

Sentencia T-673/00

ACCION DE TUTELA-Hecho superado

INDEMNIZACION DE PERJUICIOS-Procedencia

DERECHO DE PETICION Y ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Solicitud de copias/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-No es absoluto/SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Solicitud de copia de documentos

Referencia: expediente T- 249.658

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, nueve (9) de junio de dos mil (2000)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido Sentencia en la acción de tutela interpuesta por Abel Cenen Brochado de la Cruz contra el Secretario de Hacienda del Municipio del Palmar de Varela -Atlántico-

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

- El 25 de marzo de 1999, el actor le pidió al accionado que certifique e informe cuantos cheques ha girado la administración local desde el día de la posesión del Secretario de Hacienda hasta la fecha de la petición, esto es, desde el 2 de febrero hasta el 25 de marzo de 1999. Así mismo, requiere los nombres y apellidos de las personas naturales o jurídicas que han sido beneficiadas con los giros, el motivos de los pagos, los números de las cuentas bancarias y la designación concreta del banco a que pertenecen las cuentas. Finalmente, el accionante solicitó la exhibición de las “colillas” de todos y cada uno de los cheques girados durante las fechas en comentario.

- En escrito dirigido al accionante, el 19 de abril de 1999, el Secretario de Hacienda del

Municipio del Palmar de Valera, manifestó que en razón a que la petición formulada por el actor, en relación con los nombres de los beneficiarios de los cheques, los motivos de los pagos y los números de cuentas corrientes, es “dispendiosa y bastante compleja que demanda tiempo completo para la obtención precisa”, aquella se resolverá a más tardar el 7 de mayo de 1999. En lo que atañe a la exhibición de las “colillas” de los cheques, el accionado “accede a ello por ser procedente a la luz de lo normado en el artículo 21 del Código Contencioso Administrativo”. Por ello, el Secretario de Hacienda informa que los documentos podrán examinarse los días 23, 27 y 30 de abril de 1999, de 9:00 a 10:00 a.m.

- Posteriormente, el accionado allega copias de tres actas del 23, 27 y 30 de abril de 1999, en donde hace constar que “esperó al señor ABEL CENEN BROCHADO DE LA CRUZ, para exhibirle los documentos a que se refiere en su petición del 25 de marzo de 1999, pero no concurrió”.

- El 7 de mayo de 1999, el accionado envía al actor cinco folios en donde señala números de cuentas bancarias, nombres de beneficiarios, números de cheques girados, valores netos de los mismos y conceptos de los giros.

## 2. La Solicitud

El actor considera que la información suministrada es incompleta, inadecuada e ineficaz, como quiera que el accionado no registró ni los nombres y apellidos completos de los beneficiarios de los pagos, ni los documentos de identidad correspondientes. De igual manera, el accionante opina que la respuesta es tardía, en razón a que se presentó dentro de los 15 días siguientes a la solicitud y no, dentro de los 10 días, como lo señala el artículo 22 del Código Contencioso Administrativo. Por lo expuesto, el actor considera transgredidos sus derechos de petición e información, por lo que solicita que el juez de tutela ordene al demandado que “responda en forma completa, adecuada y eficaz resolviendo de fondo lo pedido.. se ordene que se compulsen copias a las autoridades competentes (Procuraduría Departamental) para que se investigue y se sancione al accionado... se condene al accionado a la indemnización de perjuicios emergente y cosas a favor del actor”.

Finalmente, cabe anotar que, para apoyar su solicitud, el actor allega al expediente copias de varias piezas procesales y de la sentencia que resolvió otra acción de tutela interpuesta por él contra el mismo accionado. En aquella oportunidad, el actor requirió la exhibición de

documentos y la misma información que ahora solicita, pero en relación con la gestión desarrollada durante 1998 por la anterior Secretaria de Hacienda del municipio del Palmar de Varela.

### 3. Intervención del accionado

Dentro del trámite de instancia, el demandado interviene para solicitar que el juez de tutela niegue el amparo pretendido. Según su criterio, no existe vulneración de ningún derecho fundamental, pues él dio respuesta de fondo a todas las cuestiones planteadas por el actor, dentro del término que señala el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo.

Así mismo, el accionado sostiene que, si bien “por la premura del tiempo”, omitió la información de los números de cédulas de las personas beneficiadas con los giros de la administración local, también es cierto que, el día que presentó el escrito de defensa de la tutela, suministró “en forma detallada y sucinta” la información omitida. Por lo expuesto, la autoridad accionada solicita que el juez de tutela niegue las pretensiones del actor, por hecho superado, de conformidad con lo expuesto en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

Finalmente, el accionado considera que el actor abusa de su derecho de petición, con el que pretende paralizar la actividad de la administración local.

### 4. Sentencias objeto de revisión

4.1 Inicialmente, el conocimiento de la acción de tutela correspondió al Juez Promiscuo Municipal de Varela, quien se declaró impedido para conocer del presente asunto, en razón a que el actor ha presentado contra el juez varias quejas y denuncias ante la Procuraduría, el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades penales pertinentes.

Así mismo, el A quo afirma que la respuesta efectuada por la administración cumple con los requisitos exigidos por el artículo 23 de la Carta, pues “la obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla”.

4.3. En segunda instancia conoció el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soledad, quien mediante sentencia del 8 de julio de 1999, resolvió confirmar la providencia impugnada. A su juicio, la presente acción involucra el derecho a acceder a los documentos públicos, que es

una modalidad del derecho de petición, el cual consagra como término para resolver la solicitud, el de 10 días hábiles.

Ahora bien, el Ad quem concluye que si bien la respuesta de la administración no se efectuó dentro del término legalmente establecido para ello, el hecho se encuentra superado y no existe actual vulneración de ningún derecho fundamental, puesto que el accionado contestó. Así pues, el juez considera que la protección del derecho de petición, a través de la acción de tutela, pretende garantizar un pronunciamiento sobre la solicitud y no un sentido determinado de la respuesta, por lo que el amparo debe negarse.

## II. TRAMITE EN LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante auto del 7 de octubre de 1999, la Sala de Selección diez seleccionó para revisión el asunto de la referencia y lo acumuló al expediente T-238.271, que había sido repartido a la Sala Octava de Revisión. Luego, por auto del 25 de febrero del presente año, la Sala Octava de Revisión decidió desacumular los procesos en comento y enviar a la Secretaría General de esta Corporación para que, por su intermedio, se surta el trámite correspondiente, como quiera que los procesos acumulados no “guardan relación de conexidad alguna”.

Posteriormente, la Sala de Selección número tres, por auto del 14 de marzo del presente año, resolvió escoger para revisión el presente asunto y repartirlo a la Sala Sexta de Revisión.

## III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Hecho superado e indemnización de perjuicios

1. El actor elevó una petición de información al accionado, en relación con varios aspectos de la administración de recursos locales. El demandado respondió, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la solicitud, algunos de los puntos cuestionados, pero omitió los números de cédulas de los beneficiarios de los cheques que giró la Secretaría de Hacienda del Municipio del Palmar de Valera, lo que precisamente originó la presente acción. Después de la presentación de la tutela, el accionado informó que, aunque con posterioridad a las respuestas que efectuó dentro del término legal, ya entregó al peticionario la información sobre la identificación plena de los beneficiarios de los cheques.

2. Con base en lo expuesto, la Sala encuentra que los datos que contenía la petición del

accionante, fueron resueltos, incluyendo los números de cédula de los beneficiarios de los cheques girados por la administración local, los cuales fueron entregados con posterioridad a la acción de tutela. Por lo tanto, en cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 y, reiterando la jurisprudencia de esta Corporación<sup>1</sup>, la presente acción deberá negarse, puesto que en aquellos casos en donde ha cesado la causa que generó la vulneración o la amenaza del derecho “ninguna utilidad reportaría una orden judicial, aun en el caso de que la acción estuviere llamada a prosperar, pues la misma no tendría el poder de modificar situaciones ya superadas y protegidas por la acción de la autoridad judicial”<sup>2</sup>.

3. De otra parte, la Sala no accederá a la petición del actor de compulsar copias a la Procuraduría, como quiera que si bien el accionado inicialmente omitió una información, aquella fue suministrada y, además, la Sala considera que a priori la actuación del accionado no es contraria a los postulados de la buena fe, como lo señala el actor. De todas maneras, el accionante se encuentra en libertad de presentar una queja formal ante las autoridades competentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 200 de 1995.

De igual manera, la Sala tampoco accederá a la pretensión del actor que requería una indemnización de perjuicios, por dos razones. La primera, porque la acción de tutela no tiene una naturaleza eminentemente indemnizatoria sino que su finalidad constitucional se relaciona con la garantía del goce efectivo de derechos. Finalmente, no procede la indemnización porque, tal y como lo señaló esta Corporación, el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 consagra la posibilidad de condenar, en abstracto, al pago de perjuicios sólo “si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, la violación sea manifiesta y provenga de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, supuestos que justifican y aún exigen que el fallador, buscando realizar a plenitud la justicia en cada caso, disponga lo concerniente”<sup>3</sup>. Por consiguiente, es preciso aclarar que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación<sup>4</sup>, para condenar al pago de indemnización de perjuicios en tutela, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

a) La sentencia T-095 del 4 de marzo de 1994 establece que “la indemnización sólo es posible decretarla si se concede la tutela”, es decir, que esa determinación accesoria únicamente puede darse si prospera el amparo de un derecho fundamental.

b) Es excepcional, pues no siempre que se concede la tutela es procedente la indemnización de perjuicios.

c) Existiendo varios medios ordinarios para alcanzar ese cometido, el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 es de interpretación estricta. Por consiguiente, solo es procedente la indemnización por vía de tutela cuando la obtención del resarcimiento del perjuicio no tiene otra vía de defensa judicial.

d) La violación del derecho debió ser manifiesta y una consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria. Por ende, no es suficiente, la presencia del hecho objetivo de que el derecho fundamental fue vulnerado o amenazado, sino que se requiere que el desconocimiento del derecho haya sido ostensible y que el sujeto activo haya actuado en abierta transgresión a los mandatos constitucionales.

e) La indemnización debe ser necesaria en el caso concreto para asegurar el goce efectivo del derecho.

f) Debe garantizarse el debido proceso del accionado.

g) La decisión debe estar motivada, pues si el juez de tutela accede a decretarla, debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación”.

Reiteración de jurisprudencia en relación con el derecho a acceder a documentos públicos

Pues bien, el actor dirigió una petición al Secretario de Hacienda del Municipio del Palmar, por medio de la cual solicitó i) la exhibición de algunos documentos públicos -las “colillas de los cheques girados por la administración- y, ii) la información sobre aspectos puntuales de la gestión local. Por lo tanto, la Sala entrará a analizar el contenido de los derechos involucrados en la petición del accionante.

5. En reiteradas oportunidades<sup>5</sup>, esta Corporación ha señalado que si bien el derecho a acceder a documentos públicos es un derecho constitucional autónomo, es también una manifestación concreta del derecho de petición, como quiera que la principal finalidad de éstos derechos es obtener una información a través de una respuesta concreta. Sin embargo, como todo derecho subjetivo, el acceso a los documentos públicos no es absoluto, en tanto y cuanto la ley puede establecer la reserva de aquellos (C.P. art. 74), con base “en una objetiva prevalencia del interés general. En este orden de ideas, es permitido a los funcionarios impedir el acceso a documentos reservados, si va autorizada, también cuando el contenido de los documentos vulnere el derecho a la intimidad”<sup>6</sup>

Ahora bien, el derecho de petición ante autoridades públicas se encuentra regulado, de manera general, en el Código Contencioso Administrativo; en cuyo artículo 6º dispone que la respuesta deberá efectuarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha del recibo de la petición. Por su parte, el derecho a acceder a los documentos públicos fue reglamentado por la Ley 57 de 1985, la cual dispone que “[t]oda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”. En relación con el término para resolver la petición de acceso a los documentos públicos, esta Corporación ha dicho que “que una vez hayan pasado los diez (10) días desde la presentación de la solicitud de copia del documento, se entenderá que la mencionada solicitud ha sido aceptada, de tal manera que si dentro de los tres (3) días siguientes a la configuración del silencio administrativo positivo, no se han entregado las copias requeridas, se ha vulnerado el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, consagrado como tal en el artículo 74 de la Constitución Nacional, para cuya protección efectiva, no existe ningún medio de defensa judicial diferente de la acción de tutela”<sup>7</sup>

En este contexto, los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos, que son mecanismos necesarios para ejercer el control político y la democracia participativa que se concreta en la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública, deben ser resueltos en términos perentorios que señala la ley, so pena de vulnerar su núcleo esencial.

6. Finalmente, la Sala reitera que “el titular del derecho [de petición y de acceso a los documentos públicos] debe ejercerlo en forma que evite todo abuso en cuanto respecta tanto

a su frecuencia como a la cantidad, contenido y forma de los documentos solicitados, de modo que el ejercicio de su facultad sea compatible con las actividades propias de quien está llamado a permitir el acceso al documento o de sus demás conciudadanos. La petición debe ser, desde todo punto de vista, razonable”8. Por lo tanto, es válido sostener que para garantizar la razonabilidad de la petición, la persona que presenta una solicitud de información o de acceso a los documentos públicos debe cumplir con los requisitos mínimos que señala el artículo 5º del Código Contencioso Administrativo.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soledad, el 8 de julio de 1999, dentro de la acción de tutela interpuesta por Abel Cenen Brochado de la Cruz contra el Secretario de Hacienda del Municipio del Palmar de Varela -Atlántico-

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias T-452 de 1993, T-596 de 1993, T-124 de 1998, T-150 de 1998 y SU-747 de 1998.

2 Sentencia T-012 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

3 Sentencia C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-543 de 1992, T-04 de 1994, T-033 de 1994, Su-256 de 1996, T-375 de 1993, T-403 de 1994.

5 Pueden verse, entre otras, la sentencias T-424 de 1998, T-605 de 1996, T-116 de 1997, T-074 de 1997, T-306 de 1993 y T-473 de 1992.

6 Sentencia T-473 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

7 Sentencia T-424 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

8 Sentencia T-473 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.