

Sentencia T-466/10

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Alcance y contenido/**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS**-Limites establecidos por la constitución y la ley

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Formalidades, requisitos y condiciones para su solicitud

Las formalidades, requisitos y condiciones para su solicitud se rigen por las disposiciones del derecho de petición contenidas en el Código Contencioso Administrativo. De esa forma, cualquiera que pretenda obtener copias o acceso a los documentos oficiales, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 5° de dicha codificación, es decir: (i) la designación de la autoridad a la que se dirige; (ii) los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección; (iii) el objeto de la petición; (iv) las razones en que se apoya; (v) la relación de documentos que se acompañan y (vi) la firma del peticionario, cuando fuere el caso.

ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Mecanismos de defensa judicial

La jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión. La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Improcedencia de la tutela en el presente caso por cuanto existe un mecanismo judicial específico para hacerlo efectivo

Referencia: expediente T-2547814

Acción de tutela instaurada por Helder Enrique Méndez Álvarez contra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Magistrado Ponente:
Dr. JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil diez (2010).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, en primera instancia, y la Sala Civil del Tribunal Superior de la misma ciudad, en segunda.

I. ANTECEDENTES

El señor Helder Enrique Méndez Álvarez ejerció acción de tutela contra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - Dirección Territorial de Santander (en adelante IGAC), buscando la protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso a documentos públicos de conformidad con los siguientes:

1. Hechos

- Afirma que elevó dos peticiones escritas ante la dirección territorial de Santander del IGAC, pretendiendo que se le expidieran certificaciones del avalúo catastral de algunos inmuebles. Así, afirma que en escrito presentado el 7 de octubre de 2009, solicitó el certificado catastral del inmueble identificado con la matrícula Núm. 300-174325, para efectos de realizar la diligencia de remate establecida en el artículo 516 del Código de Procedimiento Civil; mientras que mediante solicitud del 19 de octubre de dicho año, pidió la certificación del avalúo catastral de los inmuebles de matrícula inmobiliaria Núm. 300-57338, 300-86128 y 300-26689, con el fin de iniciar un proceso sucesorio, en nombre y representación de la señora Doris Durán Gelves.
- Asegura que la entidad accionada, mediante oficio 6019 (sin fecha) del 2009, negó lo solicitado, por considerar que, en virtud del derecho fundamental al hábeas data y en cumplimiento de la ley de protección de datos personales (Ley 1266 de 2008), solo podía suministrar información catastral “*a quien acredite ser propietario o poseedor del inmueble o a terceros debidamente autorizados.*”

- En desacuerdo con la determinación adoptada por el IGAC, el 22 de octubre de 2009 presentó recurso de reposición y en subsidio de este, recurso de apelación.
- Comenta que el 26 de octubre del 2009, la entidad demandada se pronunció reiterando la negativa a la solicitud de expedición de los avalúos, precisando que el reclamante no había presentado poder conferido por el propietario de los inmuebles o sus causahabientes, ni señaló los datos identificadores del proceso judicial para el cual estaban destinados. Adicionalmente, expresó que contra la decisión que había resuelto los derechos de petición no procedía ningún recurso.

De conformidad con las condiciones expuestas, el peticionario pretende que se le ordene al IGAC - Dirección Territorial de Santander, expedir las certificaciones de los avalúos catastrales de los predios solicitados, en tanto dicha información no goza de confidencialidad “*por virtud del Decreto 1250 de 1970*”.

1.2 Contestación de la entidad demandada

Dentro del término legalmente establecido para ello, el IGAC dio contestación a la demanda de tutela, manifestando que “*en cumplimiento de los derechos fundamentales y las leyes de la República, el Instituto en su manual de procedimientos (P50100-01/2009 pág 6), señaló las pautas para entrega de los certificados indicando que es el propietario o poseedor o tercero debidamente autorizado quien tenga acceso a esa información.*”

1.3 Decisiones judiciales objeto de revisión

1.3.1. Sentencia de primera instancia

En sentencia del once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga negó el amparo solicitado. Respecto al desconocimiento del derecho al debido proceso, el juez de primer grado encontró que el peticionario contaba con mecanismos judiciales de defensa de los cuales olvidó hacer uso, toda vez que omitió emplear el recurso de queja.

En lo relativo a la negativa del IGAC de proporcionarle los avalúos catastrales que adujo necesitar para adelantar una diligencia de remate, el fallador de primera instancia advirtió que dicha conducta respetaba los principios de administración de datos consagrados en el artículo 4° de la ley de protección de datos personales (Ley 1266 de 2008), ya que omitió “*allegar ante el Instituto plena prueba de la existencia del proceso, en donde se relacionara la existencia del mismo, el Juzgado cognoscente, las partes intervinientes en el proceso y los abogados que las representan.*”

A idéntica conclusión llegó respecto de las solicitudes de certificación catastral de los inmuebles identificados con las matriculas inmobiliarias No. 300-57338, 300-86128 y 300-26689, al observar que el accionante carecía de poder expreso para reclamarlas.

1.3.2 Impugnación del accionante

El peticionario, inconforme con la decisión del *a quo*, solicitó la revocatoria del fallo acusado porque, en su criterio, el juez desconoció que “*la información publica que guarda esta institución no goza de confidencialidad, por virtud del Decreto 1250 de 1970.*”

1.3.3 Sentencia de segunda instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga, mediante sentencia del catorce (14) de enero de 2010, revocó la decisión de primera instancia, concediendo el amparo a los derechos de petición y debido proceso. El *ad quem* tomó tal determinación luego de encontrar que la información catastral no era confidencial, ya que ninguna norma le había conferido tal carácter. Asimismo, expresó que el ámbito de aplicación de la Ley 1266 de 2008 no cobijaba a la información solicitada por el accionante, debido que aquella protegía solamente a la “*financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.*” Así, concluyó que ninguno de los principios de la administración de bases de datos le resultaba aplicable al IGAC y, en consecuencia, dicha entidad estaba legalmente obligada a suministrar la información solicitada a cualquier persona, sin posibilidad de exigir requisito alguno.

En cumplimiento de la anterior determinación, el IGAC expidió, a costa del peticionario, los certificados catastrales de los inmuebles de matrícula Núm. 300-86128 y 300-26689. Respecto del inmueble identificado con la matrícula 300-57338, la entidad accionada no emitió certificado catastral alguno.

1.4 Pruebas

De los elementos probatorios obrantes en el expediente, la Sala destaca los siguientes:

- Folios 1 y 2, derechos de petición presentados por el señor Helder Enrique Méndez Álvarez, de fechas 7 y 19 de octubre de 2009, respectivamente.
- Folios 3 y 4, recurso de reposición, y en subsidio apelación, contra el oficio 6019 emitido por el IGAC.
- Folios 7 y 8, oficio 6019 del IGAC, mediante el cual da respuesta a las solicitudes del señor Helder Enrique Méndez Álvarez.
- Folio 5, apoderamiento judicial conferido por la señora Doris Duran Gelves, acreedora hereditaria dentro del proceso de sucesión intestada de la señora Rosa Amelia Castellanos Santander, al señor Helder Enrique Méndez Álvarez.

- Folio 6, registro civil de defunción de la señora Rosa Amelia Castellanos Santander.
- Folios 10 a 12, copia de los certificados catastrales de los inmuebles identificados con los números de matrícula inmobiliaria 300-86128 y 300-26689.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión es competente para revisar las presentes decisiones de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

El señor Helder Enrique Méndez Álvarez presentó acción de tutela en contra de la Dirección Territorial del IGAC de Santander por considerar que la negativa de dicha entidad de suministrarle tres (3) certificados de avalúos catastrales solicitados mediante diversos derechos de petición y requeridos para adelantar asuntos ordinarios – bajo el argumento de que dicha información era de carácter confidencial y por lo tanto solo podía suministrarse a su titular –, desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso, petición y acceso a documentos públicos.

Atendiendo lo anterior, la Sala previamente deberá determinar si la acción de tutela resulta procedente, esto es, si el accionante dispone o disponía de medios de defensa administrativos y judiciales para acceder a las certificaciones catastrales¹, aún cuando para la fecha, mediante la orden proferida por el juez de segunda instancia se hubiera entregado dicha información.

3. La existencia de medios legales idóneos para hacer efectivo el derecho de acceso a los documentos públicos.

El artículo 74 de la Constitución Política consagra la posibilidad de que los particulares soliciten y tengan acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de los documentos donde ellas constan. La jurisprudencia constitucional ha señalado que en virtud de este derecho “*las autoridades deben garantizar a toda persona interesada el acceso a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley.*”²

¹ El juez de primera instancia, al respecto, señaló: “*se observa también que el peticionario quien alberga la calidad de abogado, solo se atuvo a lo resuelto por la entidad, sin activar los otros recursos legales que tenía a la mano y que conocía para atacar la decisión proferida, como era el recurso de queja, ya que de éste se podía hacer uso bajo el entendido que el recurso de reposición y el de apelación había sido negado de tajo por la entidad, y bajo tal circunstancia entraba en plena operabilidad el susodicho recurso, cuyo objetivo no era ni más ni menos que el superior estudiara si procedía o no el recurso de apelación incoado.*”

² Sentencia T-443 de 1994

De esa forma, la misma Carta Política, al igual que la jurisprudencia de esta Corporación, han enfatizado que aquél sólo puede ser limitado por el legislador cuando considere que razones de orden público, seguridad nacional o protección de otros derechos fundamentales lo hagan indispensable.³ En efecto, *“el derecho de acceso tiene, como todo derecho, algunos límites que de acuerdo con los principios de la Carta del 91 deben inspirarse claramente en una objetiva prevalencia de un verdadero interés general.”*⁴

En tal sentido, este Tribunal ha expresado la limitación al derecho al acceso a los documentos públicos debe cumplir con las siguientes exigencias: (i) la existencia de reserva legal, (ii) la necesidad que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales, como es el caso de la intimidad, o de valores constitucionalmente protegidos, entre ellos, la seguridad y la defensa nacional; y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público.⁵

Por otro lado, es necesario resaltar que el derecho al acceso a documentos públicos cuenta con una extensiva regulación legal. En efecto, las formalidades, requisitos y condiciones para su solicitud se rigen por las disposiciones del derecho de petición contenidas en el Código Contencioso Administrativo.⁶ De esa forma, cualquiera que pretenda obtener copias o acceso a los documentos oficiales, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 5° de dicha codificación, es decir: (i) la designación de la autoridad a la que se dirige; (ii) los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección; (iii) el objeto de la petición; (iv) las razones en que se apoya; (v) la relación de documentos que se acompañan y (vi) la firma del peticionario, cuando fuere el caso.

Una vez proferida la respuesta de la administración frente a la solicitud de acceso a los documentos públicos, el Código Contencioso Administrativo establece que los particulares podrán hacer uso de los recursos de la vía gubernativa, es decir, de los recursos de reposición, apelación y queja (Arts. 23 y 50 CCA), con el fin de que se aclare, modifique o revoque tal determinación.

En igual forma, la Ley 57 de 1985 reglamenta de manera específica las condiciones de publicación, divulgación y acceso a los documentos públicos. Entre los aspectos más relevantes de dicha normativa se encuentra el artículo 21, que consagra el recurso de insistencia como el mecanismo judicial de

³ Cfr. Sentencias C-1062 de 2000, C-872 de 2003, T-881 de 2004, T-1029 de 2005, T-303 de 2008, T-574 y T-772 de 2009, entre otras.

⁴ Ibíd.

⁵ Sentencia T-1029 de 2005

⁶ Sentencia T-881 de 2004

defensa del que disponen los peticionarios cuando la administración se niegue a permitir el acceso a la información pública solicitada. La Corte explicó en la sentencia T-881 de 2004, que el denominado recurso de insistencia, de conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, es un proceso judicial de única instancia en donde se resuelve 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.”*

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión.⁷ La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental.

De esa manera, *“la acción de tutela será procedente para determinar si se vulneró el derecho al acceso a documentos públicos siempre que la entidad accionada no haya invocado como razón para denegar el acceso a la información las normas que le confieren el carácter de reservado a la misma. En efecto, si el no suministro de la información solicitada obedece a la reserva que la ampara, el mecanismo idóneo para controvertir la decisión de la entidad es el previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 y no la acción de tutela.”*⁸

Así las cosas, de lo anteriormente reseñado, se pueden extraer las siguientes conclusiones: (i) el acceso a los documentos públicos es un derecho de carácter fundamental, que encuentra su límite en el carácter reservado de cierta información; (ii) la obtención de información oficial se rige por las normas del derecho de petición contenidas en el Código Contencioso Administrativo; (iii) los recursos de la vía gubernativa (reposición, apelación y queja) proceden contra los actos administrativos que decidan sobre una solicitud de acceso a documentos públicos y (iv) la acción de tutela resulta improcedente ante la negativa de la administración de proveer información pública bajo el argumento de estar bajo reserva, ya que es el recurso de insistencia el mecanismo judicial específicamente diseñado para ventilar tales controversias.

⁷ Sentencia T-1025 de 2007

⁸ Sentencia T-157 de 2010

4. Análisis del Caso Concreto

El peticionario reclamó la protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso a documentos públicos, los cuales consideró que fueron desconocidos por el IGAC al haberse negado a entregarle los certificados de avalúo catastral de algunos inmuebles, bajo el argumento de que dicha información era confidencial (era accesible solamente a sus titulares) y en consecuencia, estaba sometida a reserva. Debe entonces la Sala examinar la procedencia - en el caso concreto – de la acción de tutela.

Teniendo en cuenta que la solicitud de información catastral presentada por el reclamante no es otra cosa que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos, la Corte observa que existe un mecanismo judicial específico para hacerlo efectivo. En efecto, como atrás se explicó, la Ley 57 de 1985 y en especial, su artículo 21, consagran el recurso de insistencia – ante los tribunales contencioso administrativos – como la garantía de defensa de los particulares cuando las entidades públicas nieguen el acceso a tales datos.

En el caso bajo análisis, el señor Helder Enrique Méndez Álvarez elevó diversos derechos de petición para obtener el acceso a los avalúos catastrales de algunos inmuebles. En respuesta a lo anterior, el IGAC negó su solicitud de acceso a tales documentos, en tanto la información pedida, al contener datos personales, eran de naturaleza confidencial y de esa manera, estaba sometida a una reserva de estirpe constitucional que solo podía ser levantada por el propietario o poseedor del inmueble.

Para esta Sala no existe duda que tal pronunciamiento resolvió de fondo, aunque negativamente, la solicitud de acceso a documentos públicos elevada por el peticionario. 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.

Adicionalmente, la Sala encuentra que si bien la entidad accionada no ha debido rechazar el recurso de apelación – en tanto el artículo 23 del CCA establece su procedencia contra los actos administrativos que deciden las solicitudes de acceso a documentos públicos y la entidad accionada cuenta con superior jerárquico – el peticionario no agotó todos los mecanismos administrativos de defensa disponibles, ya que no hizo uso del recurso de queja, para que fuera su inmediato superior administrativo, es decir, la Dirección General del IGAC quien determinara si aquel procedía.

La Corte entiende que la respuesta negativa del IGAC pudo suponer una restricción al derecho de acceso a los documentos públicos. No obstante lo anterior, no debe ser el juez constitucional; sino el contencioso administrativo quien, al desatar el recurso judicial de insistencia, determine si dicha

restricción resultaba constitucional o legalmente legítima. Debe recordarse que el ordenamiento jurídico colombiano ha contemplado tal mecanismo como el recurso específicamente diseñado para cuestionar el carácter reservado de la información que se solicita. Así las cosas, el señor Helder Enrique Méndez Álvarez debió interponer el citado recurso de insistencia para que fuera la jurisdicción contencioso administrativa quien, luego de un exhaustivo debate, determinara si el avalúo catastral – en virtud del alegado carácter confidencial de los datos personales allí contenidos – gozaba de reserva.

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 IGAC de suministrar los avalúos catastrales solicitados.

En ese sentido, la Sala Quinta de Revisión de esta Corporación revocará la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga del 14 de enero de 2010 y en su lugar, declarará improcedente la acción de tutela de la referencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga el catorce (14) de enero de dos mil diez (2010), que a su vez revocó la sentencia del once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009) del Juzgado Primero Civil del Circuito, por medio de la cual se negó la solicitud de amparo invocada por el señor Helder Enrique Méndez Álvarez.

SEGUNDO.- DECLARAR IMPROCEDENTE, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, la acción de tutela presentada por el señor Helder Enrique Méndez Álvarez.

TERCERO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado
Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General