

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA
JUZGADO NOVENO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIÓN
DE CONOCIMIENTO DE BUCARAMANGA.**

Bucaramanga, Treinta (30), de Junio, de dos mil veintiuno (2021)

I. OBJETO DE DISCUSIÓN

Se decide en segunda instancia la acción de tutela instaurada por JESUS HERNANDO PARRA TORRES identificado con cedula de ciudadanía No 91.274.251 en calidad de presidente de la Organización Sindical SINTRASAM; contra la GOBERNACION DE SANTANDER; por presunta vulneración a los derechos fundamentales protegidos por la Carta Magna: PETICION.

II. ANTECEDENTES

El Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, al narrar los hechos materia de la presente acción constitucional, los sintetiza así:

Manifiesta el accionante que el día 03 de marzo actual radico derecho de petición ante la entidad accionada radicada 20210028328, dentro de la cual en 15 puntos requería información sobre los cargos de Técnicos Operativos de Salud Ambiental para los municipios del Departamento, señalando que no ha recibido ninguna respuesta al mismo.

III. SENTENCIA IMPUGNADA.

El Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, declaró hecho superado dentro del amparo deprecado. Argumentando para ello:

El a quo aduce que Durante el trámite constitucional, la accionada emitió respuesta, siendo notificado el accionante el 12 y el 18 de mayo de 2021. Comunicación en la que se dio pronunciamiento a cada uno de los interrogantes formulados por el peticionario, advirtiéndole que, existió respuesta negativa en dos puntos solicitados, por lo cual el actor informó su inconformidad con la solución otorgada a las preguntas 11 y 12, pues estima que los documentos peticionados no son objeto de reserva.

Por su parte, la Gobernación de Santander insiste en que la documentación solicitada en los interrogantes 11 y 12, se negó por tratarse de documentos que contienen información personal de terceros, por lo que procedió a citar el argumento legal en que fundamentó su negación, situación que se verificó con el accionante al indagarse vía correo electrónico, empero, indicó que la respuesta no atendía de fondo la petición formulada en los puntos 11 y 12 de su escrito, por lo que la accionada adicionó la respuesta el 18 de mayo de 2021,

negando el acceso a la información solicitada bajo el argumento de tratarse de documentos objeto de reserva como lo es la hoja de vida de terceros.

Señala el a quo que se evidencia que en la contestación brindada por la accionada se solucionan todos los interrogantes planteados, y si bien existe inconformidad en torno a las respuestas proferidas sobre los puntos 11 y 12 de la solicitud, la misma se tiene como resuelta de fondo dado que claramente se indicó que está catalogada como un documento bajo reserva.

Por otro lado indica que el accionante indica que existió un pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Santander en torno a que la información solicitada no es objeto de reserva, teniendo que la información pedida en aquella petición que dio origen a la interposición del recurso de insistencia citado, no es la misma que hoy se peticiona, ya que se está invocando la entrega de documentos que hacen parte de la hoja de vida de terceros, por lo que bien puede accionar el mismo mecanismo legal en caso de estimar que la información negada no es objeto de reserva.

IV. FUNDAMENTOS IMPUGNACION

El accionante impugna el fallo de primera instancia señalando que el día 14 de mayo de 2021 se interpuso tutela por el derecho fundamental de petición debido a que la GOBERNACIÓN DE SANTANDER no había dado respuesta al Derecho de Petición STSAM -036-21 de fecha 03 de marzo de 2021 con radicado número 20210028328, que solicitaba información y se remitiera ciertos documentos relacionados al concurso de méritos del Proceso de Selección número 505 de 2017 de Santander.

Refiere que se recibió respuesta incompleta por parte de la Directora Administrativa de Talento Humano de la Gobernación el día 12 de mayo del presente año con radicado número 20210064225 con Proc # 1857764, mencionando que de las quince preguntas del Derecho de Petición solo dieron respuesta a fondo, clara y puntual a las preguntas numeradas: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14 y 15; reseñando que a las preguntas numeradas 5, 11 y 12, las respuestas presentadas no son coherentes ni mucho menos una respuesta a fondo, clara y puntual; ni si quiera fue una respuesta negativa.

Respecto a la pregunta numerada 5, aduce que se refiere es si hay Técnico Operativo en los siguientes municipios Enciso, Guapota, Macaravita, Palmar, Aguada, san Benito, Guacamayo, Vetas y California; y la respuesta que están hablando es de empleos y eso no se está preguntando y mucho menos se le está preguntando las actividades de Inspección Vigilancia y Control Sanitario.

Que en cuanto a la pregunta numerada 11, para los Técnicos Operativos de la OPEC número 21879, requieren se suministre “(1) copia de la certificación de competencias laborales para hacer actividades de IVC a establecimientos públicos; (2) copia de la certificación para toma de

muestras de aguas para consumo humano; (3) copia de la certificación para la toma de muestras de alimentos.”; la respuesta emitida se refiere a:

“Referente a las certificaciones solicitadas solo radica su competencia al titular de los derechos quien debe hacer la solicitud y allegar el pago de estampillas para cada certificado. Las estampillas se adquieren en la Casa del libro Total (Calle 35 Con carrera 10 Esquina), conforme ARTICULO 2.2.2.3.8 DEL Decreto 1083 de 2015.”

Refiere que la respuesta es evasiva ya que se está solicitando son las Certificaciones de Competencias Laborales, según el Decreto 1083 de 2015 según el Artículo 2.2.2.3.8, lo que señala la Directora Administrativa de Talento Humano no es cierto ya que no tiene sentido pedir una Certificación Laboral para aquellas personas que hasta ahora ingresan por el concurso de méritos, además lo que hace mención a la estampilla está basado en una ORDENANZA número 077 de 23 de diciembre de 2014 de la ASAMBLEA DE SANTANDER, que esta soportado en el Artículo 249 sobre las Certificaciones Laborales que son hecho generador, no se está pidiendo la Certificación Laboral.

Advierte que lo que se está pidiendo a la GOBERNACIÓN DE SANTANDER son los Certificados de Competencias Laborales de Aguas, Alimentos e Inspección, Vigilancia y Control Sanitario a Establecimientos Públicos a las personas nuevas que ingresaron, las únicas empresas certificadoras deben estar registradas en la ONAC y las entidades que pueden expedir dichos certificados de competencias laborales son la ONAC, ICONTEC, BOREAU VERITAS, SGS y el SENA, aclarando que la GOBERNACIÓN DE SANTANDER no expide este tipo de certificaciones sino laborales.

También refiere que no dieron respuesta a la pregunta número 12 que requería frente a los Profesionales Universitarios de Salud Ambiental ofertados en la OPEC número 9668, 74221 y 74223; y posesionados por la GOBERNACIÓN DE SANTANDER: (1) copia de la certificación de competencias laborales para hacer actividades de IVC; (2) copia de la certificación para toma de muestras de aguas para consumo humano; (3) copia de la certificación para la toma de muestras de alimentos y (4) certificación para realizar muestras del Programa VEO”; en respuesta presentada por la accionada reitera la exhibida para el numeral 11.

Indica que el a quo cae en el yerro de manifestar que las certificaciones de competencias laborales son de reserva; haciendo reseña de lo mencionado por el Tribunal Administrativo de Boyacá en un recurso de insistencia manifestó: “De la información que reposa en las hojas de vida, la reserva solo aplica para datos e informaciones sensibles y propios del derecho a la privacidad e intimidad. Los soportes de títulos académicos, formación y méritos adquiridos no son objeto de reserva.”

V. CONSIDERACIONES

La acción de tutela es un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuyo propósito consiste en brindar a toda persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrán oportuna resolución, a

demandar la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

El derecho fundamental de petición

De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Tal derecho permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional, por lo que ha sido considerado por la jurisprudencia como un derecho de tipo instrumental¹, en tanto que es uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes².

El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”³. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones⁴: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”⁵.

El primer elemento, busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas⁶. Al respecto, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “los obligados a cumplir con

1 En las sentencias C-748/11 y T-167/13, esta Corte manifestó que: “*el derecho de petición se considera también un derecho instrumental, puesto que es un vehículo que permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos, tanto fundamentales como sin esa connotación. Igualmente ha resaltado la Corte que esta garantía resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se autodefine como participativa*”. En igual sentido, la sentencia C-951/14 insistió en que “*esta Corporación se ha pronunciado en incontables ocasiones sobre el derecho de petición. En esas oportunidades ha resaltado la importancia de esa garantía para las personas, toda vez que se convierte en un derecho instrumental que facilita la protección de otros derechos, como por ejemplo, la **participación política**, el acceso a la información y la **libertad de expresión***” (negritas en el texto).

2 Sentencia T-430/17.

3 Sentencia T-376/17.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014.

5 Los elementos han sido reseñados en las sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T-760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

6 Ver sentencias T-737/05, T-236/05, T-718/05, T-627/05, T-439/05, T-275/06, T-124/07, T-867/13, T-268/13 y T-083/17, entre otras.

este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho”.

El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente” 7. En esa dirección, la Corte Constitucional ha sostenido “que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva”8

El tercer elemento se refiere a dos supuestos. En primer lugar, (i) a la oportuna resolución de la petición que implica dar respuesta dentro del término legal establecido para ello. Al respecto, la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14 fijó el lapso para resolver las distintas modalidades de peticiones⁹. De dicha norma se desprende que el término general para resolver solicitudes respetuosas es de 15 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud. La ausencia de respuesta en dicho lapso vulnera el derecho de petición. En segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho¹⁰. En ese sentido, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “[e]l ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para

7 Sentencias T-610/08 y T-814/12.

8 Sentencia T-376/17.

9 Tal disposición estableció: “Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: // 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. // Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

10 Sentencia T-430 de 2017.

impugnar la respuesta correspondiente” y, en esa dirección, “[l]a notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011”¹¹.

Clasificación de los tipos de información

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012 han caracterizado los diferentes tipos de información con el fin de regular las limitaciones del derecho fundamental de acceso a la información.

Una primera tipología distingue entre la información personal y la impersonal. De conformidad con el literal c) del artículo 3º de la Ley 1581 de 2012, el dato personal es “[c]ualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables;

Además, existe una segunda tipología, dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo, en función de su publicidad y la posibilidad legal de acceder a la misma, a saber, (i) pública o de dominio público, (ii) semiprivada, (iii) privada, y (iv) reservada o secreta. La anterior caracterización permite delimitar la información que se puede divulgar en desarrollo de los derechos fundamentales a la información y el de petición, y aquella que, por mandato constitucional, no puede ser revelada, porque de hacerlo se transgredirían los derechos a la intimidad y al hábeas data.

A continuación se describirán los tipos de información anteriormente mencionada, con énfasis en la información semiprivada, por las especificidades del presente caso:

La información privada es aquella que por versar sobre información personal y por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas y la información extraída a partir de la inspección del domicilio.

La información reservada versa sobre información personal y guarda estrecha relación con los derechos fundamentales del titular a la dignidad, a la intimidad y a la libertad, motivo por el cual se encuentra reservada a su órbita exclusiva y “(...) no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles" o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.”¹²

La información pública es aquella que, según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si se trata de información general, privada o personal. Se trata por ejemplo de los documentos públicos, las

¹¹ Esta regla se encuentra enunciada en las sentencias T-249/01, T-1006/01, T-565/01 y T-466/04, entre otras.
¹² Sentencia T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

providencias judiciales debidamente ejecutoriadas, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Este tipo de información se puede solicitar por cualquier persona de manera directa y no existe el deber de satisfacer algún requisito para obtenerla.

La información semiprivada. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los datos que pueden constituir información semiprivada. En efecto, desde la sentencia T-729 de 200213 reiterada por la sentencia C-337 de 200714, la Corte señaló que ésta se refiere “a los datos que versan sobre información personal o impersonal que no está comprendida en la regla general anterior, porque para su acceso y conocimiento presenta un grado mínimo de limitación, de tal forma que sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa o judicial en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales”.

Los temas en los que la jurisprudencia ha clasificado la información como semiprivada generalmente se refieren a datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social, al comportamiento financiero de las personas o sus condiciones médicas. No obstante, la Corte ha estudiado otros casos en los que ha tenido que establecer qué tipo de información puede ser considerada semiprivada. Lo anterior teniendo en cuenta que como autoridad judicial, la Corte está en la obligación de, en caso de ser necesario, determinar el tipo de información de la que se trata, teniendo en cuenta los principios de: veracidad o calidad de los registros o datos, temporalidad de la información, interpretación integral de los derechos constitucionales, seguridad, confidencialidad, circulación restringida y finalidad.

En efecto, en la sentencia C-692 de 200315, al estudiar la exequibilidad de la norma que imponía la obligación de registrar la propiedad de los perros de razas potencialmente peligrosas y ciertos datos acerca de su posesión en las alcaldías, la Corte consideró que dicho registro se trataba de información semiprivada, teniendo en cuenta que según la ley, podía ser solicitada por las autoridades para garantizar el interés superior de la seguridad pública. Particularmente señaló lo siguiente:

“El carácter semi privado de la información contenida en el registro se define por la naturaleza del hecho que debe ser puesto en conocimiento de las alcaldías y por su familiaridad con los datos relativos al comportamiento financiero de las personas –información utilizada por la jurisprudencia para ejemplificar dicha tipología-, ya que, como en éstos, el registro de animales potencialmente peligrosos está orientado a prevenir un riesgo social. Los datos vinculados con la posesión de animales peligrosos permiten a las autoridades adoptar medidas de precaución para evitar la propagación del riesgo implícito al ejercicio de dicha tenencia, pero también la identificación de la responsabilidad en caso de daño, tal como sucede con los datos relativos al comportamiento financiero de las personas, que buscan proteger al sistema financiero de deudores incumplidos. La tenencia de perros peligrosos deriva en riesgo social y el legislador está autorizado para obligar al particular a ceder dicha información en beneficio de la seguridad pública, sin que por ese hecho se deduzca una intromisión ilegítima en su círculo íntimo.

13 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

14 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

15 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

(...)

Ciertamente, contrario a lo sostenido por el demandante, el propietario de un perro de alta peligrosidad no está en la obligación de suministrar información concerniente a su vida privada diferente a aquella que tiene que ver con la posesión o tenencia de un elemento que implica riesgo social. En los términos de la tipología adoptada por la Corte, la ley no le exige al dueño del perro divulgar información privada o reservada. El sacrificio del derecho a la intimidad se ve justificado, en este caso, por la necesidad de satisfacer un interés de orden superior”.

Asimismo, al realizar la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 1266 de 2008¹⁶, el Tribunal Constitucional reiteró la definición de información semiprivada y adicionalmente la amplió en el sentido de indicar que dicha información puede constituir cualquier dato de carácter personal o impersonal, que no pertenezca a la categoría de información pública, y en consecuencia requiere de un grado de limitación para acceder a ella, ya sea a partir de una orden de una autoridad judicial o administrativa, en ejercicio de sus funciones o en cumplimiento de los principios de administración de datos personales.

Lo anterior guarda estrecha relación con la definición de dato semiprivado consagrada en el literal g) del artículo 3º de la norma anteriormente mencionada, a saber:

“g) Dato semiprivado. Es semiprivado el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general, como el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley”.

Posteriormente, en sede de revisión de tutela, específicamente en la sentencia T-414 de 2010¹⁷, la Corte Constitucional analizó un caso en el que el accionante consideraba que la Universidad de Manizales vulneró sus derechos fundamentales de petición, de acceso a la información y de acceso a la administración de justicia porque se negó a entregarle una copia de las actas de las reuniones del consejo de la facultad realizadas durante el 2008, bajo el argumento de que dicha información era de carácter reservado. El peticionario manifestó que necesitaba tales documentos para que su abogado pudiera determinar la viabilidad de una demanda laboral que pretendía instaurar en contra de la mencionada entidad educativa.

La Corte Constitucional ha sido constante en la protección de la información privada y semiprivada. En efecto, en la sentencia T-161 de 2011¹⁸, al revisar un caso en el que un ciudadano que en ejercicio de su derecho fundamental de petición planteó algunas preguntas al director de un establecimiento penitenciario de mediana seguridad, con el fin de que le informaran los motivos por los cuales en uno de los patios se había clausurado la biblioteca. En esa oportunidad la Corte estableció que el derecho de acceso a documentos públicos que contengan información personal privada y semiprivada se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales y dentro

16 “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la Proveniente De Terceros Países Y Se Dictan Otras Disposiciones”

17 Luis Ernesto Vargas Silva.

18 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto., vulneraba los derechos de petición y acceso a la información pública del accionante.

de los procedimientos respectivos, y sólo los documentos públicos que contengan información personal pública pueden ser objeto de libre acceso.

Posteriormente, en la sentencia T-020 de 201419, se analizó un caso en el que la accionante presentó una acción de tutela en contra de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, porque la página web de dicha autoridad judicial registraba información alusiva al proceso penal llevado en su contra. En esa oportunidad, se enfatizó en que la divulgación o entrega de información semiprivada debe cumplir con el principio de finalidad del hábeas data, pues el fin por el cual se solicita la información debe ser legítimo de acuerdo con la ley y con la Constitución. Ello constituye una herramienta importante para controlar cualquier tipo de arbitrariedades en el manejo de la información por parte de quien solicita el dato.

Caso Concreto

En el caso bajo estudio, se tiene que el accionante quien actúa como representantes de la asociación sindical SINTRASAM, acuden a la acción de tutela con el fin de proteger los derechos fundamentales, los cuales considera están siendo vulnerados por la entidad accionada.

Señala el accionante que radico derecho de petición ante la accionada solicitando en 15 puntos información y ciertos documentos dentro al concurso de méritos del Proceso de Selección número 505 de 2017 de Santander, señalando en un primer momento que no había recibido contestación a la misma.

El a quo en fallo de primera instancia declaro la carencia actual de objeto por presentarse Hecho Superado, ya que en respuesta brindada por la Gobernación de Santander dentro del trámite de primera instancia manifestó que la respuesta al derecho de petición elevado se produjo el 12 de mayo, una vez hecho análisis de las preguntas y respuestas brindada a cada una, determinó que estas habían sido de fondo, pese a que algunas de las respuestas habían sido de carácter negativo.

El accionante impugna el fallo de primera instancia, argumentado que si bien, se suministró respuesta a la petición elevada, de esta no fue de fondo y en concreto señala que tres de los puntos requeridos fueron contestados con evasivas; señala al punto 5 dentro del cual se requería se informara si hay Técnico Operativo en los municipios *Enciso, Guapota, Macaravita, Palmar, Aguada, san Benito, Guacamayo, Vetas y California*, y la respuesta que se brinda se refiere es de empleos y eso no se está preguntando y mucho menos se le está preguntando las actividades de Inspección Vigilancia y Control Sanitario.

Por otro lado también que los puntos 11 y 12 no se obtuvieron respuestas de fondo, ya que en la primera de estas requerían sobre los Técnicos Operativos de la OPEC número 21879, requerían se suministrara copia de la certificación de competencias laborales para hacer actividades de IVC a establecimientos públicos, copia de la certificación para toma de

muestras de aguas para consumo humano, y copia de la certificación para la toma de muestras de alimentos. Respecto al punto 12 se solicitaba respecto de los profesionales universitarios copia de la certificación de competencias laborales para hacer actividades de IVC, copia de la certificación para toma de muestras de aguas para consumo humano, copia de la certificación para la toma de muestras de alimentos y certificación para realizar muestras del Programa VEO.

Refiere que la respuesta brindadas a estos puntos es evasiva ya que la pregunta es sencilla se está solicitando son las Certificaciones de Competencias Laborales, según el Decreto 1083 de 2015 según el Artículo 2.2.2.3.8, además que cae en el yerro de manifestar que las certificaciones de competencias laborales son de reserva.

Según lo previsto por la Constitución Política, la acción de tutela está instituida para proteger los derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Por tanto, no está llamada a prosperar cuando los “*hechos u omisiones*” que pueden implicar violación de derechos fundamentales no se han producido y no existe al menos una amenaza cierta y contundente contra ellos.

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagra el derecho de petición, como una garantía que permite “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. La Corte Constitucional se ha referido en múltiples ocasiones²⁰ al carácter fundamental del derecho de petición, y a su aplicación inmediata, de igual forma, ha señalado que su “núcleo esencial “se concreta en la obtención de una respuesta “pronta” y “oportuna” de lo solicitado, que además debe ser clara, de fondo y estar debidamente notificada, sin que ello implique necesariamente una contestación accediendo a la petición. En este orden de ideas, cualquier trasgresión a estos parámetros, esto es, si no se obtiene una respuesta oportuna, clara de fondo, congruente o si ésta no es puesta en conocimiento del peticionario, existe una vulneración del referido derecho fundamental.

El artículo 23 Superior, dispone también que el Legislador puede reglamentar el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Inicialmente, existía un vacío en la regulación de esta materia, por lo tanto, la Corte Constitucional desarrolló las reglas que serían aplicables a partir de lo dispuesto en los artículos 2, 20, 23 y 86 de la Constitución²¹.

De conformidad con el inciso primero del artículo 74 constitucional, “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Este derecho

²⁰ Ver, entre muchas otras, las sentencias T-012 de 1992. M. P. José Gregorio Hernández Galindo; T-105 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T- 374 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-166 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-163 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño; SU-975 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-268 de 2003. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-183 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

²¹ Sentencias T-814 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-147 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-610 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-760 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y T-167 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

fundamental,²² se encuentra estrechamente vinculado con el derecho de petición contemplado en el art. 23 de la Constitución, al punto de que la misma Corte ha indicado que el derecho de petición es el género y el derecho a acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo.²³ Igualmente, existe un cercano vínculo con el derecho a obtener información, consagrado en el art. 20 de la Carta, en tanto que es instrumento necesario para su ejercicio y comparte con aquel su núcleo axiológico.²⁴

Este derecho cumple al menos tres funciones esenciales en nuestro ordenamiento.

En primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos. Esta clara interdependencia entre el modelo de democracia participativa y el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos fue sido resaltada expresamente en la sentencia C- 038 de 1996, en donde se señaló que “no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera

²² Ver, entre otras, las sentencias T-473 de 1992, T-695 de 1996, T-074 de 1997 y C-491 de 2007. En la sentencia T-705 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se expresó al respecto: “3. El precedente jurisprudencial definido por la Corte Constitucional (...)ha establecido que de la interpretación sistemática del derecho de petición (Art. 23 C.P.) y el libre acceso a los documentos públicos (Art. 74 C.P.), así como de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, en especial, los artículos 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se deriva el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos.”

²³ En la sentencia T-605 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, se afirmó sobre la relación entre el derecho a acceder a la información en manos del Estado y el derecho de petición: “Interpretando sistemáticamente las distintas normas de la Constitución, esta Corporación ha declarado que el derecho a acceder a documentos públicos está directamente relacionado con el derecho de petición, al ser una manifestación específica del mismo. El derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinadas informaciones, es la especie. “Por tanto, esta Sala no comparte la decisión adoptada por el Consejo de Estado, al considerar que el acceso a documentos públicos no es un derecho fundamental, por ser autónomo y no encontrarse regulado por la Constitución dentro del capítulo de los derechos fundamentales. “En relación con este último argumento expuesto por el Consejo de Estado, es necesario recordar que la Corte Constitucional, desde sus primeras providencias ha sostenido que los derechos fundamentales no son sólo aquellos que están consagrados por la Constitución en el capítulo I del título II, que trata ‘De los Derechos fundamentales’, pues existen otros derechos que no aparecen enunciados allí, pero que, por su naturaleza y contenido, tienen carácter de fundamentales.”

²⁴ Así fue destacado en la sentencia T-473 de 1992 MP: *Ciro Angarita Baróndonde se afirmó: "... si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el Artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con estos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales."* A esta conexión axiológica entre estos dos derechos también se refirió la Corte en la sentencia T-578 de 1993, MP: *Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos: El derecho a la información de las sociedades democráticas actuales se manifiesta en tres sentidos: a) en el deber tanto del Estado -salvo determinadas excepciones-, como de los particulares, a responder cuando la información sea requerida, b) en el derecho de toda persona a recibir información y c) en el derecho de los profesionales de "hacer la información" con libertad y responsabilidad social.(...) En tanto que derecho, comprende una serie de facultades, entre las cuales se encuentra la investigación y la recepción. Articulando el derecho, como pilares poderosos, el deber troncal de informar y el derecho a ser informado. Incluso para algunos tratadistas internacionales el derecho a ser informado podría ser tratado independientemente, tal es su calibre, y lo califican como superior a las libertades públicas, pues mientras que a las libertades públicas basta con que no se las trabe, el derecho a ser informado exige incluso potenciación²⁴. (...) De todo lo anterior se puede deducir que la sociedad, en la persona de sus miembros tiene derecho a la verdad, a que los poderes públicos informen, a que los profesionales de la información desarrollen la función de informar, investigando y difundiendo, a que la información sea completa, objetiva y auténtica, permitiendo la participación. Y a que el receptor, acreedor de esa información sea protegido."*

“participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P. art. 40).²⁵ La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales.”²⁶

En segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización.

Igualmente, en lo relativo al derecho a la información, la Corte Constitucional resaltó que “el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. De ahí la importancia del artículo 74 de la Constitución Nacional, que al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos, hace posible el ejercicio del derecho a la información, y de esta manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo.”²⁷ Así fue puntualizado por la Corte en la sentencia T-473 de 1992:

(...), el acceso a los documentos públicos se vincula con el más genérico concepto del derecho a la información. Ese derecho del hombre a informar y a estar informado, según algunos autores, es una "garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública.”²⁸

El desarrollo profesional, social e incluso vital, en la sociedad del mundo contemporáneo está íntimamente ligado a la disponibilidad de información. A diferencia de épocas anteriores, en las cuales la posesión de tierra y de minerales preciosos era indispensable para el desarrollo y el progreso social, hoy en día buena parte de la actividad económica y del ejercicio del poder se fundan en el recurso inmaterial de la información. En consecuencia, el ejercicio de los derechos humanos, y en especial de los derechos de libertad e igualdad política, tienen como presupuesto indispensable el acceso a la información.²⁹

Esa relación instrumental del derecho a acceder a la información pública también existe para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como lo son asegurar que las autoridades y agencias estatales expliquen públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado a poder que han delegado en ellos los ciudadanos, así como el destino que se le ha dado a los recursos públicos; y garantizar el cumplimiento de deberes constitucionales y legales por parte de la ciudadanía.

²⁵ En la sentencia C-872 de 2003 la Corte recordó lo siguiente: “Al respecto, una interpretación histórica del artículo 74 constitucional, evidencia que fue la voluntad de los Constituyentes profundizar aún más en la garantía del derecho de acceso a documentos públicos. En tal sentido, durante la sesión plenaria del jueves 6 de junio de 1991 se propuso el siguiente artículo: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. ARTÍCULO NUEVO. Los documentos oficiales son públicos, excepto los que la ley considere secretos. Las sesiones de los Consejos Directivos de las empresas de servicios públicos y en general de entidades administrativas estatales, así como las reuniones de la junta directiva del Banco de la República son públicas. Cualquier persona puede conocer la información que sobre ella tenga el Estado. La información estadística oficial debe tener origen en instituciones del Estado imparciales e independientes del Gobierno. Es deber de las personas suministrar al Estado información veraz y oportuna sobre las materias que interesan al conglomerado social”. Gaceta Constitucional núm. 129, Acta sesión plenaria, jueves 6 de junio de 1991, p. 4.

²⁶ C-038 de 1996, (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

²⁷ T-473 de 1992 MP: Ciro Angarita Barón.

²⁸ Cfr. Fernández Areal, Manuel, Introducción al derecho a la información A.T.E., Barcelona 1977, pág. 13.

²⁹ Cfr. Novoa Noreal, Eduardo. Derecho a la vida privada y libertad de información Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, pág. 148.

Finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal. Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha indicado que:

“(…), la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos. En este sentido, la Corte ha reiterado que el acceso a información y documentación oficial, constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición.³⁰”³¹

El reclamo que presenta el accionante presidente de la asociación sindical Sintrasam se refiere a tres puntos expuestos en su petición, los cuales a su parecer no fueron contestados de fondo en comunicación de fecha 12 de mayo de la Gobernación de Santander. La pregunta identificada en el numeral 5, se requería: “¿en los municipios Enciso, Guapota, Macaravita, Palmar, Aguada, san Benito, Guacamayo, Vetas y California; no hay Técnico Operativo de Salud Ambiental?”; la respuesta suministrada por la administración departamental refería:

“En la planta de empleos de la Secretaria de Salud en el Grupo de Gestión Ambiental de la Dirección de Salud Integral de la Secretaria de Salud solo existen 71 empleos de Técnico Operativo código 314 grado 05, para atender los 82 de municipios en relación a “Desarrollar actividades de Inspección, Vigilancia y Control de los factores asociados al ambiente, al consumo y la zoonosis en los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría; para minimizar los riesgos que afectan la salud humana; no existe un empleo por cada municipio, pero si todos los 71 Técnicos debe realizar funciones en los 82 funciones para los cuales fueron creados.”

De acuerdo a lo anterior es ostensible que la pregunta numeral 5 es concreta pues requiere se informe si en ciertos municipios existe el cargo de Técnico Operativo de Salud Ambiental, procediendo a señalar los municipios; en la respuesta que brinda la accionada menciona que existen 71 empleos de Técnico Operativo para la cobertura de 82 municipios, conforme al Decreto 136 de 29 de junio de 2006, el cual señala los municipios en donde existe el cargo; por lo tanto este Juzgado considera que no se le brindo una respuesta concreta y completa a la cuestión, que era señalara de forma concisa si en los municipios que reseña se encuentra el cargo de Técnico Operativo de Salud Ambiental.

³⁰ Sentencia C-089 de 1994.

³¹ Sentencia C-491 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1097 de 2006 “[p]or la cual se regulan los gastos reservados”, en la que se argumentaba, entre otras razones, que la Ley demandada vulneraba el derecho de los ciudadanos a ejercer el control sobre los gastos reservados, así como, el derecho de acceso a la información pública porque la consagración de gastos reservados configuraba un acto de poder que limitaba desproporcionada e innecesariamente el derecho de las personas a buscar, recibir y difundir libremente información sobre las actuaciones de las autoridades públicas. La Corte declaró la exequibilidad de la norma, porque consideró “*que el establecimiento de un límite al derecho de acceso a la información con el objetivo de garantizar la seguridad nacional y el orden público no viola la Constitución*”.

Como segundo punto el accionante reclama que se dio una respuesta evasiva a las preguntas identificadas con el numeral 11 y 12; la primera de estas requiere respecto de: “los Técnicos Operativos de Salud Ambiental ofertados en la OPEC número 21879 (nuevos); posesionados por parte de la GOBERNACIÓN DE SANTANDER; solicitamos la siguiente información (...) (1) copia de la certificación de competencias laborales para hacer actividades de IVC a establecimientos públicos; (2) copia de la certificación para toma de muestras de aguas para consumo humano; (3) copia de la certificación para la toma de muestras de alimentos.” En la respuesta brindada por la Gobernación de Santander se pronuncia:

“Se indica al peticionario que las Competencias laborales se encuentran establecidas en el Decreto 228 del 15 de julio de 2019, por medio del cual adiciono el Decreto 111 del 30 de mayo de 2018.

Referente a las certificaciones solicitadas solo radica su competencia al titular de los derechos quien debe hacer la solicitud y allegar el pago de estampillas para cada certificado. Las estampillas se adquieren en la Casa del libro Total (Calle 35 Con carrera 10 Esquina), conforme ARTICULO 2.2.2.3.8 DEL Decreto 1083 de 2015.”

Ante esta respuesta este Juzgado tampoco encuentra que la misma se pueda considerar que suministra una respuesta de fondo a el cuestionamiento elevado; la petición va encaminada a que se suministre copia de certificados de competencias laborales de las personas posesionadas como Técnico Operativos de Salud Ambiental, la respuesta señala que la solicitud debe ser elevada por el titular, sin embargo no rotula la razón de ello, entendiendo que dichos certificados deben hacer parte de la hoja de vida del funcionario, por lo tanto es publica y no se encuentra sometida a reserva legal, como de forma equivocada lo entiende la primera instancia, ya que este certificado no obran datos sensibles que puedan perjudicar la intimidad de los titulares, ya que a través de estos documentos demuestran por medio de evidencias, que cuentan, sin importar como los hayan adquirido, con los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para cumplir una función a un alto nivel de desempeño de acuerdo con lo definido en un Estándar de Competencia.

Respecto a la pregunta numero 12, esta va dirigida “Los cargos Profesionales Universitarios de Salud Ambiental ofertados en la OPEC número 9668, 74221 y 74223; y posesionados por la GOBERNACIÓN DE SANTANDER; solicitamos la siguiente información de los nuevos profesionales; (...) (1) copia de la certificación de competencias laborales para hacer actividades de IVC; (2) copia de la certificación para toma de muestras de aguas para consumo humano; (3) copia de la certificación para la toma de muestras de alimentos y (4) certificación para realizar muestras del Programa VEO”.

La respuesta brindada el 12 de mayo de los cursantes se refirió a “Se reitera la respuesta conforme a lo resuelto en el punto anterior: Las Competencias laborales se encuentran establecidas en el Decreto 228 del 15 de julio de 2019, por medio del cual adicionó el Decreto 111 del 30 de mayo de 2018.

Referente a las certificaciones solicitadas solo radica su competencia al titular de los derechos quien debe hacer la solicitud y allegar el pago de estampillas para cada certificado. Las estampillas se adquieren en la Casa del Libro Total (Calle 35 Con carrera 10 Esquina), conforme ARTÍCULO 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 de 2015.”

Al respecto debe reiterarse las mismas consideraciones expresadas frente a la pregunta 11, pues las certificaciones requeridas deben hacer parte de la hoja de vida de los funcionarios y la administración departamental no refieren que sentido dicha información significaría un dato sensible de los funcionarios titulares.

En conclusión este Juzgado considera que las respuestas proferidas por la Gobernación de Santander a las preguntas numeradas 5, 11 y 12 del escrito de petición radicado el 03 de marzo de 2021, no son de fondo, claras y concisas; por lo tanto se ordenara a la Gobernación de Santander que en el término de 48 horas de respuesta de fondo, clara y concisa a los numerales 5, 11 y 12 del derecho de petición radicado.

En virtud de lo expuesto, el JUZGADO NOVENO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE BUCARAMANGA SANTANDER, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley;

RESUELVE:

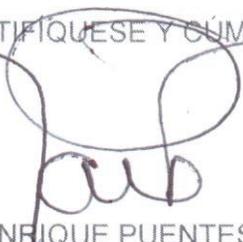
PRIMERO: Revocar el fallo de tutela de primera instancia de fecha 24 de mayo de 2021, emitido por el Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías, en su lugar Conceder la protección a través dentro de la Acción de Tutela promovida por JESUS HERNANDO PARRA TORRES identificado con cedula de ciudadanía No 91.274.251 en calidad de presidente de la Organización Sindical SINTRASAM; contra la GOBERNACION DE SANTANDER; por los motivos expresados.

SEGUNDO: Ordenar a la GOBERNACION DE SANTANDER, si aún no lo ha hecho, que en el término de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a dar respuesta de fondo, clara y precisa al derecho de petición radicado el 03 de marzo de 2021, concretamente los numerales 5, 11 y 12; de necesitar más tiempo para brindar la información requerida, deberá manifestarlo así como en que lapso esta se daría.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión a las partes interesadas en este asunto, de acuerdo a lo indicado en el Decreto 2591 de 1.991.

Oportunamente se remitirá el expediente digital de la presente actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ENRIQUE PUENTES TORRADO
Juez