

Exp. T-918.440

Sentencia T-881/04

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS RESERVADOS-Competencia para verificar validez de respuestas corresponde a Tribunal Administrativo

Esta Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente para controvertir la negativa de la entidad de entregar documentos de carácter reservado. Como quiera que en el trámite del recurso de insistencia, el Tribunal debe determinar si los documentos o la información solicitada realmente tienen el carácter reservado que alega la entidad, se ha considerado improcedente el amparo constitucional teniendo en consideración que los peticionarios cuentan con otro medio de defensa judicial capaz de proveer un remedio integral y eficaz a sus pretensiones. Por último, y atendiendo el problema jurídico planteado en la presente acción de tutela, es preciso aclarar que el carácter reservado de un documento no le es oponible a las autoridades que lo soliciten en ejercicio de sus funciones. Según lo dispone el artículo 20 de la Ley 57 de 1985, las autoridades administrativas y judiciales podrán obtener la información que requieran en desarrollo de sus competencias, asumiendo la obligación de mantener la reserva de los documentos que lleguen a conocer en virtud de esta prerrogativa. La competencia para verificar la validez de los pronunciamientos del Comandante accionado, para ordenar la entrega de las copias del libro de minuta de guardia y para revelar la identidad del personal militar y civil que participó en la operación militar en la que fue retenido el actor, es del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, y no del juez de tutela.

Referencia: expediente T-918440

Accionante: Orlando Varón Reinoso.

Demandado: Comandante del Batallón de Artillería No. 13 "General Fernando Landazábal Reyes".

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por Orlando Varón Reinoso contra el Comandante del Batallón de Artillería No. 13.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos relevantes

1. El 20 de marzo de 2003, el accionante presentó una petición<sup>1</sup> ante el Comandante del Batallón de Artillería No. 13 en la que solicitó se le suministraran los nombres del personal militar y civil que actuó en el operativo militar del 15 de marzo de 2003, en el que, alega, fue retenido durante cuatro días, y le fueron hurtados dinero y armamento.

2. Mediante el comunicado No. 1370-BR13-BALAN-AYU-725 del 9 de abril de 2003, el Comandante del Batallón dio respuesta a las diferentes solicitudes incluidas en la petición, indicándole al actor que la dirija a la Dirección de Inteligencia del Comando del Ejército, por cuanto el personal que actuó en el operativo militar respectivo “no es orgánico de la Unidad” que dirige. Así mismo, señaló que no le era posible indicar la identidad del informante que dio origen a la operación militar, por cuanto dichos datos son reservados.

3. Catalogando de “evasiva” la respuesta anterior, el actor presentó una segunda petición ante el Comandante del Batallón de Artillería No. 13 el 15 de abril de 2003, en la que

nuevamente solicita el nombre del informante, así como los nombres, grados y ubicación del personal civil y militar que participó en el operativo militar.

4. El 15 de abril de 2003, mediante la comunicación No. 1448-BR13-BALAN-AYU-725, el Comandante del Batallón de Artillería No. 13 reiteró lo dicho en la respuesta anterior, agregando que “teniendo en cuenta que usted conoce los otros integrantes quien participaran el operación (sic) respetuosamente le sugiero elevar la petición a la Unidad participante quien puede facilitar la identificación plena de quienes hicieron presencia en el desarrollo de la misma.”<sup>2</sup>

5. Por tercera vez, el actor se dirigió al Comandante del Batallón de Artillería No. 13 informándole que denunció a algunos militares y al fiscal de la diligencia, para cuya investigación requiere copias “del libro de minuta de guardia correspondientes a los días 15, 16 y 17 de marzo de 2003. De igual forma la relación de vehículos y conductores relacionados para estos mismos días y participaron de los operativos.”<sup>3</sup>

6. Mediante comunicación No. 3349-BR13-BALAN-CDO-725, el Comandante del Batallón de Artillería No. 13 respondió la petición del actor, informándole que los libros en mención están a disposición de las autoridades judiciales penales militares u ordinarias competentes que requieran inspeccionarlos. Finalizó la respuesta con estas observaciones: “No de otra manera se puede conseguir la respuesta a este Derecho de Petición, pues nos veríamos avocados hacia el futuro, que cualquier cuadro o particular, estuviera solicitándonos copias de nuestros libros operacionales y demás documentos que son de manejo exclusivo de la Institución, lo cual, conllevaría a que cayeran estos documentos, en manos del enemigo institucional y por consiguiente estaríamos exponiendo constantemente la vida de quienes nos encontramos con honor entregados a la Defensa del País, de su Integridad Territorial, de su Régimen Constitucional Vigente, de sus Instituciones y por ende de la Democracia que hoy rige bajo el Estado Social de Derecho Consagrado (sic) en el artículo 2do de la Carta Magna.”

## 2 Fundamentos de la acción y pretensiones

El accionante solicita se proteja su derecho fundamental de petición, el cual considera fue vulnerado por el Comandante del Batallón de Artillería No. 13 al no suministrarle la

información solicitada.

En opinión del demandante, la Orden de Operaciones Fragmentarias No. 031 indica que el personal que adelantó el operativo el día del 15 de marzo de 2003 actuó bajo las ordenes del Comandante del Batallón de Artillería No. 13. Por lo tanto, y contrario a lo sostenido en las respuestas, el Comandante sí tiene conocimiento de las identidades de los militares y civiles que participaron en el operativo, por lo que considera sus respuestas como “evasivas” y protectoras de infractores penales. Además, a su juicio, la información solicitada no está clasificada como reservada, “ya que si bien no esta a la vista del público, puede y deber ser suministrada a quien tenga interés particular o general en ella, en especial para cuando se trata de ubicar a unos infractores de la ley penal.”

Adicionalmente alega que la última respuesta del Comandante es injuriosa y calumniosa, pues al calificarlo como “enemigo”, lo está considerando “subversivo”.

Para la protección del derecho que considera vulnerado, solicita se ordene al Comandante de la Batallón de Artillería No. 13 que responda sus peticiones del 15 de abril y 14 de agosto de 2003, accediendo a suministrarle la información que necesita para adelantar las investigaciones sobre los hechos de los que fue víctima.

### 3. Oposición a la demanda de tutela

El Comandante del Batallón de Artillería No. 13 se opuso a las pretensiones de la acción de tutela, manifestando que todas las peticiones presentadas por el actor han sido oportunamente resueltas. Señaló que la información solicitada le será suministrada a las autoridades judiciales o administrativas competentes que la requieran, en el evento en que se adelanten investigaciones sobre los hechos narrados por el actor.

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 2.1. Primera instancia

El Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá negó el amparo solicitado, mediante Sentencia del trece (13) de febrero de 2004, argumentando que todas las solicitudes del

actor han sido resueltas eficiente y satisfactoriamente por el Comandante accionado. Para el efecto, reseñó el contenido de las respuestas dadas a cada una de las peticiones presentadas por el accionante.

## 2.2. Impugnación

El actor impugnó la decisión del a-quo reiterando que la información que solicita al Comandante del Batallón de Artillería No. 13 es de carácter pública, y, por lo tanto, no tiene la naturaleza de reservada, pues no compromete la seguridad institucional y, por el contrario, la requiere para el esclarecimiento de posibles actuaciones punibles.

## 2.3. Segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., mediante sentencia del doce (12) de abril de 2004, confirmó el fallo de primera instancia, respaldando los argumentos del a-quo. Agregó que la Justicia Penal Militar y la Procuraduría General de la Nación son las autoridades competentes para adelantar las investigaciones de los hechos denunciados por el accionante, y son a ellas a quienes les corresponde establecer la identidad de los uniformados que participaron en el operativo militar al que hace referencia el actor.

## III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia.

### 1. Problema jurídico.

De la situación fáctica planteada se desprende que el actor controvierte la negativa del

accionado de suministrarle la información y la copia de unos documentos que considera no están sometidos a reserva. En consecuencia, el problema jurídico que debe resolver esta Sala de Revisión es el siguiente: ¿procede la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de petición, información y acceso a documentos públicos cuando en la respuesta a las peticiones se alega el carácter reservado de lo que se solicita?

1. Los derechos de petición, información y acceso a documentos públicos y los mecanismos de defensa para garantizarlos.

A través de una interpretación sistemática de la Constitución, esta Corporación ha advertido la existencia de una relación de conexidad directa entre el derecho de acceso a documentos públicos (artículo 74 Superior) y los derechos fundamentales de información y petición (artículos 20 y 23 de la Constitución).<sup>4</sup> En efecto, ha dicho que mientras el primero es la especie, el de petición es el género del conjunto de derechos que le permiten a los ciudadanos obtener la información que reposa en las entidades públicas y, así, posibilitar el ejercicio de la democracia participativa dentro de un Estado Social de Derecho (artículos 1º y 40 de la Constitución).

De acuerdo al desarrollo legal de estos derechos, contenido en el Código Contencioso Administrativo y en las leyes 57 de 1985 y 594 de 2006, toda persona tiene el derecho a elevar peticiones respetuosas a las autoridades, para que se facilite la información y copia de los documentos que reposen en una entidad.

No obstante esta cláusula general de acceso, la Constitución Política le permite al legislador someter a reserva ciertos documentos. Al respecto ha expresado la Corte:

“(…) la reserva legal de ciertos documentos es una estricta limitante al ejercicio del derecho de los particulares a la información. Razones de fondo justifican esta limitación, entre las cuales sobresalen el respeto a la presunción de inocencia, y la protección del derecho a la intimidad, garantías constitucionales que hacen parte de la esencia misma del Estado de Derecho y que revisten especial importancia para la defensa de un orden justo y respetuoso de los derechos del individuo.” (Sentencia T-331 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

Por ello, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985 señala 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.” Por su parte, el artículo 24 de la misma ley amplía el marco de aplicación de esta restricción, señalando que “las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se le expidan certificaciones sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o sobre hechos de que estas mismas tengan conocimiento.”

En consecuencia, las entidades públicas deben negar, de manera motivada según el artículo 21 de la mencionada ley, tanto la consulta de documentos, como la expedición de certificaciones y solicitudes de información, que guarden relación con asuntos reservados según la Constitución o la ley.

Obsérvese, entonces, que una cosa sería la vulneración al derecho de petición por no resolver material y oportunamente una solicitud, y otra, que ésta se responda negativamente alegando el carácter reservado de la documentación solicitada. Para proteger la falta de respuesta o la solución tardía de la entidad, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la procedencia de la acción de amparo constitucional.<sup>7</sup>

Sin embargo, para controvertir judicialmente las decisiones que impidan el acceso a los documentos públicos por considerar que se encuentran sometidos a reserva, existe un mecanismo especial, breve y eficaz previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Se trata de un recurso de insistencia ante el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, para que, a través de un proceso judicial de única instancia, se resuelva de manera definitiva sobre la validez de la restricción a los derechos fundamentales de información y acceso a los documentos públicos, en el término de diez (10) días.

Por esta razón, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente para controvertir la negativa de la entidad de entregar documentos de carácter reservado<sup>8</sup>. Como quiera que en el trámite del recurso de insistencia, el Tribunal debe determinar si los documentos o la información solicitada realmente tienen el carácter reservado que alega la entidad, se ha considerado improcedente el amparo constitucional teniendo en consideración

que los peticionarios cuentan con otro medio de defensa judicial capaz de proveer un remedio integral y eficaz a sus pretensiones.

Por último, y atendiendo el problema jurídico planteado en la presente acción de tutela, es preciso aclarar que el carácter reservado de un documento no le es oponible a las autoridades que lo soliciten en ejercicio de sus funciones. Según lo dispone el artículo 20 de la Ley 57 de 1985, las autoridades administrativas y judiciales podrán obtener la información que requieran en desarrollo de sus competencias, asumiendo la obligación de mantener la reserva de los documentos que lleguen a conocer en virtud de esta prerrogativa.

## 1. Caso concreto

4.1. De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Sala de Revisión procede a analizar si la acción de tutela presentada por el accionante es procedente para proteger sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados por el Comandante del Batallón de Artillería No. 13, al no suministrarle la información y la documentación solicitada.

4.2. Se tiene que el accionante ha presentado ante el accionado tres peticiones solicitando lo siguiente:

- La identificación y ubicación del personal militar y civil que actuó en el operativo militar adelantado en su residencia el 15 de marzo de 2003.
- La identificación del informante que dio origen al mismo operativo militar.
- Copia del libro de minuta de guardia de los días 15, 16 y 17 de marzo de 2003.

Del contenido de la última petición presentada por el actor, también se desprende que los hechos delictivos advertidos ya fueron denunciados ante las autoridades competentes, por lo que es factible presumir que en la actualidad se estén adelantando las investigaciones correspondientes.

4.3. Para esta Sala de Revisión resulta evidente que las peticiones del accionante fueron resueltas de manera completa y oportuna por la autoridad accionada. Aunque en sentido

negativo, cada uno de los cuestionamientos fue objeto de pronunciamiento, indicando los motivos por los cuales no resultaba posible suministrar la información solicitada. En este sentido, el derecho de petición del actor no ha sido vulnerado y, por tanto, no hay lugar a amparar constitucionalmente este derecho fundamental.

4.4. A pesar de lo anterior, obsérvese que los derechos a la información y al acceso a los documentos públicos sí fueron restringidos por la autoridad accionada, alegando el carácter reservado de la información y de los documentos solicitados.

Sin embargo, como se explicó en el tercer acápite de esta sentencia, el ordenamiento jurídico ha previsto un recurso de insistencia para controvertir la validez de la decisión de una entidad de negar el acceso a documentos que considere sometidos a reserva. Este mecanismo procesal es breve y especial para cuestionar la restricción al acceso a los documentos que el actor considera públicos, por lo que resulta plenamente eficaz para buscar la protección a los derechos mencionados. La competencia para verificar la validez de los pronunciamientos del Comandante accionado, para ordenar la entrega de las copias del libro de minuta de guardia y para revelar la identidad del personal militar y civil que participó en la operación militar del 15 de marzo en la que fue retenido el actor, es del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, y no del juez de tutela.

Por lo anterior, y de conformidad con el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la presente acción de tutela resulta improcedente para controvertir la decisión negativa del Comandante del Batallón de Artillería No. 13.

4.5. Por lo demás, resulta necesario advertir que la investigación de hechos delictivos es competencia de las autoridades estatales correspondientes, quienes están investidos de las potestades necesarias para recaudar el material probatorio pertinente. Por ello, la aludida reserva de los documentos que reposan en el Batallón de Artillería No. 13 no les es oponible en el evento en que decreten su inspección judicial, tal y como lo señaló el Comandante accionado en la última respuesta que le dio al actor.

En consecuencia, la Corte Constitucional confirmará los fallos de instancia que negaron la protección constitucional invocada por el actor, por las razones señaladas en la presente providencia.

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por Orlando Varón Reinoso contra el Comandante del Batallón de Artillería No. 13.

SEGUNDO.- DÉSE cumplimiento a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente de la Sala

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 No obra copia de esta petición en el expediente.

2 Folio 16 del primer cuaderno del expediente.

4 Sentencias T-493 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), T-331 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-605 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-074 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz).

5 “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”.

6 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”.

7 En la sentencia T-242 de 1993 y otras, se ha reiterado la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental de petición ante la omisión o el retardo de la entidad en resolver las solicitudes que se eleven.

8 Sentencias T-618 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-821 de 1999 ( M.P. Alfredo Beltrán Sierra).