

Sentencia T-863/00

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Finalidad

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Improcedencia para protección de derechos fundamentales

El artículo 9º de la Ley 393 de 1997 dispone la improcedencia de la acción de cumplimiento cuando se pretende la protección de derechos fundamentales, puesto que para ello la Constitución consagró la acción de tutela como el medio judicial expedito de protección. Por ende, es cierto que la garantía del derecho de petición que solicita el apoderado del demandante, no puede ordenarse por medio de la acción de cumplimiento. Sin embargo, lo anterior no significa que el juez constitucional deba rechazar la petición de protección de un derecho fundamental, puesto que el mismo artículo 9º de la ley en cita establece la obligación, para el funcionario judicial, de dar a la solicitud el trámite de la acción de tutela. Por lo tanto, el procedimiento que imprimió a la solicitud el A quo, corresponde al cumplimiento de la disposición legal que faculta al juzgador a dar trámite prevalente a la solicitud de protección de un derecho fundamental.

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

DERECHO DE PETICION Y ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Solicitud de copias/DERECHO DE PETICION Y ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Resolución en término perentorio

Referencia: expediente T- 284.595

Peticionario: Erlin Murillo Mosquera

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, once (11) de julio 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, mediante apoderado por Erlin Murillo Mosquera contra el Gerente de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Istmina.

I. ANTECEDENTES

Pese a que el actor dice interponer una acción de cumplimiento, el juez de primera instancia consideró que “de los hechos expuestos por el apoderado judicial del accionante y de las pruebas allegadas al expediente se deduce que el trámite a imprimirle a esta acción de conformidad con el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, es el de la acción de tutela, por cuanto en el fondo se pretende es la protección del derecho fundamental de petición”.

1. Hechos

- El accionante trabajó en la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Istmina, hasta el 16 de julio de 1999. A la fecha de terminación del contrato laboral, la entidad accionada le debe los valores correspondientes a cesantías, vacaciones y “festivos”.
- El 14 de septiembre de 1999, el actor solicitó al empleador que expida “copia auténtica o fotocopia autenticada de las planillas o nóminas” correspondientes a los meses de salario que le adeuda la accionada, los cuales reposan en dicha entidad.
- El 4 de octubre de 1999, el accionado informa que “se reserva el derecho de dar copia o fotocopia de la nómina, puesto que la entidad no realiza pagos fraccionados o individuales, sino colectivo, por lo tanto siempre y cuando hayan los medios procedemos a cancelar y el señor MURILLO será incluido en los pagos como ha sido costumbre” (folio 8)
- No obstante lo anterior, el 14 de octubre de ese mismo año, el apoderado del actor reiteró la solicitud de copias de los documentos anteriormente requeridos.
- A la fecha de presentación de la acción de tutela, 3 de noviembre de 1999, el accionado no ha dado respuesta a las solicitudes del actor.

2. La Solicitud

El accionante solicita que el juez ordene a la entidad demandada “expedir las copias auténticas o fotocopias autenticadas de las planillas o nóminas correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1998 y, mayo, junio y 16 días del mes de julio de 1999”.

3. Intervención del accionado

El gerente (e) de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Istmina considera que el derecho de petición no es el “proceso donde se controviertan los hechos reclamados por el peticionario”. Así mismo, opina que la entrega de nóminas de la entidad no demuestra que el servidor público prestó el servicio ni que existió una relación laboral ni que la empresa debe un monto determinado al actor, por lo que no procede la acción de tutela. Al respecto, el accionado dijo: “pretender reconocimientos de deudas dudosas, mediante el mecanismo de tutela, no es correcto, dentro de la complejidad de la administración pública, cuando en Istmina se han dado casos de pagos de obligaciones a quienes no tienen derecho, o pago de una obligación dos veces”.

Finalmente, el accionado considera que la presente acción debió rechazarse, pues el actor invocó una acción de cumplimiento sin el lleno de los requisitos legales, puesto que “una cosa es la acción de cumplimiento impetrada por el accionante y otra, el derecho de petición consagrado en el art. 23 de la C.N, en armonía con el 86 de la misma carta política”

4. Sentencia objeto de revisión

Mediante providencia del 18 de noviembre de 1999, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó decidió negar la tutela. Según su criterio, al actor no se le ha vulnerado ningún derecho fundamental, pues “si bien es cierto que el Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Istmina, no le ha hecho entrega de las nóminas que reclama, seguramente con el propósito de evitar la acción ejecutiva de cobro, no es menos cierto que la respuesta que obra a folio 8 del expediente, contiene una resolución del asunto en cuestión, por lo que el peticionario debe recurrir a otros procedimientos que le permita la satisfacción de los derechos de su cliente”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Asunto procesal previo

1. El actor confirió poder a un abogado para que “instaure acción de cumplimiento” a fin de obtener copia de las nóminas correspondientes a los meses de salario que adeuda la empresa demandada. Para ese efecto, el apoderado presenta acción de cumplimiento ante el

Tribunal Administrativo del Chocó. El juez de instancia asume el conocimiento de la acción, pero le imprime el trámite de tutela, por cuanto el actor pretende el amparo del derecho de petición y, de acuerdo con la Ley 393 de 1997, la protección de los derechos fundamentales no procede por vía de acción de cumplimiento sino de acción de tutela. Por su parte, el demandado considera que el A quo debió rechazar la pretensión del actor, como quiera que el mecanismo judicial invocado no corresponde a la acción de tutela.

Por consiguiente, lo primero que la Sala deberá estudiar es si, como lo afirmó el juez de instancia, la acción que invocó el apoderado del actor debía tramitarse como tutela o si, como lo afirma el demandado, debía rechazarse por tratarse de la protección de un derecho fundamental a través de una acción de cumplimiento.

2. Pues bien, la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, es un instrumento procesal que confiere a toda persona el derecho a poner en funcionamiento la actividad jurisdiccional del Estado, “mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos”¹. De ahí pues que “lo que se persigue con la acción de cumplimiento, no es otra cosa que la verificación real del querer del legislador”²

Por estas razones, el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 dispone la improcedencia de la acción de cumplimiento cuando se pretende la protección de derechos fundamentales, puesto que para ello la Constitución consagró la acción de tutela como el medio judicial expedito de protección. Por ende, es cierto que la garantía del derecho de petición que solicita el apoderado del demandante, no puede ordenarse por medio de la acción de cumplimiento.

Sin embargo, lo anterior no significa que el juez constitucional deba rechazar la petición de protección de un derecho fundamental, puesto que el mismo artículo 9º de la ley en cita establece la obligación, para el funcionario judicial, de dar a la solicitud el trámite de la acción de tutela. Por lo tanto, el procedimiento que imprimió a la solicitud el A quo, corresponde al cumplimiento de la disposición legal que faculta al juzgador a dar trámite prevalente a la solicitud de protección de un derecho fundamental.

3. De otra parte, la Sala considera que el apoderado está legitimado para actuar en la presente acción de tutela, puesto que si bien es cierto el accionante le confirió poder para

presentar acción de cumplimiento, no es menos cierto que el derecho de postulación está centrado en la protección del derecho fundamental de petición. Por ende, es evidente que, independientemente de la forma y del tipo de acción que se inicie, el poderdante pretende la protección sustancial de sus derechos fundamentales.

Asunto bajo revisión

4. En ejercicio del derecho de petición, el actor solicitó al accionado que autorice copias de las nóminas de pago de la Empresa de Servicios Públicos de Istmina. La entidad se niega a acceder a la petición, por cuanto los pagos que ahí se efectúan son “colectivos”. El actor solicita nuevamente la expedición de las copias, pero la entidad accionada no responde la petición. Por su parte, el juez de instancia negó la pretensión porque opina que no se transgrede ningún derecho fundamental. Por lo tanto, la Sala deberá resolver si la entidad accionada vulnera derechos fundamentales cuando se niega a suministrar las copias requeridas por el actor.

Reiteración de jurisprudencia sobre los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos

5. En primer lugar, la Sala recuerda que, tal y como lo ha manifestado esta Corporación en múltiples oportunidades³, si una persona presenta una petición respetuosa a las autoridades públicas, adquiere el derecho constitucional a obtener una respuesta (C.P. art. 23). De ahí pues que si la entidad a la que se dirigió una solicitud no la resuelve de fondo y oportunamente, vulnera el derecho fundamental de petición. Por lo tanto, la Sala encuentra que en el asunto sub iudice, el accionado transgredió el derecho de petición del actor al no resolver la solicitud que presentó el 14 de octubre de 1999, por lo que la acción de tutela prospera para exigir el cumplimiento del artículo 23 de la Carta.

No obstante, también es claro que el contenido del derecho de petición no involucra el sentido de la respuesta, como quiera que aquel “es diferente de lo pedido”⁴. Por lo tanto, en principio, el juez constitucional que analiza la vulneración del artículo 23 de la Carta debe examinar si hay resolución o no de la solicitud respetuosamente presentada, pero no puede entrar a determinar el sentido de una respuesta. Ahora bien, ¿significa lo anterior que el accionado podía negar la solicitud de copias de la nómina de la entidad?. Para resolver ese interrogante, la Sala entra a estudiar el contenido del derecho de acceso a los documentos

públicos.

6. En reiteradas oportunidades⁵, esta Corporación ha señalado que el derecho a acceder a documentos públicos es un derecho constitucional autónomo, pero que al mismo tiempo es 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”⁶

Ahora bien, 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”⁷

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.

7. Pues bien, con base en las anteriores premisas la Sala considera que el accionado transgredió el derecho de acceso a los documentos públicos del actor, como quiera que vencido el término que señala la ley, negó sin justificación válida legal y constitucionalmente,

las copias de documentos que no tienen el carácter reservados ni tienen relación con la defensa o la seguridad nacional (Ley 57 de 1985). Por esta razón, se concederá el amparo del derecho vulnerado.

III. 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.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, el 18 de noviembre de 1999, y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos del señor Erlin Murillo Mosquera contra el Gerente de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Istmina.

Segundo. ORDENAR al Gerente de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Istmina, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a entregar las copias solicitadas, a través de apoderado, por Erlin Murillo Mosquera.

Tercero. 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 Sentencia C-157 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

2 Sentencia C-158 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

3 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-357 de 1996, T-298 de 1997, T-393 de 1998, T-731 de 1998, T-335 de 1998, T-424 de 1999 y T-449 de 1999.

4 Sentencia T-362 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz

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