

Sentencia T-295/07

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido/DERECHO DE PETICION-Fundamental

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Presupuestos que lo conforman

El acceso a la administración de justicia tiene tres pilares que lo conforman, a saber, i) la posibilidad de acudir y plantear el problema ante el juez competente, ii) que el problema planteado sea resuelto y iii) que tal decisión se cumpla de manera efectiva. Estos presupuestos tienen sustento en los principios democráticos y los valores que guían la debida administración de justicia y por tanto el Estado Social de Derecho porque no solo los encargados de administrar justicia tienen la responsabilidad de hacer todo aquello que corresponda para solucionar un litigio y restablecer los derechos conculcados, sino también todas aquellas autoridades que tienen a su alcance propender por el acceso, la práctica de pruebas y finalmente cumplimiento de los fallos.

DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo, clara y precisa/DERECHO DE PETICION-Solicitud de copias de documentos públicos

Esta Corte considera la solicitud de copias de documentos públicos como manifestación del derecho de petición, sin perjuicio de las previsiones relacionadas con la reserva de documentos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la expedición de copias. Se puede afirmar que, conforme al mandato constitucional, todas las personas tienen derecho a elevar peticiones respetuosas a las autoridades y a exigir de éstas respuesta oportuna de manera clara, precisa y congruente y obedeciendo a los parámetros establecidos por la Ley para el tipo de petición elevada, la cual finalmente debe ser notificada al petente, para lo que a bien considere.

DEBER CONSTITUCIONAL DE LA DEBIDA GESTION Y ADMINISTRACION DE ARCHIVOS

Las entidades públicas tienen la obligación de propender por el manejo idóneo de la guarda y custodia de los archivos y que en caso que los documentos se extravíen o deterioren hacer todas las gestiones necesarias para su reconstrucción con el fin de que los interesados puedan acceder a ellos y a partir de los mismos ejercer sus derechos, entre ellos el de acceder a la administración de justicia para promover su cumplimiento.

DERECHO DE PETICION-Solicitud al Alcalde municipal de expedición de primera copia del Acuerdo de pago sobre acreencias laborales a docentes

PRINCIPIO DE EFICACIA-Alcalde debe agotar todos los trámites para encontrar o reconstruir el documento

El Alcalde accionado, conforme al principio de eficacia que rige la administración pública, tiene la carga de realizar todo lo conducente para hallar el Acuerdo solicitado o proceder a la “reconstrucción” del documento, con base en la copia allegada por el actor.

Referencia: expediente T-1513642

Acción de tutela instaurada por Leonardo Cardona Carmona contra el Alcalde del municipio de San Zenón (Magdalena)

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de abril de dos mil siete (2007).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por los Jueces Promiscuo Municipal de San Zenón (Magdalena) y Único Promiscuo de El Banco (Magdalena), dentro de la acción de tutela instaurada por Leonardo Cardona Carmona contra el Alcalde del municipio de San Zenón (Magdalena), señor Jaime Martínez Martínez.

I. ANTECEDENTES

El accionante considera que el Alcalde del Municipio de Zenón (Magdalena) vulnera sus derechos de petición y de acceso a la justicia debido a que se niega a emitir copia auténtica de un acuerdo de pago celebrado con el mismo municipio.

1. La demanda

El señor Leonardo Cardona Carmona instaura acción de tutela en contra del Alcalde del Municipio de San Zenón (Magdalena), porque considera vulnerados sus derechos de petición y de acceso a la administración de justicia.

Aduce que en el año 2001 instauró acción de tutela en representación de un grupo de docentes contra el municipio de San Zenón (Magdalena), con el fin de proteger, entre otros, sus derechos al trabajo y al mínimo vital, pues no les habían sido canceladas las acreencias laborales a las cuales tenían derecho. Agrega que el amparo fue concedido en el sentido de ordenar al Alcalde del Municipio realizar todas las gestiones necesarias para el pago de lo adeudado.

Asegura, que con base en esa decisión, en el mes de octubre de 2003, suscribió con el Alcalde del municipio accionado un Acuerdo relativo a que la entidad cancelaría la suma de \$364'323.152 en distintos plazos.

Afirma que dado el incumplimiento y con el ánimo de iniciar un proceso Ejecutivo Laboral, acudió al juez laboral solicitando como prueba anticipada el reconocimiento de firma del documento, con el fin de constituir el Acta de Acuerdo de Pago como título ejecutivo, pero el Juez de la causa adujo que la normatividad vigente solo exige allegar el Acta de Acuerdo de Pago con la anotación de primera copia.

En razón de lo anterior, el 12 de mayo de 2006 el accionante solicitó al Alcalde del Municipio expediera el documento con nota de primera copia sin resultado, como quiera que el Alcalde adujo que al revisar los archivos de la entidad no se encontró el documento original.

En virtud de lo anterior, el actor solicita sean protegidos sus derechos de petición y de acceso a la administración de justicia, y en consecuencia se ordene al Alcalde del Municipio de San Zenón (Magdalena) emita copia auténtica con anotación de primera copia del Acta de Acuerdo de Pago.

2. Respuesta de la entidad demandada

El señor Jaime Martínez Martínez, en calidad de Alcalde del municipio de San Zenón (Magdalena), aduce que contestó el derecho de petición elevado por el actor el 25 de junio de 2006 y agrega que *“(...) para yo (sic) poder expedir una copia auténtica y que sea la primera copia que se expide sobre el mismo, debo tener el documento original a la vista, pues una copia simple como la que aportó el accionante con el derecho de petición referido no es documento suficiente para hacerlo, porque puedo correr el riesgo de dar fe de un documento inexistente o con otro contenido, con el agravante de que ese documento [será] utilizado para una acción judicial, por manifestaciones hechas por el propio accionante”*.

Por lo tanto, solicita que la acción de tutela sea denegada.

3. Pruebas

El expediente obran, entre otros, los siguientes documentos:

3.1 Fotocopia de la Sentencia emitida el Juzgado Promiscuo Municipal de San Zenón (Magdalena), el 21 de mayo de 2001, en la cual ampara los derechos de petición, igualdad y al trabajo de los accionantes relacionados en la parte motiva de la providencia, y ordena:

“(...) al señor Alcalde Municipal de San Zenón – Magdalena que en el término máximo de cuarenta y cinco (45) días cancele a los accionantes, la suma de dinero que les adeuda por concepto de salarios, prestaciones sociales diferencia salarial de acuerdo con el Escalafón Nacional de docentes y la indexación de salarios, siempre y cuando exista la partida presupuestal correspondiente, si esta fuere insuficiente dispondrá del término señalado para iniciar las gestiones tendientes a obtener los recursos necesarios para el pago efectivo y completo de lo ordenado”.

3.2 Fotocopia del “Acta de Acuerdo de Pago” suscrita por Walter Silva Betancurt (Alcalde) y Leonardo Cardona Carmona (apoderado sustituto de los docentes) el 2 de octubre de 2003, en el cual en sus cláusulas primera, segunda y tercera se lee:

PRIMERA “El municipio de San Zenón mediante el presente acuerdo de pago pagará a cada uno de los docentes demandante por intermedio de su apoderados los salarios dejados de cancelar, el auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, la sanción patronal por el no pago de los intereses de las cesantías, las diferencias salariales de acuerdo al grado en el Escalafón Nacional Docente, el auxilio de transporte, prima de navidad, auxilio de movilización y la indexación laboral o actualización de la moneda de acuerdo al IPC, cuyas acreencias laborales ascienden a la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTITRÉS MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS PESOS (364’323.142)MCTE conforme a las liquidaciones individuales aportadas por el apoderado de los docentes que se anexan a la presente Acta de Acuerdo. SEGUNDA: Forma de pago a) la administración municipal cancelará la suma de \$99.169.550, una vez el Fondo de Ahorros y

Estabilización Petrolero “FAEP” gire los dineros al municipio y b) la suma de \$132.576.801 pagadero en los primeros 15 días del mes de julio de 2004 y c). la suma de \$132.576.801 en los primeros 15 días del mes de julio de 2005. CLAUSULA TERCERA La presente acta constituye titulo ejecutivo quedando facultado el APODERADO para accionar lo aquí acordado, contra el MUNICIPIO en caso de incumplirse con las fechas y el pago de lo aquí acordado, con los respectivos intereses que tal acción genere sobre el capital. (...)”.

3.3. Fotocopia de la providencia emitida por el Juzgado Único Laboral del Circuito de El Banco (Magdalena) en la que a la letra dice:

“ Por llenar los requisitos formales la presente demanda se admite respecto a la meritoriedad ejecutiva del título, se tiene que llena los requisitos básicos del artículo 448 del C.P.C concordante con el artículo 100 del C.P. del T. y S.S. por lo cual no es necesario la diligencia previa de reconocimiento del documento tal y como lo consagra el Art. (ilegible) de la Ley 446 de 1998. Sin embargo es necesario destacar que el título de carácter administrativo no tiene la nota de ser primera copia, requisito que se ha hecho exigible teniendo en cuenta la sentencia”.

3.4 Fotocopia del derecho de petición que elevó el abogado Leonardo Cardona Carmona al Alcalde de San Zenón (Magdalena) el 12 de mayo de 2006, en la que a la letra dice:

“PETICIONES

Primera: Que se expida copia auténtica con su constancia de ser primera copia del acta de acuerdo de pago de fecha 2 de octubre de 2003, firmada entre el señor alcalde de esta municipalidad y el suscrito apoderado de los docentes mediante la cual se acordó el pago de salarios y prestaciones sociales adeudadas por esta entidad territorial, conforme con lo ordenado en la precitada sentencia de fecha 2 de octubre de 2003

Segunda: solicito se de cumplimiento a la anterior solicitud en los términos en que se indican los artículos 6°, 7°, 9° del C.C.A.”

3.5 Fotocopia de la respuesta emitida por la Alcaldía Municipal de San Zenón (Magdalena) el 8 de junio de 2006, suscrita por el Alcalde Señor Jaime Martínez Martínez que a continuación se transcribe:

“Por medio del presente escrito y estando en término para ello, me permito dar respuesta a su petición de la referencia así:

1. No se le puede expedir copia auténtica del acta de acuerdo de pago de 2 de octubre de 2003, supuestamente firmada entre el Alcalde de la época WALTER SILVA BETANCURT y usted.

La anterior negativa la fundamento en el hecho de que revisados los archivos de la época no se encontró el original del supuesto acuerdo de pago a que usted, hace referencia, y a la copia simple que usted aporta con la petición requerida, no es prueba idónea para expedir autenticación sobre el mismo, con fundamento en lo establecido en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1, numeral 117 del Decreto 2282 de 1989.

2. Lo anterior no indica que en caso de ser encontrado el original del presunto acuerdo de pago a que se refiere, este despacho procederá conforme a lo pedido por usted. (...).”

4. Sentencias judiciales objeto de revisión

4.1 Juzgado Promiscuo Municipal de San Zenón (Magdalena)

Mediante providencia emitida el 29 de agosto de 2006, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Zenón (Magdalena) decidió denegar el amparo, porque dentro del acervo probatorio allegado al proceso de tutela obra la respuesta dada por el Alcalde del Municipio demandado, donde se informa al actor las razones por las cuales no se puede expedir copia del acta de acuerdo de pago.

Por tanto, concluye el Juez que fue contestada la petición elevada por el accionante de manera, con las razones por las cuales no se puede acceder a lo pedido, por tanto no hay vulneración alguna.

4.2 Impugnación

El actor impugna la decisión y para el efecto además de reiterar las razones expuestas en la demanda de tutela, afirma que la respuesta de la accionada es contradictoria, puesto que el Alcalde aduce que si bien el original no se encuentra en el archivo de la Alcaldía si estuviera no accedería a su petición

Agrega, con esta actuación, el Alcalde incurre en fraude procesal, porque la información que solicita no tiene carácter reservado, además de incurrir en delito de destinación oficial distinta, pues mediante resolución 283 del 28 de abril de 2003, proferida por la Alcaldía de San Zenón (Magdalena) se hizo una destinación presupuestal para realizar un pago parcial del acuerdo suscrito. En esos términos, considera conveniente compulsar copias *“para que se investigue esta conducta tanto penal como disciplinariamente”*.

Concluye aduciendo que *“de no tener acceso al documento solicitado y de la forma solicitada los accionantes quedarían sin ninguna herramienta jurídica, sin acceso a la administración de justicia, sin protección de las autoridades para hacer efectivo el acuerdo de pagos de salarios y prestaciones sociales suscrito”*.

4.3 Juzgado Único Promiscuo de Familia de El Banco (Magdalena)

El Juez Promiscuo de Familia de El Banco (Magdalena), en providencia del 21 de noviembre de 2006, confirma la sentencia de primera instancia, fundado en que el municipio accionado contestó la petición cumpliendo con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional es decir, pronta, oportuna, de fondo, clara y precisa.

Acerca de las faltas en las que el accionante considera incurrió el Alcalde el juez de instancia afirma que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertirlas, por tanto el actor debe acudir a los entes competentes y hacer las denuncias correspondientes de considerarlo necesario.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la anterior providencia, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto de 30 de enero de 2007, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de esta Corporación.

2. Problema jurídico

En esta ocasión la Corte deberá analizar si el Alcalde del municipio de San Zenón (Magdalena) vulnera los derechos de petición y de acceso a la administración de justicia del actor en cuando se niega a expedir copia auténtica con la nota de primera copia del Acuerdo antes mencionado. Para el efecto, se estudiará el carácter fundamental de los derechos alegados por el actor y su exigibilidad a través de esta acción. Una vez estudiada la

procedencia de la acción se analizará si la respuesta emitida por el ente accionado cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación no solo en lo concerniente al derecho de petición sino también en materia de archivo y guarda de documentos públicos.

3. Consideraciones Preliminares. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Procedencia de la acción de tutela para el restablecimiento de los derechos de petición y de acceso a la administración de justicia

3.1.1. La acción de amparo se encuentra prevista en la Carta Política para aquellos casos en los cuales cualquier persona considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados por la actuación de una autoridad pública o de un particular, en los casos que lo establece la ley; sin embargo, el mandato constitucional advierte que la acción solamente procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o de existir éste no sea eficaz.

Lo anterior tiene sustento en el carácter subsidiario y residual de la acción, la cual se encuentra establecida bajo un procedimiento preferente y sumario, que tiene como finalidad la protección inmediata de los derechos fundamentales.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

La especial naturaleza de la acción de tutela determina su carácter subsidiario¹ para la protección de los derechos fundamentales² y por lo tanto, no puede entenderse como un mecanismo de carácter ordinario ni mucho menos como medio alternativo para que se revivan los términos administrativos o judiciales para atacar la legalidad de un acto administrativo.

Por lo anterior, el juez de tutela en su examen de viabilidad de la acción, deberá cerciorarse de que en principio, los mecanismos administrativos y jurisdiccionales tendientes a resolver una situación jurídica determinada se han agotado y, de manera concomitante, determinar si aún existiendo dichos mecanismos, las situaciones de hecho que da a conocer el tutelante a través de la acción pueden derivar en la consolidación de un perjuicio irremediable. Si esto es así,

¹ Respecto del carácter subsidiario que tiene la acción de tutela se pueden consultar, entre muchas otras, las siguientes sentencias de esta Corporación: T-469/00 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), T-585/02 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-252 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas).

² Debe aclararse que aunque la acción de tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales, esto no implica que por ese hecho pierda su carácter subsidiario, porque los jueces ordinarios son igualmente guardianes de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna.

la acción de tutela será procedente como mecanismo transitorio para evitar que éste se realice.”³

En esos términos la acción de tutela es como un mecanismo breve para la salvaguarda de los derechos fundamentales donde el juzgador debe verificar la ineficacia de los mecanismos judiciales con los cuales cuente el afectado y la materialización de un perjuicio irremediable para que la prosperidad de la acción.

3.1.2 Ahora bien, el derecho de petición, tal y como esta Corporación lo ha considerado, es un derecho de carácter fundamental, por cuanto se configura como la posibilidad del administrado de dirigir peticiones respetuosas ante las autoridades y exigir que sean contestadas en un término razonable pues *“se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a 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 (...)”⁴.*

En esos términos elevar solicitudes a las autoridades públicas es un derecho fundamental exigible de manera inmediata y no cuenta con otro mecanismo distinto de la acción de tutela para su protección, por ello la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido:

*“[E]l Constituyente elevó el derecho de petición al rango de **derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata**, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho (CP art. 1º), puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado”⁵.*

Desde sus inicios esta misma Corporación justificó el carácter fundamental de este derecho en los siguientes términos:

³ Sentencia T-1143 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁴ Sentencia T-012 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ Sentencia T-279 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

*"Este derecho muestra tal vez más que ningún otro derecho fundamental, la naturaleza de las relaciones de los asociados con el poder público en el Estado Liberal. Es, junto con los derechos políticos, el mecanismo de participación democrática más antiguo en esa forma del Estado. En efecto, allí las relaciones entre la sociedad y el Estado, permiten a la primera, con la consagración del Derecho de petición, solicitar de éste proveimiento en interés particular o general, imponiéndole al aparato institucional la obligación de atender esas solicitudes de acuerdo con las posibilidades que le otorga la ley. Este especial tipo de "relación política" no es propio de otras formas del Estado que atienden las peticiones de los asociados como una respuesta a título de "gracia" (monarquía), o cuya legitimación resulta precaria en razón de que el poder estatal no busca satisfacer el interés general, sino el de una determinada clase (período de la "dictadura del proletariado"). En el sistema político demo-liberal, por el contrario, el individuo es personero de intereses propios y de la sociedad en general, lo que es reflejo de la aspiración democrática que contiene el modelo político. En esto justamente se encuentra el contenido autónomo del derecho humano que se comenta, que además tiene el contenido de los derechos que se piden mediante su ejercicio, los cuales son de la naturaleza más general, públicos o privados, absolutos o relativos, subjetivos y objetivos, lo cual ha llevado a sustentar la aseveración de que es un derecho que sirve de instrumento para lograr la protección de los demás derechos de los individuos."*⁶

Así las cosas la Corte concluye que el derecho a elevar peticiones respetuosas ante la administración se encuentra garantizado en la Carta Política (artículo 23) y su cumplimiento puede ser exigido mediante la acción de tutela, porque es de exigibilidad inmediata y es claro que dentro del ordenamiento jurídico, el particular no cuenta con otro mecanismo que propenda por su salvaguarda. De este modo la acción de la referencia es procedente para la exigibilidad del derecho solicitado por el demandante.

3.1.3. En cuanto el derecho al acceso a la administración de justicia, el artículo 229 constitucional lo prevé como “*el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá*

⁶ Sentencia T-452 de 1992 M.P.. Fabio Morón Díaz

hacerlo sin representación de abogado”, mandato del cual se deduce que si la actuación de cualquier autoridad pública interfiere con el acceso a la justicia puede exigirse su concreción a través de la acción de tutela, siempre y cuando no exista otro mecanismo de defensa o de existir este resulte ineficaz.

En estos términos la Corte ha sostenido que:

“ [E]l acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados⁷. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales⁸, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.”⁹

En virtud de lo anterior, la Corte considera que el acceso a la administración de justicia tiene tres pilares que lo conforman, a saber, **i)** la posibilidad de acudir y plantear el problema ante el juez competente, **ii)** que el problema planteado sea resuelto y **iii)** que tal decisión se cumpla de manera efectiva.

Estos presupuestos tienen sustento en los principios democráticos y los valores que guían la debida administración de justicia y por tanto el Estado Social de Derecho porque no solo los encargados de administrar justicia tienen la responsabilidad de hacer todo aquello que corresponda para solucionar un litigio y restablecer los derechos conculcados, sino también todas aquellas

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 5. Sentencia No. T-173 del 4 de mayo de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-006/92, T-597/92, T-348/93, T-236/93, T-275/93 y T-004/95, entre otras.

⁹ Corte Constitucional. C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

autoridades que tienen a su alcance propender por el acceso, la práctica de pruebas y finalmente cumplimiento de los fallos.

Respecto a este último punto -cumplimiento de fallos judiciales- esta Corte ha considerado que al ser el cumplimiento de los mandatos emitidos por los jueces parte preponderante de la garantía de acceso a la administración de justicia su vulneración conlleva la posibilidad del reclamo mediante la acción de amparo. Al respecto esta Corporación ha determinado la procedencia de la acción de tutela depende de la clase de obligación que tiene como fundamento el fallo judicial, si es una obligación de hacer la acción se considera procedente en cuanto *“los mecanismos establecidos en el ordenamiento no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados”*¹⁰, contrario a lo que sucede respecto a las obligaciones de dar pues *“la ley ha previsto un mecanismo idóneo para lograr el cumplimiento, como es el proceso ejecutivo, cuya adecuada utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación que se pretende eludir”*¹¹.

Así las cosas, resulta claro que la acción de tutela procede para concretar el goce efectivo del derecho a acceder a la administración de justicia, entre otros, cuando no se permita el acceso a las instancias judiciales y de permitirse el cumplimiento de lo reconocido en las mismas no sea cumplido cabalmente.

En esos términos, en el presente caso, para la Corte concurren ambos presupuestos, en cuanto el actor solicita la expedición de la copia auténtica de un Acuerdo que él mismo celebró con el municipio accionado para ejecutar el contenido del mismo, en consecuencia, la acción de tutela procede para que el actor pueda acceder a la justicia tal como lo pretende.

3.2. Derecho de petición. Alcances y requisitos. Diferencia entre el derecho de petición y derecho a lo pedido

3.2.1 El derecho de petición como materialización de los derechos a la información, a la participación y a la libertad de expresión¹² debe ser garantizado por toda autoridad pública a la cual haya sido solicitado. Por ello, el mandato constitucional determina que *“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”*.-negrilla fuera del texto-

En desarrollo de tal mandato esta Corte ha desarrollado, de manera amplia, los postulados o requisitos que deben ser tenidos en cuenta por el juez de la causa para determinar si se da cumplimiento pleno al derecho a presentar peticiones

¹⁰ Sentencia T-363 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

¹¹ Ibidem

¹² Sentencia T-1089 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

respetuosas ante las autoridades, resaltando que el **núcleo esencial del derecho es la resolución pronta y oportuna de lo solicitado**, bajo los presupuestos de **oportunidad, claridad, precisión, y congruencia**.

En relación con la oportunidad de resolver, la Corte ha sostenido que es aplicable lo establecido en el artículo 6 del C.C.A. que prevé 15 días para resolver lo pedido y, en caso de no ser esto posible, la autoridad debe comunicar al particular las razones de la demora y el tiempo en el cual contestará obedeciendo de manera clara al criterio de razonabilidad con respecto a lo solicitado¹³. Es así como la respuesta de fondo sobre lo pedido debe reflejar claridad, precisión y congruencia, es decir, una respuesta sin confusiones ni ambigüedades y que tenga concordancia con lo solicitado en la petición y que finalmente sea notificada al solicitante.

Ahora bien, esta Corte considera la solicitud de copias de documentos públicos como manifestación del derecho de petición, sin perjuicio de las previsiones relacionadas con la reserva de documentos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la expedición de copias.

En este último caso la jurisprudencia ha señalado que:

“La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición. la negativa de la autoridad pública a contestar dentro del plazo legal la solicitud de copias de un documento público (...)”¹⁴

Así las cosas, se puede afirmar que, conforme al mandato constitucional, todas las personas tienen derecho a elevar peticiones respetuosas a las autoridades y a exigir de éstas respuesta oportuna de manera clara, precisa y congruente y obedeciendo a los parámetros establecidos por la Ley para el tipo de petición elevada, la cual finalmente debe ser notificada al petente, para lo que a bien considere.

3.3. Actuaciones administrativas para el goce efectivo de los derechos. Archivo y reconstrucción de documentos

3.3.1. En cumplimiento de los deberes del Estado, la Administración debe propender por realizar todas las actuaciones que se encuentren a su alcance

¹³ Ibidem

¹⁴ Sentencia T-462 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y reiterada en la Sentencia T-1268 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería

para el efectivo goce de los derechos de los particulares¹⁵, esto conforme a los principios orientadores de la función administrativa tales como los de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad.

El principio de celeridad se refiere al impulso oficioso de los procedimientos, y a la supresión de trámites innecesarios y el de eficacia tiene como propósito que los mismos logren su finalidad, de modo que las autoridades se encuentran obligadas a remover de oficio los obstáculos que impiden adelantar las actuaciones y tomar decisiones de fondo.

Ahora bien, la actuación administrativa puede iniciarse mediante petición, es decir que quien solicita la expedición de un documento a su vez insta a que se adelanten las diligencias para su ubicación y de ser necesaria las que exija su reconstrucción.

En el caso de la guarda y el archivo de los documentos que reposan en las entidades públicas, esta Corte, en diferentes pronunciamientos¹⁶, ha considerado que la necesidad de suministrar información supone su búsqueda la cual, en ocasiones, solo se puede realizar en los sistemas de almacenamiento de datos normalmente utilizados, los cuales deben ser clasificados y organizados de manera que resulte posible la localización y se garantice el acceso a los mismos¹⁷.

Lo anterior, tiene sustento en que la información personal y socialmente relevante no perdura por su propia naturaleza, sino que es necesario almacenarla; de esta premisa se deriva la necesidad de preservar los soportes en los cuales se almacenan los datos, por tanto la protección de los archivos y las bases de datos tienen un real interés social. Esta Corporación en Sentencia T-227 de 2003¹⁸ se refirió a la naturaleza del derecho al correcto manejo y gestión de archivo. Sobre el particular dispuso que si bien en el caso no se trataba de un derecho fundamental tenía carácter legal y señaló era de obligatorio cumplimiento. Al respecto la Corte expresó lo que a continuación se transcribe:

¹⁵ “Son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. “Artículo 2 de la Constitución Política

“ Los funcionarios tendrán en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley” Artículo 2 del Código Contencioso Administrativo.

¹⁶ Sentencia T-216 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-227 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

¹⁷ Sentencia T-216 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

¹⁸ M.P. Eduardo Montealegre Lynett

*“[C]omo se indicó, existe un interés social en la correcta gestión y administración de archivos (con información socialmente relevante, claro está) y bases de datos, tal gestión no está, prima facie, dirigida a salvaguardar las posibilidades –de definir un proyecto de vida y participar activamente en la sociedad- que determinan, por su relación con la dignidad humana, el carácter fundamental de un derecho. El hecho de que la protección del dato o la información –que, como se vio, es fundamental- no implica que la protección de los soportes lo sea. Lo anterior, por cuanto **existe la posibilidad de reconstruir el dato si su soporte desaparece. No en vano, el sistema procesal colombiano ha previsto la existencia de mecanismos para la reconstrucción de expedientes, por ejemplo.**”*

Sin embargo, el que no revista carácter fundamental no implica que no tenga relevancia jurídica. En concepto de esta Corporación existe un deber constitucional de administrar correctamente y de proteger los archivos y bases de datos que contengan información personal o socialmente relevante. Este deber se deriva de la prohibición genérica, dirigida a toda persona, sea natural o jurídica, de impedir sin justa causa el goce efectivo de los derechos fundamentales o de tornar imposible dicho goce (...).”-negrilla y subraya fuera del texto.

Con estos fundamentos la Corte estableció el deber de las entidades públicas a propender por el correcto manejo de los archivos públicos y la guarda y custodia de documentos, a cargo de la entidades públicas, cualquiera que sea el medio o la forma de custodia o almacenamiento.

4. Caso concreto

El señor Leonardo Cardona Carmona considera vulnerados sus derechos de petición y acceso a la administración de justicia en cuanto requiere la primera copia del Acuerdo celebrado entre él y el anterior Alcalde del municipio accionado, para ejecutar su cumplimiento. El accionado afirma que el documento no se encuentra en los archivos de la entidad, sin embargo su petición no ha sido resuelta.

Los jueces de tutela niegan el amparo de los derechos del actor habida cuenta que consideran que con la respuesta emitida por el accionado se satisfacía su solicitud de información.

De manera que las sentencias de instancia serán revocadas dado que contrario a las consideraciones de las mismas la respuesta emitida por el Alcalde accionado no cumple con los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional de materialización del derecho de petición.

Lo anterior, en cuanto el Alcalde accionado, conforme al principio de eficacia¹⁹ que rige la administración pública, tiene la carga de realizar todo lo conducente para hallar el Acuerdo solicitado o proceder a la “reconstrucción” del documento, con base en la copia allegada por el actor. Con relación a la buena fe²⁰ es importante precisar que “[a]l estudiar la estructura del artículo 83 de la Constitución ha destacado la Corte los dos segmentos que la conforman: en su primera parte contempla la obligación de actuar de buena fe, imperativo que se predica por igual de los particulares y de las autoridades públicas, en tanto que en la segunda, **reitera la presunción de la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas**”²¹.

En ese entendido, el trámite administrativo deberá ceñirse a los instrumentos establecidos en el Código Contencioso- Administrativo, como la *citación de terceros* establecida en el artículo 14 de dicha normatividad, mediante la cual se deberá vincular a los terceros interesados en la decisión, al señor Walter Silva Betancurt ex -Alcalde del Municipio de San Zenón (Magdalena), quien suscribe el Acuerdo.

¹⁹ La eficacia se revela como la capacidad administrativa de lograr los objetivos de la Administración, es decir el cumplimiento de los deberes del Estado. Artículo 3 del C.C.A “ (...) En virtud del principio de de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben cumplir su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales. (...)”

²⁰ “La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otras, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe.”. Sentencias C-544/94 y C- 496/97, M.P. Jorge Arango Mejía

En la Sentencia T-344 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte consideró contrario a la buena fe que una entidad pública suspendiera el pago de la mesada pensional de una persona que no tenía hoja de vida en esa entidad pues “dicha pretensión de la Administración no solo viola el debido proceso y es un arbitrario traslado de la carga de la averiguación administrativa de la Administración al administrado, sino que parte de un desconocimiento del principio de la buena fe”.

Ciertamente se han presentado fraudes en materia de pensiones y es deber de las autoridades prevenirlos y evitar que, una vez establecidos, continúe el detrimento para el patrimonio público. Y tampoco puede desconocerse que en una entidad en la que ha habido una alta incidencia de actuaciones fraudulentas, la ausencia de la hoja de vida de un pensionado en los archivos de la entidad puede tenerse como indicativa de un posible ilícito. Pero lo que no resulta admisible es que la entidad asuma de plano que ello es así y decida trasladar al administrado la carga de establecer que tal asunción es falsa.

La injusta privación de su mesada a un pensionado es violatoria de sus derechos fundamentales. Quiere ello decir, a contrario sensu, que la privación de la mesada sólo puede provenir de una justa causa. Y corresponde a la Administración establecer esa justa causa, sin que la sola ausencia de la hoja de vida pueda tenerse como tal. Porque, así como puede asumirse que ello apunta hacia una conducta ilícita, también puede ocurrir que dicha ausencia sea consecuencia del desgreño administrativo, de una actuación negligente o incluso de una conducta maliciosa orientada a perjudicar al afectado”.

²¹ Sentencia C-880 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Como vendría a serlo según figura en la fotocopia que reposa en poder del actor en virtud del principio de buena fe, que como mandato constitucional debe ser aplicado en las actuaciones administrativas, por tanto se puede afirmar que el documento allegado por el accionante al trámite administrativo se presume veraz, a menos que, en la actuación administrativa, que el Alcalde lleve a cabo, se compruebe lo contrario.

Así las cosas, esta Corporación concederá el amparo de los derechos de petición y acceso a la administración de justicia del abogado Leonardo Cardona Carmona y ordenará al Alcalde del municipio de San Zenón (Magdalena) que realice los trámites pertinentes, antes enunciados con miras a la reconstrucción del documento que solicita el actor con la anotación de su condición de primera copia.

Toda vez que las entidades públicas tienen la obligación de propender por el manejo idóneo de la guarda y custodia de los archivos y que en caso que los documentos se extravíen o deterioren hacer todas las gestiones necesarias para su reconstrucción con el fin de que los interesados puedan acceder a ellos y a partir de los mismos ejercer sus derechos, entre ellos el de acceder a la administración de justicia para promover su cumplimiento.

No se pronuncia esta Corte respecto a la imputación de conductas delictuosas o disciplinarias en las cuales, al parecer del actor, incurre el Alcalde accionado, deben ser decididas en los escenarios creados para ello, previa denuncia del actor ante las autoridades competentes.

En esos términos las sentencias de instancias serán revocadas en cuanto los jueces de tutela pasan por alto los presupuestos constitucionales para el óptimo funcionamiento de la administración pública y la reiterada jurisprudencia de esta Corporación dilatando así la vulneración de los derechos del abogado accionante y de los docentes que éste representa.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las Sentencias proferidas el 29 de agosto de 2006 y el 21 de noviembre del mismo año por los Juzgados Promiscuo Municipal de San Zenón (Magdalena) y Único Promiscuo de Familia de El Banco

(Magdalena), para decidir la acción de tutela promovida por Leonardo Cardona Carmona contra el alcalde del municipio de San Zenón.

Segundo ORDENAR al Alcalde del Municipio de San Zenón (Magdalena) que en el término de cuarenta y ocho (48) horas proceda al inicio de los trámites pertinentes para la reconstrucción del documento, incluida la vinculación a la actuación administrativa, del señor Walter Silva Betancurt, ex Alcalde del municipio, todo esto de conformidad con la normatividad vigente.

Tercero. Líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General