

{p}

Sentencia T-146/12

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia por ser la actividad bancaria un servicio público

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha estudiado la procedencia de la acción de tutela contra las personas jurídicas que desarrollan la actividad bancaria, concluyendo que, independientemente de su naturaleza pública, privada, o mixta, las mismas actúan en ejercicio de una autorización del Estado para la prestación de una actividad que tiende a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público. Esta necesidad consiste en canalizar la mayor parte del flujo de capitales en el sector real de la economía.

VEEDURIAS CIUDADANAS-Mecanismo de control social de la gestión pública

VEEDURIAS CIUDADANAS-Importancia en una democracia participativa

Las veedurías ciudadanas constituyen una institución que materializa la democracia participativa consagrada en la Constitución Política. Las veedurías ciudadanas tienen como misión verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlar a los funcionarios y trabajadores distritales para que cumplan sus deberes, y solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias administrativas que detecte.

VEEDURIAS CIUDADANAS-Ejercicio del derecho de petición como herramienta para ejercer control por parte de las veedurías ciudadanas

VEEDURIAS CIUDADANAS-Facultad para presentar derechos de petición está sujeto a previsiones constitucionales y legales

Aunque se reconoce a las veedurías el derecho de petición como herramienta fundamental para ejercer sus funciones, éste no es un derecho absoluto, pues su ejercicio está sujeto a las normas que limitan la divulgación de documentos e información, declarándolos reservados.

DERECHO DE PETICION-No conlleva respuesta favorable a la solicitud

El derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que la resolución a la petición, “(...) producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.”

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Reiteración de jurisprudencia

Se ha entendido que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, se encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, ha cesado, desapareciendo así toda posibilidad de amenaza o daño a los derechos fundamentales. De este modo, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión en esta Corte, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que la vulneración de los derechos fundamentales, en principio informada a través de la instauración de la acción de tutela, ha cesado.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Caso en que Bancolombia dio respuesta clara, precisa y de fondo a la solicitud, negándose a suministrar la información por considerar que la misma está sujeta a reserva bancaria

DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE INFORMACION-Procede recurso de insistencia de la ley 57/85 cuando entidad pública se niega a suministrar la información bajo el argumento de que es reservada

Referencia: expediente T- 3.265.201

Acción de Tutela instaurada por Juan Manuel Torres Muñoz en representación de la Veeduría

Ciudadana por Puerto Colombia contra Bancolombia S.A.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dos (2) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, -quien la preside- Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Barranquilla, el 22 de agosto de 2011, en el proceso de tutela promovido por el señor Juan Manuel Torres Muñoz, en representación de la Veeduría Ciudadana por Puerto Colombia, contra Bancolombia S.A.

1. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD

El señor Juan Manuel Torres Muñoz, en representación de la Veeduría Ciudadana por Puerto Colombia, presenta acción de tutela contra Bancolombia S.A., por estimar vulnerado su derecho fundamental de petición.

En este sentido, solicita que se ordene a la entidad accionada efectuar la entrega de las fotocopias solicitadas, considerando que la información requerida no está sujeta a reserva bancaria.

1. HECHOS

1. Por medio de la Resolución No. 035 del 18 de septiembre de 2000, la Personería Municipal de Puerto Colombia, efectuó la inscripción de la Veeduría Ciudadana por Puerto Colombia.

1. Afirmó el accionante que durante el año 2008, Bancolombia S.A. efectuó traslados internos no autorizados, de dineros provenientes de la cuenta corriente No. 83-387513-71, cuyo titular es el Municipio de Puerto Colombia, entre su oficina de Miramar, en la ciudad de Baranquilla, y su oficina de Guayaquil, ubicada en Medellín.

1. Sostuvo que los recursos contenidos en la cuenta mencionada corresponden al agua potable y saneamiento básico del Municipio, razón por la cual son inembargables.

1. Indicó que el mencionado traslado de dinero se dio como consecuencia de un embargo realizado a dicha cuenta.

1. En escrito del 21 de octubre de 2010 el señor Juan Manuel Torres Muñoz, director de la Veeduría Ciudadana por Puerto Colombia, solicitó información respecto de los dineros descontados por el embargo efectuado a la Cuenta Corriente No. 83-387513-71.

1. Mediante escrito del 9 de noviembre de 2010, Bancolombia S.A. dio respuesta al derecho de petición presentado por el accionante, comunicándole que no fue posible acceder positivamente a sus peticiones, debido a que la información requerida se encuentra sujeta a reserva bancaria.

1. El día 31 de mayo de 2011, el accionante presentó nuevamente derecho de petición a la Oficina de Bancolombia S.A., solicitando información y fotocopia de los documentos relacionados con el traslado interno de los dineros contenidos en la cuenta corriente No. 83-387513-71, cuyo titular es el Municipio de Puerto Colombia.

1. Sostuvo el accionante que al momento de la interposición de la acción, la entidad demandada no había dado respuesta a la petición, ni había hecho entrega de la información solicitada, vulnerando así su derecho de petición.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1. Contestación de Bancolombia S.A.

El representante legal de la entidad dio respuesta a la demanda de tutela solicitando negar las pretensiones esgrimidas por el accionante, por considerar que se está ante un hecho superado, ya que la entidad sí dio respuesta de fondo y definitiva a la petición, mediante comunicación del 20 de junio de 2011,¹ que fue dirigida a la dirección aportada en el derecho de petición, a través del servicio de mensajería certificada prestado por Distrienvíos. Sin embargo, la comunicación fue devuelta porque, según informe de la empresa de mensajería, la dirección fue deficiente.

Agregó que, en virtud de la presente acción de tutela, el 16 de agosto de 2011, Bancolombia S.A. procedió a enviar nuevamente la respuesta a la petición presentada por el accionante a la dirección señalada en el escrito de tutela. La respuesta se envió a través del servicio de mensajería Domesa, y no fue posible su entrega, toda vez que la residencia se encontró cerrada.

Respondió además que, aunque intenta ubicar al accionante al número celular aportado, no

es posible comunicarse con él porque el teléfono móvil se encuentra apagado.

Por último, expuso que la pretensión del accionante, consistente en que se ordene a Bancolombia S.A. efectuar la entrega de las fotocopias solicitadas, por considerar que la información requerida no está sujeta a reserva bancaria, resulta ser improcedente. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos y, ante la negativa del banco de suministrar la información requerida, el accionante contaba con otros recursos.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. Decisión de única instancia

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Barranquilla, en sentencia del 22 de agosto de 2011, denegó la protección del derecho fundamental de petición al señor Juan Manuel Torres Muñoz, aduciendo que en el caso analizado se está ante un hecho superado por carencia actual de objeto, dado que el ente accionado dio cuenta de haber satisfecho la pretensión del actor.

En este sentido, el juez afirmó que el demandado demostró haber satisfecho las pretensiones del accionante, toda vez que acompañó a la respuesta de la tutela copia de las respectivas guías de correo, en las que consta que en efecto su petición fue resuelta y que la resolución de la misma fue enviada a la dirección aportada por el accionante para efectos de su notificación.

1. Pruebas

En el trámite de la acción de tutela se aportaron, entre otras, las siguientes pruebas documentales:

1. Copia del derecho de petición recibido por Bancolombia S.A. el 31 de mayo de 2011.2

1. Copia de extractos bancarios de Bancolombia S.A. de la cuenta corriente No. 83-387513-71.3

1. Copia de la Resolución No. 035 del 18 de septiembre de 2000, mediante la cual la Personería Municipal de Puerto Colombia efectúa la inscripción de la veeduría ciudadana por Puerto Colombia.4

1. Copia del escrito del 9 de noviembre de 2010, por medio del cual Bancolombia S.A. da respuesta negativa a la primera solicitud presentada por el accionante.5

1. Copia del seguimiento del envío en la página de internet del servicio de mensajería Deprisa.6

1. Copia del certificado de envío de Domesa de Colombia S.A. en donde consta la imposibilidad de efectuar la entrega del documento.7

1. Copia de la respuesta dada al derecho de petición por parte de Bancolombia S.A. con fecha del 20 de junio de 2011.8

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA

Con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

1. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a lo expuesto, corresponde a la Corte Constitucional determinar si Bancolombia S.A. omitió dar respuesta al escrito mediante el cual el accionante solicitó el suministro de información, vulnerando así su derecho fundamental de petición.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, se referirá a la procedencia de la acción de tutela contra particulares; segundo, establecerá la importancia que comportan las veedurías ciudadanas; tercero, recordará la jurisprudencia constitucional que versa sobre el derecho de petición; cuarto, hará referencia a la figura del hecho superado por carencia actual de objeto. Posteriormente, se aplicarán los criterios señalados al caso concreto.

1. Procedencia de la acción de tutela contra particulares. Carácter de servicio público de la actividad bancaria.

En el presente caso, el accionante sostiene que Bancolombia S.A. vulneró su derecho fundamental de petición y acude a la tutela como mecanismo de protección de sus derechos fundamentales frente a dicha entidad bancaria privada. En esta medida, para establecer si la presente acción es procedente, es preciso determinar si efectivamente existe legitimación por pasiva, al haberse interpuesto la tutela contra un particular.

En reiterada jurisprudencia,¹⁰ esta Corporación ha estudiado la procedencia de la acción de tutela contra las personas jurídicas que desarrollan la actividad bancaria, concluyendo que,

independientemente de su naturaleza pública, privada, o mixta, las mismas actúan en ejercicio de una autorización del Estado para la prestación de una actividad que tiende a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público. Esta necesidad consiste en canalizar la mayor parte del flujo de capitales en el sector real de la economía.¹¹

En este orden de ideas, en Sentencia SU-157 de 1999¹², la Corte estableció que “(...) en el derecho Colombiano es claro que la actividad bancaria es un servicio público, pues sus nítidas características así lo determinan. La importancia de la labor que desempeñan para una comunidad económicamente organizada en el sistema de mercado, el interés comunitario que le es implícito, o interés público de la actividad y la necesidad de permanencia, continuidad, regularidad y generalidad de su acción, indican que la actividad bancaria es indispensablemente un servicio público.”

De lo anteriormente expuesto, se puede deducir que en la acción de tutela de la referencia, se presenta el requisito de la legitimación por pasiva, como quiera que la misma se dirige contra un particular que presta un servicio público, cumpliendo así con uno de los supuestos de procedencia de la acción de tutela contra particulares, contemplado por el artículo 86 de la Constitución y por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

1. Importancia de las veedurías ciudadanas en una democracia participativa

1. Las veedurías ciudadanas como mecanismos de control social de la gestión pública

La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la Constitución Política de 1991 consagra la participación ciudadana como un principio fundante del Estado, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.¹³

De este modo, la participación en las decisiones que afectan a los ciudadanos se constituye como un presupuesto del modelo constitucional vigente. De ahí que el ordenamiento jurídico consagre instrumentos para el ejercicio del poder político y social por parte de las personas,

otorgándoles extensas facultades a los ciudadanos, que permiten su participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas.

Las veedurías ciudadanas constituyen una institución que materializa la democracia participativa consagrada en la Constitución Política. El artículo primero de la Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, las define de la siguiente manera:

“Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

En este sentido, las veedurías ciudadanas son un mecanismo a través del cual las personas ejercen el control a la actividad del Estado, configurándose entonces como “[...] expresión del propósito planteado en el artículo 270 de la Constitución, en el sentido de que la participación ciudadana contribuya al control de la gestión pública que se cumpla en los distintos niveles de la administración.”¹⁴

Es así como, las veedurías ciudadanas tienen como misión verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlar a los funcionarios y trabajadores distritales para que cumplan sus deberes, y solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias administrativas que detecte.¹⁵

1. El derecho de petición como herramienta fundamental para ejercer control por parte de las veedurías ciudadanas

El artículo 16 de la Ley 850 de 2003, establece que, “[p]ara lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.”

El aparte transcrito deja ver que el derecho de petición se presenta como el principal instrumento de acción con el que cuentan las veedurías ciudadanas para cumplir con su función fiscalizadora. Por esta razón, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición que la ley reconoce a las veedurías ciudadanas, tiene un mayor alcance que el que ejercen las personas particulares, por lo que están en la capacidad de obtener mayor información que los ciudadanos individualmente considerados.¹⁶

Cabe aclarar que, en la Sentencia C-292 de 2003,¹⁷ al evaluar la constitucionalidad del artículo transcrito, esta Corporación consideró que el derecho a obtener información, que radica en cabeza de las veedurías ciudadanas, está sometido a los límites que le imponen la Constitución y la ley. Asimismo señaló que, ni las entidades del Estado, ni las organizaciones, ni los particulares, están en la obligación de suministrar a las veedurías ciudadanas cualquier información que legalmente esté sometida a reserva, dado que “[...] la función de vigilancia de las veedurías no puede desbordar su propósito y finalidad, para inquirir en aspectos que por regla general están sustraídos del alcance de terceros y en muchas ocasiones de las propias autoridades del Estado.”

Por lo tanto, aunque se reconoce a las veedurías el derecho de petición como herramienta fundamental para ejercer sus funciones, éste no es un derecho absoluto, pues su ejercicio

está sujeto a las normas que limitan la divulgación de documentos e información, declarándolos reservados.

1. Derecho de petición, reiteración de jurisprudencia

El artículo 23 de la Carta establece: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”.

En repetidas ocasiones, la Corte Constitucional ha estudiado el contenido, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición.¹⁸ De este modo, ha concluido que el mismo constituye una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales como son el derecho a la información, el acceso a documentos públicos, la libertad de expresión y el ejercicio de la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan.¹⁹

En este sentido, en Sentencia T-12 de 1992,²⁰ la Corte señaló que el derecho de petición es “(...) uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 20. Constitución Política)”.

Ahora bien, en cuanto al contenido de esta garantía, entiende esta Corporación que:

“(...) el ejercicio de derecho de petición comienza con la posibilidad de dirigirse respetuosamente a las autoridades, tal y como lo señala el primer enunciado normativo del artículo 23 cuando señala que ‘Todo (sic) persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general (...)’.

Esta solicitud desencadena la actuación correspondiente, esto es, que dentro de un término razonable, se profiera una decisión de fondo, el cual constituye un segundo elemento

integrado a la noción del derecho que el artículo 23 superior recoge- “y a obtener pronta resolución”-.

Además, como tercer enunciado, encontramos el segundo párrafo de la disposición constitucional que señala que la ley “podrá reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales”. Es decir, la reglamentación de estos tres elementos identifican e individualizan el derecho fundamental.” (En negrilla en el texto original)²¹

Por otra parte, como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, esta Corporación sintetizó las reglas para su protección, en los siguientes términos:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera

contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” (Subrayado fuera del texto)²²

En consecuencia, ha entendido la jurisprudencia de la Corte que, se vulnera el derecho fundamental de petición al omitir dar resolución pronta y oportuna de la cuestión.²³ Esto ocurre cuando se presenta una de dos circunstancias: “(i) que al accionante no se le permita presentar petición, o (ii) que exista presentación de una solicitud por parte del accionante. En este sentido, la vulneración del derecho de petición se presentará o bien por la negativa de un agente de recibir la respectiva petición o frustrar su presentación – circunstancia (i)-; o bien que habiendo presentado una petición respetuosa no ha obtenido respuesta, o que la solicitud presentada no fue atendida debidamente –circunstancia (ii).”²⁴

En lo que tiene que ver con la segunda circunstancia, referente a la falta de respuesta por parte de la entidad, la jurisprudencia constitucional, ha establecido que el derecho de petición supone un resultado, que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución de la petición.²⁵

Sin embargo, se debe aclarar que , el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que la resolución a la petición, “(...) producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.”²⁶

1. Hecho superado por carencia actual de objeto, reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación ha considerado que cuando hay carencia de objeto, la protección a través de la tutela pierde sentido y, en consecuencia, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado.²⁷

En la Sentencia T-988/02, la Corte manifestó que“(...) si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y por lo tanto razón de ser.”

En este orden de ideas, se ha entendido que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, se encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, ha cesado, desapareciendo así toda posibilidad de amenaza o daño a los derechos fundamentales.

De este modo, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante

el trámite de la acción de tutela o de su revisión en esta Corte, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que la vulneración de los derechos fundamentales, en principio informada a través de la instauración de la acción de tutela, ha cesado.²⁸

1. CASO CONCRETO

1. Existencia de un hecho superado en el caso concreto.

Conforme a los antecedentes de esta providencia, el día 31 de mayo de 2011, el accionante presentó derecho de petición ante Bancolombia S.A., solicitando información y fotocopia de los documentos relacionados con el traslado interno de los dineros contenidos en la cuenta corriente No. 83-387513-71, cuyo titular es el Municipio de Puerto Colombia. El demandante sostuvo que, al momento de la interposición de la acción, la entidad demandada no había dado respuesta a su solicitud, ni había hecho entrega de la información requerida, vulnerando así su derecho fundamental de petición.

De otro lado, el representante legal de Bancolombia S.A. dio respuesta a la demanda de tutela, remitiendo al juzgado de conocimiento copia de la comunicación del 20 de junio de 2011,²⁹ mediante la cual se dio contestación a la solicitud presentada por el señor Torres Muñoz. Igualmente, anexó copia de las constancias de envío, de los servicios de mensajería Deprisa y Domesa de Colombia S.A. en las que consta la imposibilidad de efectuar la entrega del documento a la dirección aportada por el peticionario.³⁰

En este orden de ideas, la entidad accionada, intentó poner en conocimiento al demandante de su respuesta en dos ocasiones: la primera, antes de la interposición de la acción, y la segunda, después de haberse presentado la tutela.

Asimismo, considera la Sala que la comunicación aportada por Bancolombia S.A. dio respuesta de manera clara, precisa y de fondo a la solicitud, negándose a suministrar la información requerida por el accionante, por considerar que la misma está sujeta a reserva bancaria.

Por tanto, la pretensión del actor, consistente en la protección de su derecho fundamental de petición, se encuentra satisfecha, al haberse emitido una respuesta por parte de la entidad accionada, y haber hecho todo lo posible para que el accionante la recibiera.

1. Consideraciones sobre el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso estudiado

El accionante pide que se ordene a la entidad accionada efectuar la entrega de las fotocopias solicitadas, considerando que la información requerida no está sujeta a reserva bancaria.

Como ya se dijo, se está ante un hecho superado pues, al haberse dado respuesta a la petición, no se observa la vulneración de derecho alguno. Sin embargo, en el escrito de tutela el accionante alegó la vulneración de su derecho fundamental de petición, confundiéndolo con el derecho a la información.

En este sentido, la Sala ve necesario hacer referencia a la procedencia de esta acción con el fin de obtener documentos que están sujetos a reserva. Por ende, se determinará si el señor Juan Manuel Torres Muñoz cuenta con otro mecanismo de defensa judicial distinto a la tutela, para conseguir su solicitud, que es el recurso de insistencia.

Esta Corporación establecido que “(...) la posibilidad de acudir a esta acción para proteger un derecho fundamental como consecuencia del acto de una entidad bancaria no excluye el cumplimiento de las causales genéricas de procedencia previstas en la Constitución, la ley y la jurisprudencia. En otras palabras, el hecho de que se demuestre que la acción de tutela se dirige contra una entidad bancaria y que respecto de ella el demandante guarde una relación de subordinación no excluye que la solicitud deba cumplir con el requisito de la subsidiariedad de la tutela.”³¹

En cuanto al derecho de acceso a los documentos solicitados, la tutela no es el mecanismo para acceder a los mismos, dado que, conforme al artículo 21 de la Ley 57 de 1985³² existe una reglamentación especial para garantizar el derecho de acceso a la información, cuando se considere que no ha sido satisfecho por parte de la administración a través de sus órganos oficiales.

Frente a este tema, esta Corporación recordó que cuando “(...) las entidades públicas se han negado expresamente a suministrar la información solicitada por los ciudadanos, bajo el argumento de su carácter reservado, la Corte ha sostenido que la tutela es improcedente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial: el recurso de insistencia del artículo 21 de la Ley 57 de 1985.”³³

En Sentencia del 17 de junio de 2010, la Sección Quinta del Consejo de Estado conoció en sede de tutela de un caso similar al que se examina, en el que el accionante pretendió que le fuera garantizado su derecho fundamental de petición y en consecuencia, se ordenara a una entidad financiera cumplir en forma inmediata con la entrega de unos documentos solicitados, por considerar que los mismos no se encontraban sujetos a reserva bancaria.³⁴

En dicha ocasión, el Consejo de Estado precisó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para resolver cualquier conflicto presentado en relación con el carácter de reservado de cierta información o documentos, pues para tal efecto, el ordenamiento jurídico consagró el recurso de insistencia. De esta manera, se hace evidente que existe un mecanismo judicial idóneo y preferente para resolver los conflictos que se susciten sobre el carácter de reservado que pueda tener un documento o información, mecanismo que procede para controvertir la reserva bancaria de información que esté bajo el dominio de una entidad financiera.

Por lo tanto, la pretensión del accionante, consistente en que se ordene a Bancolombia S.A. efectuar la entrega de las fotocopias solicitadas, por considerar que la información requerida no está sujeta a reserva bancaria, resulta ser improcedente. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos y, ante la negativa del banco de suministrar la información requerida, el accionante contaba con otros recursos para conseguirla.

Así las cosas, por las razones expuestas en esta providencia, se hace evidente que se está ante un hecho superado, por lo que la Sala confirmará la decisión de única instancia, proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Barranquilla, que negó el amparo.

1. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Por existir un hecho superado, CONFIRMAR la providencia de única instancia, proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Barranquilla, el 22 de agosto de 2011, que denegó la protección invocada.

SEGUNDO.- Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-146/12

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito expresar las razones por las cuales, me aparto de la decisión adoptada por la Sala de Revisión.

1. En el caso decidido en esta oportunidad, el actor solicitó protección de su derecho de petición e información, el que a su juicio fue desconocido porque solicitó fotocopiarse información relativa al traslado interno de recursos contenidos en la cuenta corriente del municipio, en particular los correspondientes a los rubros de agua potable y saneamiento básico, pero esta no fue entregada alegando que dicha información está sujeta a reserva bancaria.

1. El magistrado ponente encontró que el caso tenía un problema jurídico consistente en determinar si Bancolombia vulneró el derecho de petición del accionante al no darle respuesta oportuna a su solicitud. Al respecto, el proyecto encontró configurado un hecho superado, comoquiera que Bancolombia demostró haber enviado infructuosamente en varias ocasiones la respuesta de la petición, además, en el trámite de la tutela, nuevamente el banco le entregó respuesta al actor.

1. Dicha respuesta señala que no puede entregarse la información solicitada porque está sometida a reserva bancaria. Esta situación constituye un segundo problema jurídico, relativo al derecho de la veeduría a la información. A juicio del ponente, la protección de este derecho es improcedente porque el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, que es el recurso de insistencia consagrado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, razón por la cual resuelve confirmar la providencia de única instancia que negó la protección invocada, declarando la existencia de un hecho superado.

1. Comparto la decisión adoptada en relación con la tutela del derecho de petición pues, en efecto, se configuró un hecho superado. Sin embargo, difiero con la decisión en torno al derecho a la información, por las razones que paso a exponer:

1. A mi juicio, la Sala de Revisión debía establecer si decisión del Banco de negar la información aduciendo reserva bancaria, era legítima. Lo anterior, porque que en el caso concreto, el recurso de insistencia consagrado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, que se anuncia en la sentencia como el medio de defensa judicial con el que contaba el accionante, no es idóneo ni eficaz.

En este sentido, la sentencia T-487 de 201135, indica que el recurso de insistencia solo procede en casos en los cuales el documento público al cual se pretende acceder se encuentra amparado bajo reserva legal, la cual, a su turno, opera solo cuando el funcionario respectivo señala al solicitante la norma expresa que así lo establece. En este caso, la respuesta de Bancolombia no indica cuál es la norma que ampara la información solicitada bajo la figura de la reserva legal. En este orden de ideas, la Veeduría no está legitimada para acudir al Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente y solicitar el levantamiento de la reserva.

1. Además, lo que invoca el banco es la reserva o secreto bancario, fundado en el secreto profesional y el derecho a la intimidad, y no la reserva legal de documentos públicos. Razón por la cual, su negativa a entregar la información a la veeduría, desconoce el derecho a la información al menos por tres razones. Primero, porque los datos que pretende proteger el banco son públicos y no están sometidos a reserva legal expresa; segundo, porque la información negada por el Banco no contiene datos sensibles, en tanto el Estado no es titular del derecho a la intimidad; y tercero, porque los datos relacionados con el dinero público deberían ser de conocimiento público, pues solo ello permite ejercer una verdadera veeduría ciudadana sobre el tema.

Así, dejo plasmadas las razones por las cuales me aparto de la decisión.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Folios 26-27, Cuaderno Principal.

2 Folios 4-5, Cuaderno Principal

4 Folios 7-8, Cuaderno Principal

5 Folio 10, Cuaderno Principal

6 Folios 20, Cuaderno Principal

7 Folio 21, Cuaderno Principal

8 Folios 26-27, Cuaderno Principal

9 Sentencia SU-157 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Ver sentencias SU-157 de 1999, SU-167 de 1999 y T-587 de 2003.

11 Ver Sentencia T-520 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

12 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia T-596 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

14 Sentencia T-690 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

15 Sentencia T-713 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

16 Sentencia T-690 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

17 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

18 Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-578 de 1992, C-003 de 1993, T-572 de 1994, T-133 de 1995, T-382 de 1993, T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-141 de 1996, T-472 de 1996, T-312 de 1999 y T-415 de 1999.

por ejemplo, T-846/03, T-306/03, T-1889/01, y T-1160 A/01, entre otras.

19 En la Sentencia T-596 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional recalcó la importancia del derecho de petición, como mecanismo de participación ciudadana en el funcionamiento de las entidades públicas, en los siguientes términos: “En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.”

20 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

21 Sentencia C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

22 Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero

23 Ver sentencias T-490 de 2005, T-1130 de 2005, T-373 de 2005, T-147 de 2006 y T-108 de 2006

24 Sentencia T- 147 de 2006

25 Sentencia T-567 de 1992

26 Sentencia No. T-242/93

27 Ver sentencias T-1100/04, T-093 de 2005, T-137 de 2005, T-753 de 2005, T-760 de 2005, T-780 de 2005, T-096 de 2006, T-442 de 2006, T-431 de 2007

28 Sentencia T-1130 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

29 Folios 26-27, Cuaderno Principal.

30 Folios 20-21, Cuaderno Principal

31 Sentencia T-1027 de 2008

Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente”.

33 Sentencia T-487 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

34 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Sentencia del 17 de junio de 2010. Radicación numero: 50001-23-31-000-2010-00127-01(AC)

35 M.P. Jorge Ignacio Pretelt.