario se abstuvo de suministrar, pese a que su segunda petición contiene la clara manifestación de haber recibido respuesta a la primera.

De otra parte, la entidad accionada aduce que para el caso planteado existe otro medio de defensa judicial, concretamente el previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, a partir del cual el peticionario puede solicitar al tribunal contencioso administrativo competente que resuelva de manera definitiva sobre la reserva alegada por la persona a quien se solicitan las copias o los documentos, situación que claramente determina la improcedencia de la acción de tutela impetrada.

Finalmente, hace notar que los derechos de petición cuya presunta desatención dio origen a la presentación de esta acción fueron suscritos por el accionante Manuel María Márquez Angulo, invocando su doble condición de ciudadano y de vocero de una veeduría ciudadana¹, no obstante que por el contenido y las motivaciones que se aducen, puede entenderse que obraba particularmente en representación de la citada veeduría. Indica que al dar respuesta a la primera petición se le solicitó a su autor presentar la documentación que acreditara la constitución y existencia de dicha veeduría, así como la representación alegada, en los términos previstos por la Ley 850 de 2003, solicitud que el peticionario ignoró y se abstuvo de responder. Manifiesta que por ello no se entiende que ahora el ciudadano Márquez Angulo aduzca su simple carácter de ciudadano o de persona natural perjudicada por la supuesta violación al derecho fundamental de petición, que es la calidad en que se presenta al interponer la acción de tutela.

Por todas estas razones la entidad accionada solicita al juez de tutela no acceder a lo pedido por el demandante, y en su lugar declarar que esta acción es temeraria e improcedente.

2. Sentencia de primera instancia

El 19 de diciembre de 2006 el Juzgado 6° Penal Municipal de Barranquilla denegó la acción de tutela interpuesta por Manuel María Márquez Angulo contra la Cámara de Comercio de esa ciudad.

Para hacerlo, el a quo evaluó las explicaciones dadas por el representante de la Cámara de Comercio demandada y confrontó la situación presentada con una breve cita de la jurisprudencia de esta Corte, en lo relacionado con el núcleo esencial del derecho de petición². De lo anterior concluyó que la entidad demandada atendió debidamente el derecho de petición del ahora tutelante, incluso con anterioridad a la fecha en que se interpuso esta acción, por lo que al momento de resolverla existe carencia actual de objeto, circunstancia que justifica la decisión adoptada.

3. Impugnación del accionante

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado del accionante la impugnó de manera oportuna, mediante memorial que obra a folios 131 a 135 del cuaderno de primera instancia. En su escrito el apoderado insiste en que la respuesta dada por la entidad demandada es evasiva e incompleta, pese a que aquélla y sus abogados pretendan darle otra apariencia.

El escrito de impugnación sostiene que la sentencia del a quo no tuvo en cuenta los argumentos planteados en la demanda de tutela y que la decisión adoptada no es congruente con la jurisprudencia en ella citada. A continuación vuelve sobre las respuestas que la accionada dio a cada uno de los puntos planteados en los dos escritos con los cuales su poderdante ejerció el derecho de petición, insistiendo en que tales respuestas no satisfacen el núcleo esencial de este derecho.

4. Sentencia de segunda instancia

Concedida la impugnación, el Juzgado 7° Penal del Circuito de Barranquilla la revocó parcialmente, mediante decisión del 14 de febrero de 2007.

El ad quem compartió la apreciación del demandante en el sentido de que las respuestas de la Cámara de Comercio son incompletas. Así por ejemplo, aduce que no se entiende por qué la demandada no podría entregar copia de la información que ya se había hecho pública a través de la página web. De igual manera, y con la sola excepción de lo relacionado con la nómina de la entidad accionada y los niveles de ingreso de sus funcionarios, el juez discrepó de las explicaciones dadas por la demandada en torno al carácter reservado de varios de los documentos solicitados, por lo que consideró procedente su entrega. Finalmente, hizo

transcripciones de otros pronunciamientos de esta Corte en los que se advierte que “una contestación vacía de contenido, evasiva y casi desdeñosa” no satisface la esencia del derecho de petición.

Con base en estas consideraciones, el juez de segunda instancia ordenó al Presidente de la Cámara de Comercio de Barranquilla proceder a dar “respuestas completas, claras y específicas” que definan de fondo el derecho de petición incoado por el accionante.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La competencia.

Es competente la Corte Constitucional para analizar, en Sala de Revisión, la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestión previa: la posible existencia de otro medio de defensa judicial

Previo al análisis de los aspectos relevantes a partir de los cuales esta Sala debe adoptar su decisión, es pertinente resolver sobre un aspecto antecedente, señalado por la entidad accionada. Se trata de la eventual existencia de un medio de defensa judicial apropiado frente al estado de cosas de que se queja el accionante, circunstancia que desde lo previsto en el artículo 86 constitucional tendría por efecto la improcedencia de esta acción.

La demandada se refiere al mecanismo previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, vigente a pesar del tránsito constitucional, de acuerdo con el cual

“La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente. Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal

solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente.”

A este respecto, si bien, en efecto, la norma transcrita establece un mecanismo para dirimir la controversia que pudiera presentarse entre el titular de un derecho de petición que solicita la copia de uno o más documentos a las autoridades y la reserva que se intente oponer para abstenerse de entregarlo, no considera la Sala que este recurso tenga, frente al caso concreto, virtualidad suficiente para generar la improcedencia de la acción de tutela.

Hay que observar que la situación aquí debatida no encaja de manera exacta en los supuestos de la norma citada, ya que mientras esta última considera la eventual reserva de documentos sobre cuyo carácter público existe claridad, y sobre cuya calidad de reservados tendría que existir norma expresa, el caso de autos se refiere a una controversia sobre la reserva que existiría sobre documentos pertenecientes a una entidad que, según se corrobora más adelante, es de naturaleza privada. Además, resulta incierto que a partir de este mecanismo el particular que para el caso obra como peticionario, pueda acudir por sí a la justicia para solicitar una decisión sobre la disputada reserva.

Por ello, debe concluirse que en realidad en este caso no se cumplen los supuestos de hecho de la norma transcrita y no se deduce que la acción de tutela deba tenerse por improcedente, a partir de la existencia de esta regla procedimental.

3. Los conceptos jurídicos relevantes para la presente decisión

Despejado el anterior interrogante, para decidir sobre el caso planteado la Corte deberá abordar y estudiar, en este mismo orden, los siguientes asuntos: i) la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio, y junto con ella, el concepto de descentralización por colaboración; ii) la eventual reserva que pudiera existir sobre algunos de los documentos cuya copia solicita el accionante; iii) la regulación existente en torno a las veedurías ciudadanas y la determinación de la calidad en que obra el demandante; iv) el alcance del derecho fundamental de petición, en relación con las circunstancias propias del caso concreto.

3.1. La naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio. El concepto de descentralización por colaboración

Teniendo en cuenta que la entidad demandada dentro de la acción que ahora se decide es la Cámara de Comercio de Barranquilla, es necesario comenzar por precisar y reiterar cuál es la naturaleza jurídica de tal clase de institución.

A este respecto, en décadas pasadas existió en Colombia controversia en torno a la naturaleza jurídica, pública o privada, de las cámaras de comercio. La incertidumbre sobre este tema estuvo entonces alimentada por la presencia simultánea de varias circunstancias aparentemente opuestas como son: i) el hecho de que el artículo 78 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) las denomina “instituciones de orden legal”, término que para la doctrina ha resultado confuso; ii) el hecho de haberse atribuido a las cámaras de comercio el cumplimiento de funciones reconocidamente públicas, particularmente las funciones registrales que le competen en relación con los comerciantes y la sociedades comerciales, y más recientemente, con las personas interesadas en celebrar contratos con las entidades estatales (Ley 80 de 1993), y con las entidades sin ánimo de lucro (Decreto 2150 de 1995); iii) la atribución que el Código de Comercio (art. 87) establece en cabeza de la Contraloría General de la República, para ejercer el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos provenientes de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados; iv) la circunstancia de estar integradas por los comerciantes inscritos en el respectivo registro mercantil; v) la naturaleza eminentemente privada de otras de las funciones listadas en el artículo 86 del Código de Comercio como son, por ejemplo, las de servir de órgano de los intereses generales del comercio ante el Gobierno, la de recopilar las costumbres mercantiles, la de prestar sus buenos oficios a los comerciantes para hacer arreglos entre acreedores y deudores, o la de organizar exposiciones y conferencias y/o editar o imprimir estudios o informes relacionados con el cumplimiento de sus objetivos.

Adicionalmente, si bien hubiera podido considerarse que de la anterior enumeración resultaba un mayor número de razones para entender que las cámaras de comercio eran entidades públicas, una dificultad que recurrentemente enfrentaban tanto la doctrina como la jurisprudencia para así aceptarlo, era que aquéllas no encuadraban en ninguno de los modelos de entidades públicas administrativas, para entonces definidos por los Decretos Leyes 1050 y 3130 de 1968.

Sin embargo, hace ya años que esta controversia fue satisfactoriamente superada, al establecerse de manera inequívoca que las cámaras de comercio son entidades privadas, no

obstante estar parcialmente dedicadas al cumplimiento de funciones públicas, como son principalmente todas las relacionadas con los registros públicos³. Lo anterior resulta particularmente claro a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, que con lo concordantemente dispuesto en el inciso 3° del artículo 123 y en el inciso 2° del artículo 210, consolida el concepto de descentralización por colaboración, que alude al cumplimiento de funciones públicas o a la prestación de servicios públicos, por parte de los particulares, concepto que desde años atrás había comenzado a ser decantado por la doctrina nacional.

Dijo sobre estos temas la Corte Constitucional en la sentencia C-144 de 1993, antes citada:

“Las cámaras de comercio a las cuales se ha encargado el ejercicio de la anotada función, no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley. Si bien nominalmente se consideran “instituciones de orden legal” (C. de Co. art. 78), creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil (C. de Co.). La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las cámaras de comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. Excluida la función de llevar el registro mercantil, las restantes funciones de las cámaras, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores, la existencia de estatutos que las gobiernan, extremos sobre los cuales no es necesario para los efectos de esta providencia entrar a profundizar, ponen de presente que sólo a riesgo de desvirtuar tales elementos no se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.”

Ahora bien, tal como reiteradamente lo ha explicado la Corte Constitucional⁴, en la descentralización por colaboración, un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a éstos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal. En cada caso de asignación de tales funciones, la misma ley regula de manera cuidadosa todos los aspectos relacionados con el carácter público de la función encomendada. Así por ejemplo, se establece que las decisiones que en ejercicio de dichas funciones se tomen tienen el carácter de actos administrativos, y en cuanto tales pueden ser objeto de las

acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo. Otro aspecto relevante es el relacionado con las reglas relativas al manejo de recursos públicos, que como ocurre en el caso de las cámaras de comercio, deberán ser objeto de control fiscal por parte de la Contraloría competente. De igual manera, los delitos relacionados con la eventual apropiación de tales dineros afectan el bien jurídico de la administración pública, y no el del patrimonio económico, como ocurriría si los recursos apropiados pertenecen a particulares. Sobre este tema particular esta corporación se ha pronunciado así:

“El desempeño de funciones administrativas por particulares, es una posibilidad reconocida y avalada constitucional y legalmente, y que esa atribución prevista en el artículo 210 de la Carta opera por ministerio de la ley y, en el caso de las personas jurídicas, no implica mutación en la naturaleza de la entidad a la que se le atribuye la función, que conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen de derecho privado en lo atinente a la organización y desarrollo de las actividades anejas a su específica finalidad.”⁵

Por otra parte, las cámaras de comercio desarrollan otro tipo de funciones públicas, dentro del marco de lo previsto en el artículo 116 superior. Se trata de funciones de carácter judicial como son las que se cumplen a través de los centros de conciliación y arbitraje que muchas de ellas han organizado, y desde los cuales contribuyen a la prestación de este esencial servicio. De esas actividades pueden sin duda derivarse gran cantidad de documentos que tendrían entonces carácter público, y que en cuanto tales podrían entonces ser libremente consultados por la ciudadanía.

Así pues, es cierto que las cámaras de comercio tienen sin duda una faceta pública, en desarrollo de la cual cumplen importantes funciones que afectan potencialmente a toda la población, destacándose entre ellas las atinentes al registro mercantil, y más recientemente, al registro de otras personas jurídicas de carácter civil. Por lo demás, las cámaras de comercio tienen un bien ganado prestigio, derivado tanto del buen desempeño de las funciones públicas a ellas encomendadas como de su calidad de actor destacado de la sociedad civil de sus respectivas comunidades, por lo que ciertamente tienen una responsabilidad social, y deben estar abiertas a rendir cuentas a la ciudadanía sobre el cumplimiento de sus funciones.

En suma, el ejercicio de ciertas funciones públicas por parte de las cámaras de comercio es

una circunstancia indiscutida y que tiene importantes efectos, tema que se retomará en los siguientes apartes de esta providencia. Sin embargo, es igualmente claro que lo anterior no muta su carácter de entidades privadas por el de entidades verdaderamente públicas, por lo que no pueden asumirse sin más todas las consecuencias que dicha naturaleza traería.

3.2. Reglas para determinar la eventual reserva que pudiera existir sobre los documentos de las cámaras de comercio

Como quedó planteado en el punto anterior, el carácter privado de las cámaras de comercio marca el derrotero a partir del cual puede determinarse si existe o no reserva sobre los documentos propios de tales instituciones. De esta manera se determina entonces el alcance que en relación con ellas tiene el principio constitucional sobre acceso a los documentos públicos, a que se refiere el artículo 74 superior.

En efecto, el carácter particular de las cámaras de comercio, incluye la circunstancia de que, siendo entidades eminentemente privadas, cumplen en todo caso funciones públicas, lo que a su turno plantea el problema de que, dentro de sus documentos habría algunos que tendrían entonces carácter público, así como otros totalmente privados. A partir de ello es necesario determinar con precisión cuáles documentos tienen uno u otro carácter y, consiguientemente, cuáles de ellos están amparados por algún tipo de reserva.

En relación con este tema es pertinente recordar que, frente a los documentos que tengan carácter público, en aplicación del citado artículo 74 se asume la posibilidad de que todas las personas puedan solicitar consultarlos o que se les expida copia de ellos, siendo entonces excepcional y de interpretación restrictiva la existencia de cualquier eventual carácter reservado (arts. 17 y 19 del Código Contencioso Administrativo y Leyes 57 de 1985 y 594 de 2000)⁶. Al paso que, frente a los documentos que tengan carácter privado, la regla es la reserva, y sólo por excepción podrá exigirse su exhibición o la expedición de copias, en los casos previstos en el último inciso del artículo 15 constitucional.

Aplicando las anteriores reglas al caso de las cámaras de comercio, es evidente que habrá documentos que tengan un carácter público y que en cuanto tales cabe ser consultados por los particulares, quienes podrán además solicitar, a su propia costa, copia de los mismos. Tienen este carácter todos los documentos relativos al cumplimiento de las funciones registrales legalmente atribuidas a estas instituciones, así como los relativos al recaudo y

manejo de los emolumentos que por tales conceptos perciban estas instituciones. Frente a estos documentos la existencia de una reserva sólo será posible en caso de existir una norma de carácter legal suficientemente expresa, y ante su ausencia, deberá concluirse que no existe tal reserva y que el documento es de público conocimiento.

Contrario sensu, tienen carácter privado todos los demás documentos de las cámaras de comercio, y particularmente todos aquellos relacionados o generados con ocasión del ejercicio de las funciones privadas propias de estas instituciones, como son por ejemplo, todos los referentes al cumplimiento de actividades típicamente gremiales, o los que atañen al manejo de sus recursos físicos y humanos, así como de los recursos financieros, distintos a los derivados de las tasas relacionadas con el cumplimiento de la función de registro, a que antes se hizo referencia. Es importante resaltar que, en desarrollo de la garantía consignada en el inciso 4° del artículo 15 constitucional, el tema de la reserva de estos documentos se maneja entonces de manera inversa a lo que ocurre con aquéllos que tengan el carácter de públicos, es decir que todos ellos se entienden protegidos por la reserva constitucional, salvo la existencia de excepciones legales, que como aquellas que establezcan el carácter reservado de un documento público, sean suficientemente expresas.

Así las cosas, concluye la Sala que los documentos de las cámaras de comercio no tienen, en lo que atañe a su carácter reservado, un tratamiento unívoco en la ley, dependiendo entonces de la calidad de público o privado que cada uno de ellos tenga de conformidad con las reglas enunciadas en los párrafos anteriores.

3.3. Los derechos de las veedurías ciudadanas en cuanto mecanismos de control social de la gestión pública

Como quedó mencionado páginas atrás, en los escritos mediante los cuales ejerció el derecho de petición ante la Cámara de Comercio de Barranquilla, el aquí tutelante invocó, además de su calidad de ciudadano, la de Secretario de una veeduría ciudadana. Esta circunstancia amerita que la Sala se detenga brevemente a analizar los objetivos, las características y los derechos de este tipo de movimientos sociales.

Este tema ha sido tratado de manera exhaustiva por la Corte Constitucional, especialmente en la sentencia C-292 del 8 de abril de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), mediante la cual se realizó el control previo y automático de constitucionalidad del proyecto de ley

estatutaria que después vino a convertirse en Ley 850 de 2003 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

La institución de las veedurías ciudadanas es uno de los elementos que fortalecen y amplían el campo de acción de la democracia participativa, dentro del modelo propuesto por la Constitución Política de 1991. Estas organizaciones son una expresión del propósito planteado en el artículo 270 constitucional, en el sentido de que la participación ciudadana contribuya al control de la gestión pública que se cumpla en los distintos niveles de la administración. Al mismo tiempo, su regulación mediante ley estatutaria es una de las formas en que el Estado cumple el mandato contenido en el último inciso del artículo 103 constitucional, de contribuir a la organización, promoción y fortalecimiento de las diversas formas asociativas en que se agrupa la sociedad civil, siendo el control y vigilancia de la gestión pública uno de los objetivos que pueden animar a tales organizaciones.

Con el fin de enmarcar adecuadamente a las veedurías ciudadanas en lo que atañe a su naturaleza, características, misión y derechos, la Sala estima pertinente resaltar algunos elementos, varios de los cuales son tomados directamente del texto de la Ley 850 de 2003. Los restantes provienen de las reflexiones hechas por esta corporación en la ya citada sentencia C-292 de 2003, en la que esta Corte realizó el análisis de constitucionalidad del proyecto que antecedió la aprobación de este estatuto.

El artículo 1° de la Ley 850 definió a las veedurías ciudadanas como “el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”. Inmediatamente a continuación precisa: “Dicha vigilancia se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.”

En cuanto a la forma de constitución establece el artículo 3° de esta ley: “las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego

elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.” Agrega el artículo 7°: “Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos.”

Ahora bien, en la sentencia C-292 de 2003 la Corte hizo algunas reflexiones encaminadas a delimitar adecuadamente el campo de acción de las veedurías, resaltando que tanto como debe protegerse la posibilidad de que estas organizaciones ejerzan una vigilancia efectiva sobre la inversión de los recursos públicos, incluso en las circunstancias especiales en que ésta se encomienda a particulares, es igualmente necesario y razonable rodear su trabajo de ciertas exigencias y garantías de seriedad, que permitan tener certeza de que ellas no se convertirán en un obstáculo o factor de interferencia para el adelantamiento de la gestión pública. Es esta consideración la que justifica, por ejemplo, las reglas que gobiernan el procedimiento de constitución de las veedurías (art. 3°), las exigencias relacionadas con el carácter verdaderamente democrático de su funcionamiento interno y otras semejantes.

Con respecto a la limitación arriba transcrita en el sentido de que sólo puede organizarse una veeduría ciudadana frente a aquellas entidades y/o actividades que involucren la utilización de recursos públicos, la Corte indicó que:

“... la facultad de vigilancia está circunscrita, por expreso mandato constitucional, a la gestión pública y sus resultados, lo cual descarta la posibilidad de invadir la esfera privada en asuntos que no tienen esa relevancia pública. Lo contrario significaría autorizar que, so pretexto de la participación ciudadana y la realización de ciertos derechos políticos, las organizaciones cívicas invadieran la órbita privada de los particulares en asuntos ajenos a sus intereses.”

Así pues, es claro que esta limitación resulta razonable y permitida, en cuando pondera de manera adecuada el legítimo interés de los grupos de veeduría por ejercer vigilancia sobre la gestión pública, con el interés, igualmente digno de protección, de evitar interferencias injustificadas en los asuntos propios y personales de las personas privadas, que en cuanto tales, son terreno vedado a la injerencia de otras personas.

Ahora bien, para favorecer el éxito de su importante gestión, la ley le reconoce a las veedurías ciudadanas ciertos instrumentos de acción, así como derechos específicos los cuales fueron listados en los artículos 16 y 17 respectivamente. Paralelamente, el artículo 18 relaciona los deberes de estas organizaciones. Sobre este tema, en la sentencia en que la Corte revisó la constitucionalidad de esta ley se resaltó que, de conformidad con el artículo 95 superior, el ejercicio de todo derecho supone cargas y obligaciones, una de las cuales es abstenerse de toda práctica que implique abuso de los propios derechos.

Dentro de los instrumentos de acción previstos en la ley se destaca, precisamente, la posibilidad de ejercer el derecho de petición (art. 16), la que se complementa con otras disposiciones que le permiten a las veedurías “conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación” y/o “obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa” (art. 17, letras a. y c.).

Como se observa, la ley no sólo fue clara y explícita en reconocer a las veedurías ciudadanas la posibilidad de ejercer el derecho de petición, sino que además se refirió de manera directa a algunos de los objetos específicos que a través del ejercicio de este derecho podrán buscarse. A partir de lo anterior puede incluso afirmarse que, en razón al importante propósito que anima a las veedurías ciudadanas, el derecho de petición que la ley les reconoce tiene un mayor alcance que el de las personas particulares, con lo que aquéllas podrían llegar a obtener información y/o documentos que las personas individualmente consideradas no estarían en capacidad de lograr.

En la sentencia C-292 de 2003 que se viene comentando la Corte reconoció esta circunstancia al resaltar que si alguno(s) de los documentos solicitados por la veeduría está(n) sujeto(s) a reserva, aquélla puede plantear al juez competente la solicitud de levantar dicha limitación, a fin de poder acceder a los documentos que resultan de interés. En este caso la veeduría asume entonces la carga de mantener y hacer respetar dicha reserva por parte de todas las personas que pudieren llegar a tener conocimiento de dicha información. Previa esta consideración, la Corte declaró condicionalmente exequibles los apartes normativos transcritos dos párrafos atrás.

Finalmente, y como ya se ha expresado, las veedurías tienen ciertos deberes, correlativos a los derechos que la misma ley les reconoce. Dentro de estos deberes se destacan la necesidad de “Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros” y la de “Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley”. Estos deberes han sido considerados por la Corte como razonables y proporcionados a la misión institucional que corresponde desarrollar a estas entidades, y por lo tanto, exequibles.

3.4. El alcance del derecho fundamental de petición frente a las circunstancias del caso concreto

En relación con el núcleo esencial y los alcances de este derecho, la Corte Constitucional ha trazado desde sus inicios una voluminosa y consistente línea jurisprudencial. El desarrollo del derecho de petición se remonta además a muchos años antes de la creación de este tribunal, ya que aquél hizo parte del Título III de la derogada Constitución de 1886, lo que dio sobrada ocasión para que las autoridades, los particulares y los jueces se familiarizaran suficientemente con él.

El derecho de petición tiene el carácter de fundamental, en la medida en que es un vehículo para el ejercicio de otros derechos de la misma naturaleza. De igual manera ha resaltado la Corte que aquél resulta esencial y determinante en cuanto mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se define a sí misma como participativa.

En síntesis, han entendido de manera unánime tanto la doctrina como la jurisprudencia nacionales⁷, que la esencia del derecho de petición consiste en la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, es decir, a que aquéllas sean recibidas, seguida de la garantía de que tales peticiones serán objeto de pronta resolución. Frente a este punto es claro que el solicitante no tiene, en modo alguno, derecho a esperar que la autoridad resuelva su pedido de manera favorable, concediendo lo que aquél busca, al punto de poder afirmar que se vulnera el derecho de petición si quien lo resuelve no accede, sin objeción, a la totalidad de lo pedido. La garantía de este derecho consiste en que la autoridad deberá necesariamente abordar la solicitud que ha recibido, pronunciarse de fondo sobre ella en un tiempo prudencial, y asegurarse de poner la respuesta en conocimiento del peticionario, de tal modo que éste no tenga que esperar de manera indefinida, y esté en la certeza de que la

respuesta que reciba resolverá de fondo sobre el tema planteado. Con ello queda a salvo tanto la posibilidad de adelantar actuaciones posteriores a partir del sentido de la respuesta obtenida, si así lo estimare el peticionario, como la de controvertirla prontamente mediante el uso de las acciones contencioso administrativas.

Claro lo anterior, es necesario señalar que el derecho de petición puede tener diversos alcances, dependiendo de la naturaleza de lo que se pide, así como de la de las partes involucradas, esto es, el peticionario y la autoridad ante quien se presenta la petición.

Sobre lo primero, la ley, concretamente el Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984) distingue con claridad varias formas de petición, incluyendo la presentada en interés general, la que se instaura en razón a un interés particular, el derecho de petición de informaciones (que incluye la posibilidad de consultar los documentos públicos y de obtener copia de ellos)⁸, la formulación de consultas, y finalmente, lo relacionado con las actuaciones iniciadas en cumplimiento de un deber legal. Cada una de estas especies tiene, conforme a su naturaleza, un distinto alcance y forma de protección.

En lo que atañe a las partes, es del caso resaltar que el derecho de petición se dirige frente a lo que la norma constitucional denomina genéricamente las autoridades, entendiendo por tales los distintos órganos y dependencias del Estado, no sólo al interior de la rama ejecutiva sino también en las demás, y en los órganos autónomos e independientes.

Sin embargo, caben también dentro de este concepto de autoridades los particulares que bajo cualquier de las circunstancias previstas en la ley, ejerzan funciones públicas. Ahora bien, para el caso de aquellas personas o entidades privadas que además de las ya indicadas funciones públicas cumplan también actividades de carácter particular, es claro que el derecho de petición sólo puede referirse a aquellos asuntos relacionados con el desempeño de las funciones públicas que les competen, y que, contrario sensu, no se extiende a lo relativo a sus actividades privadas, frente a las cuales, salvo expresa previsión legal en contrario, prevalece el derecho a la intimidad de que trata el artículo 15 constitucional.

Sobre este tema la jurisprudencia constitucional ha planteado y reiterado las siguientes reglas:

“La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es

necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.”⁹

En lo que se refiere al peticionario, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Carta Política, en principio todas las personas, tanto naturales como jurídicas, son titulares de este derecho, para lo cual basta que acrediten el interés que les asiste para formular una determinada petición, de acuerdo con lo previsto en la ley, para el tipo específico de solicitud de que se trate. No obstante, como quedó antes indicado, es posible entender que en algunos casos, y en razón a consideraciones especiales, el derecho de petición tiene un alcance amplificado, que le permitiría a determinadas personas presentar peticiones o exigir informaciones que otras no estarían habilitadas para solicitar.

La Sala entiende que este sería el caso de las veedurías ciudadanas, cuya Ley Estatutaria (850 de 2003) menciona expresamente el derecho de petición como uno de los principales mecanismos de acción a que ellas pueden acudir, ejemplificando incluso, de manera específica, las informaciones relevantes para la labor de una veeduría, como las allí regladas, que resulta posible obtener mediante el ejercicio del derecho de petición. La norma permite además que estos movimientos de control social accedan a información que frente a otros peticionarios sería considerada como reservada, asumiendo entonces la carga de mantener y hacer respetar la ya indicada reserva.

Así pues, de conformidad con las líneas jurisprudenciales trazadas por esta corporación, el alcance del derecho fundamental de petición depende entonces, de una parte, del tipo de solicitud de que se trate, y de otra, aunque excepcionalmente, de las circunstancias propias del peticionario y de la persona o entidad destinataria del mismo.

4. Del caso concreto

Planteados los elementos necesarios para pronunciarse sobre el tema puesto a su consideración, entra la Sala a ocuparse de la solución correspondiente.

En el presente caso, el señor Manuel María Márquez Angulo, residente en Barranquilla, ejerció acción de tutela contra la Cámara de Comercio de esa ciudad, por considerar que la actuación de esta última ha vulnerado su derecho de petición. La situación que da lugar al presunto desconocimiento de su derecho se deriva de unos escritos, que en desarrollo del derecho de petición, dirigió el citado Márquez Angulo a la mencionada cámara de comercio, invocando su doble calidad de ciudadano y de Secretario de la veeduría ciudadana denominada Veeduría Visión Compartida Ciudad Futuro, con sede en esa ciudad, frente a los cuales, a su entender, la entidad accionada no habría respondido satisfactoriamente, sino de manera incompleta, evasiva y confusa, de modo tal que habría vulnerado el derecho fundamental cuya protección aquí se solicita.

La Cámara de Comercio de Barranquilla adujo en su defensa haber dado respuesta adecuada a los derechos de petición que ante ella se plantearon. Como razones adicionales planteó la irrazonabilidad de lo solicitado, junto con el carácter reservado que tendrían la mayoría de los documentos e informaciones solicitadas, en razón a la naturaleza privada que en el derecho colombiano tienen las cámaras de comercio. También resaltó que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, la garantía del derecho de petición no consiste en que la persona a quien aquélla se dirige responda necesariamente en la forma esperada por el peticionario, sino apenas que lo planteado sea resuelto de fondo, de manera pronta y clara, y que esta respuesta sea comunicada al peticionario.

De igual manera hizo referencia al hecho de que, previamente a la interposición de esta acción, y dado que el aquí accionante dijo obrar en representación de una veeduría ciudadana, la Cámara de Comercio incluyó en sus respuestas una reiterada solicitud para que Márquez Angulo acreditara la existencia y representación de la veeduría antes mencionada, en los términos previstos en la Ley 850 de 2003. Según afirma, el accionante hizo caso omiso de estas solicitudes, sin que conste en el expediente ninguna manifestación de parte suya que explique las razones de dicho silencio, o aclare lo referente a la antes mencionada veeduría ciudadana. Por el contrario, al momento de ejercer la acción de tutela, el demandante invoca únicamente su calidad de ciudadano, pese a lo cual se presenta como directo perjudicado por la respuesta supuestamente insuficiente dada por la Cámara de Comercio frente a las peticiones que le fueron presentadas.

Una vez analizado el material probatorio que obra en el expediente de tutela, y aplicando al

caso concreto las consideraciones que la Sala hiciera en los puntos anteriores, se tiene lo siguiente:

i) Consecuencias del carácter privado de la entidad demandada

Es necesario partir del hecho de que la Cámara de Comercio de Barranquilla, demandada dentro del trámite de la presente acción de tutela, es una entidad privada, que no obstante esa naturaleza jurídica, cumple ciertas funciones de carácter público. Así las cosas, como la acción de tutela contra entes particulares sólo procede de manera excepcional, lo primero que debe precisarse es que, en cuanto a esa faceta pública, esta acción sí resulta procedente, conforme al numeral 8° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Una segunda consecuencia de la naturaleza jurídica de la entidad demandada es la que se relaciona con el carácter reservado o no de sus documentos. En el presente caso, y de acuerdo con las consideraciones hechas en páginas precedentes, es necesario entonces presumir la reserva. De allí que las excepciones a dicho carácter reservado deberán derivarse de manera clara, bien de una norma jurídica expresa, bien de la especial naturaleza de los documentos en cuestión, y de su clara e inescindible vinculación con alguna(s) de las funciones públicas cuyo cumplimiento se encuentra asignado por ley a las cámaras de comercio, lo que en la práctica equivalga a considerarlos como documentos públicos.

ii) Consecuencias específicas en torno a la reserva de los documentos

Ahora bien, para aplicar la regla que acaba de expresarse al caso de los documentos solicitados por el accionante a la Cámara de Comercio de Barranquilla, es necesario hacer entonces las siguientes consideraciones:

Dado que la principal función pública que cumplen las cámaras de comercio es claramente la función registral, hoy referida no sólo a los comerciantes, sino también a las entidades sin ánimo de lucro, a los personas interesadas en celebrar contratos con las entidades estatales, e incluso (aunque ello resulte paradójico en este caso) a las veedurías ciudadanas¹⁰, los primeros documentos que sin duda carecen de reserva y serán susceptibles de ser consultados y/o solicitados por cualquier persona, son los relacionados con los registros que ella lleva, la forma como está organizada la actividad registral, los actos administrativos que

con ocasión de ella se expiden, etc.

Lo mismo ocurre con todos los documentos relacionados con el recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las cámaras que sean producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados, los mismos que se encuentran sujetos al control y vigilancia que ejerce la Contraloría General de la República¹¹. En estos casos es evidente el interés público que abre a todas las personas en general la facultad para consultar estos documentos y/o solicitar copias de ellos.

Por el contrario, entiende la Sala que en cuanto se relacionan con el desarrollo de las actividades particulares que cumplen las cámaras de comercio, son eminentemente restringidos todos los documentos relacionados con la promoción y agenciamiento de intereses de carácter gremial, el desarrollo de investigaciones económicas y la programación y realización de ferias, conferencias, o eventos académicos, que sirvan a los intereses de los comerciantes. También, como se mencionó más atrás, deben entenderse como reservados todos los documentos que atañen a la adquisición y/o la administración de los recursos físicos, humanos e incluso financieros¹², con que cuenta la cámara de comercio para desarrollar su misión.

A este respecto considera la Corte que en estos casos deben prevalecer el carácter privado y, consiguientemente, la reserva que por regla general se predica de este tipo de documentos, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de conocerlos de manera abierta y genérica y sin acotación alguna, como ocurre sin duda cuando se solicitan todas las actas de la Junta Directiva de un determinado período, todos los contratos celebrados dentro de un lapso específico, etc. Sin embargo, resalta la Sala, ello no se opone, sino que es enteramente congruente, con la posibilidad de que, previa invocación y acreditación de un determinado interés, que según el caso bien puede ser el interés general¹³, puedan consultarse e incluso obtenerse copias de documentos específicos, o de las partes pertinentes de algunos de ellos, que se relacionen con actividades o proyectos determinados, y cuya pertinencia para el interés público resulte plausible y sustentada.

iii) Sobre la razonabilidad de lo pedido. Consecuencias de la ponderación de los derechos en tensión.

A la luz de lo expuesto en el punto anterior, la existencia o no de reserva y la posibilidad o no

de solicitar determinado tipo de documentos a las cámaras de comercio, debe ser analizada a partir de una ponderación de los derechos en tensión y de la razonabilidad que pudieran tener tales solicitudes.

El accionante afirma que la Cámara de Comercio de Barranquilla no ha respondido de manera completa y efectiva lo pedido. Dentro de lo solicitado se encuentra, en relación con el período 2000 a 2005 lo siguiente: “listado de todos los proyectos que ha adelantado la Cámara y de los recursos destinados a ellos”; “fotocopia simple de las actas de las reuniones de Junta Directiva”; “fotocopia simple de las actas del Comité Financiero, si éste existe”; “fotocopia de todos los contratos realizados por esa institución”; “listado de todas las donaciones y/o aportes que ha hecho esta institución”; “copia de las nóminas de la institución y un listado comparativo año a año del número de empleados, sus niveles de ingreso, y los incrementos anuales de sueldo en comparación del aumento del IPC”; “todas las contrataciones adicionales realizadas mediante temporales, o servicios de out-sourcing”; “relación de los viajes realizados por cada empleado de esa institución, discriminados por destino, objetivos y gastos realizados”; “planes estratégicos de la cámara”.

Con las subrayas que la Sala hace de los elementos anteriormente transcritos se quiere resaltar cómo el accionante pretende la entrega de toda la información relativa a cada uno de estos conceptos, situación que conforme a las reglas anteriormente expresadas no resulta razonable, proporcionada, ni justificada. La principal razón que sustenta esta consideración es el hecho de que la entrega de la totalidad de esta información pondría a disposición del solicitante todos los aspectos relativos al funcionamiento de la entidad accionada durante un período considerable de tiempo, exponiendo a su eventual escrutinio y a la posible libre circulación de tales documentos un gran número de aspectos de carácter ciertamente privado, de la cámara de comercio accionada, lo que en últimas implicaría la total renuncia por parte de esa entidad a la autonomía que conforme a la ley, y dado su carácter privado, tiene para la decisión y manejo de sus propios asuntos. Ello en el fondo equivaldría a negar por entero la naturaleza particular que conforme se ha reseñado tienen estas instituciones, calidad que ha sido reconocida y aliviada por la jurisprudencia, no sólo de esta corporación, sino también de las restantes altas cortes nacionales¹⁴.

En lo que tiene que ver con la tensión de los derechos que en este caso se encuentran en juego, y admitiendo, como se ha dicho, que existe un interés legítimo en el conocimiento

público de algunos de los asuntos que atañen a las cámaras de comercio, considera la Sala que en dirección contraria marchan, no sólo el derecho de la entidad accionada a la privacidad y a la reserva de sus propias actuaciones y documentos, sino además, estos mismos derechos en cabeza de todas las personas y entidades que, en cuanto empleados, miembros de Junta Directiva, contratistas, o simples colaboradores de la entidad accionada han establecido con ella relaciones comerciales, laborales o de otra índole, personas que no tendrían por qué verse expuestas, además sin su participación ni oportunidad de oponerse, a la revelación de tales relaciones y actividades¹⁵.

En relación con este punto y aunque, reconoce la Sala, es este un aspecto de inferior trascendencia, no resulta menos cierto lo planteado en sus respuestas por los representantes de la Cámara de Comercio de Barranquilla, en el sentido de que la sola recopilación y sistematización de todo lo pedido es una actividad de considerables proporciones que, pese a que el peticionario acceda a cubrir el costo de la correspondiente reproducción, excede en mucho lo que razonablemente la entidad accionada estaría obligada a hacer para satisfacer el derecho de su peticionario, máxime cuando, como se ha explicado, no resulta jurídicamente defensible que aquél tenga acceso a todo lo solicitado, especialmente con el grado de exhaustividad que pretende.

En este sentido, la Sala encuentra razonable la solicitud y entrega por parte de este tipo de entidades de información de carácter global sobre un buen número de las materias consultadas, información que, sin los ya advertidos riesgos para la privacidad de terceras personas y de la misma entidad accionada, y sin suponer esfuerzos o trabajos desproporcionados, puede suministrar al peticionario elementos de juicio suficientes sobre las variables consultadas y sobre su evolución en el tiempo. Por lo demás, el recibo de esta información permitirá al consultante formular solicitudes más específicas y delimitadas sobre los temas de su interés, las cuales, según las reglas y consideraciones que se han explicado, podrían igualmente tener respuesta más concreta por parte de la entidad consultada.

En todo caso, ello no obsta para advertir que, en relación con aquellos documentos de las cámaras de comercio que tengan carácter verdaderamente público, procede también la consulta in situ de los mismos, en los lugares y dentro de los horarios que en desarrollo de lo previsto en el artículo 21 del Código Contencioso Administrativo establezca la respectiva entidad.

Así pues, reitera la Sala, para determinar si en un caso como éste la entidad privada accionada se encuentra obligada a entregar toda la información pedida, en la forma, presentación y magnitud que requiere el peticionario, debe entonces examinarse la razonabilidad de la petición y ponderarse con todo cuidado los derechos que como consecuencia de dicha petición entren en tensión. En el presente caso la Sala encuentra que las peticiones del ahora tutelante exceden ese marco de razonabilidad, por lo que la entidad accionante no está obligada a responder en la forma esperada por el peticionario Márquez Angulo.

iv) Consecuencias de la calidad en que obra el accionante

Se ha mencionado que al ejercer el derecho de petición ante la Cámara de Comercio ahora accionada el señor Manuel María Márquez Angulo invocó su carácter de ciudadano, además de la de Secretario de una veeduría ciudadana. Según lo que se observa en el expediente, al ser requerido por la entidad destinataria de sus peticiones para que demostrara aquella última calidad de conformidad con lo dispuesto en la correspondiente ley estatutaria, hizo caso omiso. Posteriormente, al otorgar poder para interponer la acción de tutela aduce solamente su nombre y su calidad de “perjudicado directo”.

También quedó planteado que, en razón a su importante rol como mecanismo de control social dentro de un sistema democrático participativo, las veedurías ciudadanas son titulares del derecho de petición, el cual les permite incluso obtener informaciones y documentos que los simples ciudadanos, aunque titulares de este mismo derecho, no estarían en capacidad de alcanzar. Se dijo además que como condición previa al ejercicio de esos importantes instrumentos de control social, la Ley 850 de 2003 plantea ciertas exigencias, garantías de seriedad e institucionalidad, que las veedurías ciudadanas deben satisfacer, las cuales fueron encontradas razonables y exequibles, cuando esta Corte realizó el correspondiente análisis de constitucionalidad¹⁶.

La Corte resalta que en el presente caso, y pese a que el ciudadano Márquez Angulo también hubiere suscrito a título personal los derechos de petición que se presentaron a la Cámara de Comercio de Barranquilla, es evidente, tanto por la papelería utilizada, como por el contenido de sus peticiones tanto antes como durante todo el trámite de esta acción de tutela, que el propósito de sus solicitudes era el de adelantar las labores propias de una veeduría

ciudadana. Ello se constata nuevamente, incluso con el memorial y la información que el peticionario hiciera llegar directamente a la Corte Constitucional, y que fuera recibida en el despacho del Magistrado Ponente el 28 de agosto de 2007.

Por ello, es necesario indicar también que el hecho de que el solicitante no hubiera acreditado en la forma debida la constitución y funcionamiento de la Veeduría Visión Compartida Ciudad Futuro, tiene consecuencias sobre la viabilidad de sus pretensiones. En otras palabras, uno de los elementos a considerar dentro del análisis de razonabilidad de lo pedido en un caso como el presente, es el tema de si el peticionario actúa en su nombre, como particular, o por ejemplo es promotor o representante de una veeduría ciudadana, ya que como se ha dicho, ésta puede eventualmente obtener información que a los simples particulares les sería negada, por prevalecer el derecho a la privacidad de la entidad a la que la petición se dirige.

En consecuencia, y dado que no se acreditó debidamente la existencia y representación de la aludida veeduría ciudadana, es necesario tomar como punto de referencia de la eventual vulneración del derecho de petición, las solicitudes formuladas en su momento por el ciudadano Manuel María Márquez Angulo. En este punto es pertinente anotar que el peticionario tampoco ha invocado tener la calidad de afiliado a la Cámara de Comercio, ni siquiera la de comerciante, circunstancias que le darían otro tipo de interés y de habilitación para solicitar información a esta entidad.

v) Consideraciones en torno a la respuesta dada por la Cámara de Comercio de Barranquilla a las peticiones formuladas por el accionante

Incorporando en este punto todas las consideraciones hechas en los acápites anteriores, considera la Sala que la entidad accionada atendió debidamente el derecho de petición del accionante.

En efecto, se aprecia que las respuestas dadas por la Cámara de Comercio de Barranquilla frente a los derechos de petición presentados por el accionante no vulneran, sino por el contrario satisfacen, el contenido esencial de este derecho fundamental, tema sobre el cual la Sala tuvo oportunidad de pronunciarse en páginas precedentes. En efecto, las peticiones fueron recibidas, hubo respuestas, éstas se hicieron conocer oportunamente al peticionario, y en ellas hay pronunciamiento, punto por punto, sobre cada una de las informaciones y

documentos solicitados.

A este respecto la Sala resalta, tal como atrás indicó, que el núcleo esencial del derecho de petición no incluye la garantía de que el peticionario obtendrá exactamente la respuesta o el resultado a que aspira, pudiendo el derecho ser satisfecho si la respuesta es oportuna y razonable y cumple los demás requisitos antes anotados, no obstante que no otorgue la totalidad, o incluso nada, de lo que el peticionario solicita.

En este sentido, y tal como se recordará, la Cámara de Comercio: i) puso a disposición del accionante una parte de la información solicitada, como fue el caso de los contratos celebrados por cuantía superior a \$ 10.000.000; ii) invitó al peticionario a consultar la página web de la entidad, indicándole que allí podría conseguirse, quizás bajo una presentación diferente, una parte de la información solicitada; iii) explicó que, en su concepto, otra parte de los documentos pedidos tenían carácter reservado, por lo que se abstuvo de entregarlos; iv) suministró información de carácter global sobre varios de los asuntos consultados, información cuyo análisis podía permitir al peticionario formular nuevas solicitudes, ojalá de carácter más específico que las primeras; v) solicitó al peticionario aclarar lo relativo a la existencia y representación legal de la veeduría ciudadana en cuyo nombre dijo obrar, lo que a la luz de lo previsto en la Ley 850 de 2003 resulta legítimo y no invalida en forma alguna el sentido ni la validez de las restantes respuestas.

Entonces, vista la extensión de las peticiones formuladas, así como las calidades del peticionario y de la entidad objeto de su solicitud, y junto con ellas el entendimiento que la jurisprudencia tiene sobre el alcance de este derecho fundamental, considera la Sala que las respuestas dadas por la Cámara de Comercio de Barranquilla se encuadran en tales requerimientos, razón que, junto con las anteriormente expuestas, justifica la decisión que la Sala adoptará en la parte resolutive de esta sentencia, en el sentido de no tutelar los derechos invocados por el ciudadano Márquez Angulo.

5. Conclusión

De las consideraciones efectuadas a lo largo de esta providencia resulta que parte de las peticiones formuladas por el accionante Manuel María Márquez Angulo a la Cámara de Comercio de Barranquilla fueron atendidas como él esperaba, y que en lo demás, la naturaleza y magnitud de lo solicitado evidencian irrazonabilidad y desproporción, en

atención a la calidad, tanto del peticionario como de la entidad a la que éste se dirigió, además del eventual conflicto que podría generarse frente a derechos de terceras personas.

Se sustenta así la conclusión de que la sentencia de segunda instancia, en cuanto protegió el derecho fundamental invocado, debe revocarse, disponiendo en su lugar la negación del amparo solicitado.

V. DECISIÓN

R E S U E L V E

Primero: REVOCAR la sentencia dictada por el Juez 7° Penal del Circuito de Barranquilla el 14 de febrero de 2007, que a su turno revocó la proferida dentro de esta acción de tutela por el Juzgado 6° Penal Municipal de Barranquilla el 19 de diciembre de 2006.

Segundo: En su lugar, NEGAR el amparo del derecho fundamental de petición solicitado por Manuel María Márquez Angulo contra la Cámara de Comercio de Barranquilla.

Tercero: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cuarto: Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

- 1 Se trata del grupo “Veeduría Visión Compartida Ciudad Futuro”.
- 2 Sentencia T-447 de 2003.
- 3 Ver sobre este tema las sentencias C-144 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-166 de 1995 (M. P. Hernando Herrera Vergara), C-167 de 1995 (M. P. Fabio Morón Díaz) y C-1142 de 2000 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), además del fallo N° 62 de agosto 23 de 1982 de la Corte Suprema de Justicia (M. P. Ricardo Medina Moyano). También el Consejo de Estado se había pronunciado en el mismo sentido, en sentencias de 24 de mayo de 1974, 3 de febrero de 1975 y 23 de octubre de 1981.
- 4 Ver sobre este tema, entre otras, las sentencias C-226 de 1994 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-308 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), C-492 de 1996 (M. P. José Gregorio Hernández), C-1508 de 2000 (M. P. Jairo Charry Rivas), C-543 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-1150 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), además de las ya citadas sentencias C-166 y C-167 de 1995.
- 5 Sentencia C-166 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara).
- 6 Sobre el alcance del derecho de acceso a los documentos públicos la Corte Constitucional ha construido desde sus inicios una sólida jurisprudencia, dentro de la cual pueden destacarse, entre los pronunciamientos más recientes, las sentencias T-216 de 2004 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet) y C-491 de 2007 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).
- 7 En lo que atañe a la jurisprudencia de esta Corte, ver entre muchísimas otras, las sentencias T-377 de 2000 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), T-249 de 2001 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), T-1160-A de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- 8 Sobre la relación entre el derecho de petición y el de acceso a los documentos públicos ver las sentencias C-872 de 2003 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-527 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

9 Cfr. entre muchas otras, las sentencias SU-166 de 1999 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), T-191 de 2002 y T-847 de 2006 (en ambas M. P. Jaime Córdoba Triviño).

10 Ver Arts. 3º, 18 e) y 21 de la Ley 850 de 2003.

11 Arts. 88 y 93 del Código de Comercio, en concordancia con las sentencias N° 62 de agosto 23 de 1982 de la Corte Suprema de Justicia (M. P. Ricardo Medina Moyano) y C-167 de 1995 de la Corte Constitucional (M. P. Fabio Morón Díaz).

12 En este caso con las excepciones a que se hizo referencia en el párrafo anterior y en la nota 11.

13 Art. 5º del Código Contencioso Administrativo.

14 Ver a este respecto las providencias citadas en la nota 3.

15 La Corte se ha pronunciado sobre la imposibilidad de permitir el acceso a documentos de carácter privado relacionados con terceras personas, aún en el caso de encontrarse en los archivos de entidades públicas, en pronunciamientos como la ya citada sentencia T-216 de 2004 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet).

16 Sentencia C-292 de 2003, antes citada.