

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS/CONTROL FISCAL DEPARTAMENTAL

La posibilidad de acceder a los documentos públicos, reconocida constitucionalmente a toda persona, tiene un carácter de derecho autónomo, aunque se encuentra íntimamente ligada al ejercicio de otros derechos como el de petición y el de información. La solicitud de documentos por parte de unos organismos estatales a sus similares, siempre que sea pertinente y haya competencia por parte de la dependencia solicitante, está legitimada por el interés público que la función fiscalizadora encierra y, por tanto, genera la correlativa obligación de tramitarla con la debida oportunidad. La persona que posesionada de un determinado empleo, corresponde como su función propia la de ejercer control y vigilancia. Tiene el derecho a que se le permita actuar y para hacerlo precisa de una suficiente información y del conocimiento oportuno y completo de los asuntos y documentos sobre los cuales recae su responsabilidad fiscalizadora. Tal derecho es tutelable si no hay medio alternativo de defensa ante los jueces pues, además del de petición, está comprometida la efectividad de otro derecho que esta Corte ha estimado fundamental cual es el señalado en el artículo 40 de la Constitución. Una de las expresiones de éste es el desempeño de funciones y cargos públicos que resulta de imposible goce cuando hay perturbaciones como las denunciadas por la petente en este caso.

DERECHO DE PETICION-Naturaleza

La sola orden dada por el superior a sus inferiores en lo referente al trámite de un asunto a su cargo provocado por la presentación de una solicitud de persona particular o de entidad fiscalizadora, no satisface por sí misma el derecho de petición ni tampoco representa curso adecuado a las solicitudes o requerimientos de los organismos de control. La naturaleza y los fines del derecho -si se trata de lo primero- y la eficiencia de la función pública -si la hipótesis es la segunda- demandan del funcionario que recibe la petición o de aquel a quien se dirige el requerimiento una especial diligencia no sólo en la ejecución de actos internos que conduzcan a la resolución del asunto objeto del interés manifestado por la persona u organismo solicitante sino en la respuesta a éste respecto del trámite que se ha dado a lo pedido.

ACCION DE TUTELA-Objeto

Siendo la acción de tutela un mecanismo que tiene por objeto la expedición de una orden para que aquel contra quien se intenta actúe o se abstenga de hacerlo, la evolución de los acontecimientos en el caso que se examina hace innecesario cualquier mandato judicial enderezado a la protección actual del derecho violado.

SERVIDOR PUBLICO-Deberes

Los servidores públicos “están al servicio del Estado y de la comunidad”, lo cual es corroborado para todas las ramas y dependencias del poder público, a cuyo tenor “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Específicamente en cuanto a la función administrativa, declara el artículo 209 de la Constitución que ella “está al servicio de los intereses generales”, razón por la cual “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

Ref.: Expediente T-6440

LUZ MARINA MOTTA DE MANRIQUE contra el Gobernador Departamental del Huila.

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO (Ponente)

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Sala Tercera de Revisión a efectuar el análisis del fallo proferido por el Honorable Consejo de Estado en el asunto de la referencia, en virtud del cual éste decidió revocar la sentencia pronunciada por el Tribunal Administrativo del Huila que había concedido la tutela solicitada.

I. ANTECEDENTES

LUZ MARINA MOTTA DE MANRIQUE como ciudadana colombiana y también en su calidad de Contralora General del Departamento del Huila, instauró acción de tutela contra JULIO ENRIQUE ORTIZ CUENCA, Gobernador del mismo Departamento, por considerar vulnerado su derecho de petición y su derecho-deber de fiscalización, propio del cargo que desempeña.

Los hechos que originaron la presente acción pueden exponerse de la siguiente forma:

- La peticionaria le expresó al señor Gobernador del Huila su decisión de abstenerse de participar en las sesiones del Consejo de Gobierno, por estimar que su presencia comprometería la independencia que debía mantener, por ser de su cargo el ejercicio de la función fiscalizadora.

Asimismo, en escrito presentado el día 4 de agosto, solicitó a dicho funcionario que remitiera a la Contraloría copias de todas las actas correspondientes a las reuniones llevadas a cabo desde el mes de enero hasta la fecha en que formulaba la petición y de las que se realizaran en lo sucesivo, alegando que en dichas reuniones se toman decisiones y se aprueban operaciones sujetas al control posterior que constitucionalmente compete a la Contraloría Departamental.

- Ante la falta de respuesta al anterior pedimento, la doctora LUZ MARINA MOTTA DE MANRIQUE decidió reiterar su solicitud, mediante oficio del 13 de julio del mismo año.

- El Gobernador, en oficio número 382 del 19 de agosto de 1992, dirigido al Tribunal Administrativo del Huila -al cual correspondió decidir en primera instancia sobre la acción en referencia- expuso que tan pronto se recibieron las solicitudes contenidas en oficios del 16 de junio y del 13 de julio de 1992, "...le ordené al Secretario del Consejo de Gobierno, doctor Yunda Penagos, tramitar la expedición de las copias pedidas por la señora Contralora".

Agregó que "de acuerdo con el escrito del doctor Yunda Penagos, las copias de las Actas se encuentran en la Secretaría del Consejo de Gobierno, sin que hasta la fecha ningún funcionario (de la Contraloría) haya venido a retirarlas".

- La peticionaria aportó al proceso un escrito de fecha 20 de agosto con el cual remite el oficio del día 14 del mismo mes, mediante el cual el Secretario del Consejo de Gobierno le informa que las fotocopias solicitadas fueron expedidas oportunamente sin que hubieran

sido retiradas por la demandante.

Al respecto la Contralora del Departamento del Huila estima que “es obvio que el presuroso y extemporáneo oficio adjunto, recibido en el despacho el 14 de agosto del corriente año en las horas de la tarde, tuvo como causa la interposición de la presente acción, y como fin dar respuesta a los eventuales requerimientos de ese despacho; tanto así, que nunca se me dio a conocer, por el señor Gobernador, el destino de mis solicitudes, las cuales y aún hasta el día de hoy, a pesar de mis requerimientos, no han sido satisfechas”.

II. DECISIONES JUDICIALES

El Tribunal Administrativo del Huila decidió, por medio de providencia calendada el veinticuatro (24) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992), conceder la tutela, con base en las siguientes consideraciones:

- No duda la Sala sobre la orden impartida por el Gobernador al Secretario del Consejo de Gobierno en sentido de expedir las copias solicitadas, de acuerdo con el informe rendido por este funcionario, bajo la gravedad de juramento, el día 19 de agosto de 1992. Pero no puede tenerse como satisfecha la petición reiterada de la Contraloría Departamental con la afirmación hecha por el Secretario del Consejo de Gobierno en torno a que las copias estaban a su disposición, porque teniendo en cuenta los términos empleados en las solicitudes de la funcionaria, debieron haber sido remitidas oportunamente a su Despacho, máxime si se había puesto de presente la importancia de tales documentos para el ejercicio del control fiscal.

- Cuando la demandante requirió por segunda vez la expedición de copias, el señor Gobernador ha debido tomar las medidas pertinentes para que la orden dada al doctor Jaime Yunda Penagos se cumpliera. Además, como las dos peticiones iban dirigidas al mandatario seccional, ha debido contestarlas o informar a la interesada lo pertinente, conforme a lo preceptuado en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo.

Concluye diciendo el Tribunal que esta conducta omisiva de la Administración Departamental viola el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional.

Impugnado el anterior fallo por el Gobernador del Huila, el Consejo de Estado asumió el

conocimiento del proceso en segunda instancia y por medio de sentencia del seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992), revocó la decisión del Tribunal Administrativo.

Aquella alta Corporación de Justicia realizó el siguiente análisis jurídico:

- Lo que pretende la señora Contralora no es propiamente la protección de un derecho fundamental, sino que se le permita o facilite el ejercicio de las funciones públicas que la Constitución y la ley le han atribuido.

La demandante debió acudir entonces a los mecanismos previstos en la ley en los casos en que una autoridad entorpezca el ejercicio de las funciones de otra.

- Empero, como la peticionaria también formula la acción de tutela como ciudadana en ejercicio, es necesario estudiar la solicitud desde otra perspectiva.

El Tribunal no apreció debidamente las pruebas recaudadas en el proceso, pues se deduce del informe rendido bajo la gravedad del juramento por el Gobernador, que se ordenó la expedición de las copias solicitadas y que éstas quedaron a disposición de la señora LUZ MARINA MOTTA DE MANRIQUE.

Agrega el Consejo de Estado:

“Tampoco se compeadece la solución dada por el Tribunal con la seriedad que debe privar en el manejo de éstos instrumentos constitucionales extraordinarios, ya que no puede fundamentarse un amparo como el aquí otorgado, en el hecho de que si la peticionaria, en una interpretación caprichosa del derecho que le asistía, estimó que no debía ir o enviar a funcionarios de su dependencia a retirar las copias de los documentos requeridos porque el Gobernador estaba obligado a llevárselas o hacer que le llevaran a su despacho, debía entenderse vulnerado el derecho de petición y porque como lo afirma el Tribunal: ‘...teniendo en cuenta los términos de las solicitudes cuestionadas lo normal era remitirlas oportunamente a la peticionaria, máxime que ésta había argumentado la importancia de tales copias para el ejercicio del control fiscal, lo cual es innegable conforme al art. 268 de la C.N. aplicable por disposición del inciso sexto del art. 272 ibídem’ (fl. 30).

“La anterior no es una afirmación gratuita de la Sala sino que salta a la vista de los

documentos que obran en el expediente pues ante el segundo memorial enviado al Tribunal por la Contralora y del cual se transcribieron unos apartes surge la pregunta de por qué dicha funcionaria habiendo recibido el oficio suscrito por el doctor Yunda Penagos en el que le informaba que las copias de los documentos solicitados estaban a su disposición, no envió a alguno de sus colaboradores a retirarlos y en cambio sí procedió a redactar nuevo memorial diciéndole al Tribunal que hasta la fecha no le han sido satisfechos sus peticiones porque el hecho de que los documentos se encuentran a su disposición no implica que se le hayan entregado, puesto que ‘obviamente deben hallarse a mi disposición y de cualquier ciudadano ‘todos’ los documentos públicos (fl. 16)”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Habida cuenta de su competencia, según lo preceptuado en el artículo 86 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2591 de 1991, entra la Corte a revisar los fallos proferidos en relación con las sentencias mencionadas.

La posibilidad de acceder a los documentos públicos, reconocida constitucionalmente a toda persona (art. 74 C.N.), tiene un carácter de derecho autónomo, aunque se encuentra íntimamente ligada al ejercicio de otros derechos como el de petición y el de información, según ya lo ha establecido esta Corte (Cfr. Sentencia No. T-493 de fecha 28 de julio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón). Ella representa, a la vez que un mecanismo enderezado a la protección de los intereses individuales o colectivos, una forma de verificación por parte de los gobernados sobre el sentido y el alcance de las actuaciones de gobernantes y funcionarios públicos, por lo cual es factible entenderlo también como instrumento mediante el cual se logra realizar el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado en el artículo 40 de la Carta, elemento que a su vez resulta esencial dentro del concepto de la democracia participativa (art. 1º C. N.).

Vistas así las cosas, esta garantía puede ser objeto de defensa judicial por la vía del artículo 86 superior, dada su necesaria conexidad con el ejercicio de derechos fundamentales como los enunciados.

Ahora bien, cosa distinta es el acceso oficial a los documentos públicos, que está vinculada a la fiscalización de la gestión administrativa y que se fundamenta en principios y mandatos constitucionales aplicables tanto al orden nacional como al nivel de los departamentos,

distritos y municipios (artículos 267 y 272 de la Carta). En estos casos el acceso a los documentos públicos adquiere un valor esencial que trasciende la pura esfera del beneficio individual o de grupo y que se inscribe dentro del campo de los deberes y obligaciones de quienes tienen a su cuidado las delicadas funciones de manejar los bienes e intereses colectivos y de vigilar y controlar ese manejo.

En hipótesis como la descrita en la demanda no estamos únicamente ante el ejercicio del derecho de petición, que busca dar curso a la inquietud o al interés particular o general del gobernado frente a la autoridad pública (aunque el petente también lo sea), haciendo que se le deba responder y brindarle pronta resolución (artículo 23 C.N.), sino que se trata fundamentalmente de actuaciones de una autoridad en relación con otra para los efectos del ejercicio de una función fiscalizadora.

La solicitud de documentos por parte de unos organismos estatales a sus similares, siempre que sea pertinente y haya competencia por parte de la dependencia solicitante, está legitimada por el interés público que la función fiscalizadora encierra y, por tanto, genera la correlativa obligación de tramitarla con la debida oportunidad. Obsérvese que, en principio, ya no está en juego el bien personal de quien ejerce el cargo, es decir, el del servidor estatal como individuo, sino que se halla comprometido el bien público.

Ello hace que, por encima de rencillas y pugnas entre funcionarios y dependencias oficiales, sean éstas de gestión o de control, deba prevalecer el interés común, aquí representado en el cabal funcionamiento de los órganos estatales, el cual se hace imposible en un clima de pugnacidad dentro del cual unos servidores públicos obstaculicen a los otros el ejercicio adecuado de sus atribuciones y competencias.

En relación con lo dicho, no puede perderse de vista que, como bien lo entendió en la sentencia que se revisa el H. Consejo de Estado, una persona puede invocar, además de su investidura, su derecho ciudadano, que merece protección por mandato constitucional aunque no se ostente cargo alguno. Mal podría desecharse la invocación que haga la persona -como acontece en el caso sub-examine- en demanda de protección a su propio derecho, el cual puede verse lesionado además del interés público controvertido si -como aquí sucede- la obstrucción a la actividad oficial también significa bloqueo al derecho que se tiene a formular peticiones ante las autoridades o a desempeñar cabalmente una función pública.

Así, por lo que atañe a situaciones como la planteada en este proceso, aparte del deber que tiene el servidor del Estado en cuanto a la atención de las peticiones respetuosas que le formulen los particulares con el fin de acceder a los documentos oficiales no reservados (artículos 23 y 74 C.N.) y del acatamiento a las normas legales sobre suministro de ellos a otras dependencias estatales, debe considerarse también la perspectiva de la persona a quien, posesionada de un determinado empleo, corresponde como su función propia la de ejercer control y vigilancia. Ella tiene el derecho a que se le permita actuar y para hacerlo precisa de una suficiente información y del conocimiento oportuno y completo de los asuntos y documentos sobre los cuales recae su responsabilidad fiscalizadora. Tal derecho es tutelable si no hay medio alternativo de defensa ante los jueces pues, además del de petición, está comprometida la efectividad de otro derecho que esta Corte ha estimado fundamental cual es el señalado en el artículo 40 de la Constitución. Una de las expresiones de éste es el desempeño de funciones y cargos públicos (numeral 7) que resulta de imposible goce cuando hay perturbaciones como las denunciadas por la petente en este caso.

En el proceso que nos ocupa, el material probatorio permite establecer que el Gobernador del Huila recibió desde el 17 de junio de 1992 solicitud escrita de la Contralora Departamental en el sentido de que fueran enviadas a su Despacho copias de las actas correspondientes a las reuniones del Consejo de Gobierno, “por cuanto en ellas se toman decisiones y se aprueban operaciones sujetas al control posterior que nos corresponde ejercer”.

Ante la ausencia de respuesta, la Contralora envió una nueva comunicación al Jefe de la Administración departamental insistiendo en la solicitud (oficio del 13 de julio de 1992) y el 10 de agosto instauró acción de tutela ante el Tribunal Administrativo del Huila.

Unicamente como consecuencia de la acción, aunque el Tribunal aún no se había pronunciado, el Secretario General de la Gobernación informó por primera vez a la peticionaria lo siguiente:

“...inmediatamente recibió el señor Gobernador cada una de estas solicitudes, les dió curso a mi Despacho con la instrucción de que fueran atendidas.

Fue así como enseguida se expidieron las copias solicitadas y se han seguido expidiendo cada vez que dicho cuerpo ha dado su aprobación a las Actas de sus reuniones. Desde

entonces están a su disposición en esta Secretaría, sin que hasta el momento ningún funcionario de su dependencia haya venido a retirarlas”.

Puede verse cómo, si acaso en el interior de la Gobernación hubo -como lo manifiesta el Secretario- una orden emanada del mandatario seccional en el sentido de atender el requerimiento de la Contralora, ésta no recibió noticia alguna de ello y tan sólo a raíz de la demanda de tutela se le puso de presente que las copias pedidas habían estado siempre a su disposición.

A este respecto debe señalarse que la sola orden dada por el superior a sus inferiores en lo referente al trámite de un asunto a su cargo provocado por la presentación de una solicitud de persona particular o de entidad fiscalizadora, no satisface por sí misma el derecho de petición ni tampoco representa curso adecuado a las solicitudes o requerimientos de los organismos de control. La naturaleza y los fines del derecho -si se trata de lo primero- y la eficiencia de la función pública -si la hipótesis es la segunda- demandan del funcionario que recibe la petición o de aquel a quien se dirige el requerimiento una especial diligencia no sólo en la ejecución de actos internos que conduzcan a la resolución del asunto objeto del interés manifestado por la persona u organismo solicitante sino en la respuesta a éste respecto del trámite que se ha dado a lo pedido. Por ejemplo, en el caso sub-lite, lo menos que podía esperar la Contralora era una comunicación de la Gobernación en la cual se le informara de la orden ya impartida y de la disponibilidad que tenía sobre la documentación solicitada. La conducta silenciosa del Gobernador frente a la solicitud unida al transcurso del tiempo sin que se produjeran actos positivos y concretos en relación con la petición, hizo creer a la petente -como era natural que ocurriera- que no tendría acceso a los documentos por ella requeridos, lo cual explica que hubiese instaurado la acción de tutela.

Pero -claro está- una vez enterada de esa disponibilidad, la Contralora ha debido ejercer a plenitud su función de fiscalización haciendo uso de la vía más expedita para acceder en efecto a los documentos que había solicitado, sin supeditar ese deber a la resolución que se adoptara en materia de tutela.

Ahora bien, para la fecha de este fallo y aun al momento de resolverse sobre la tutela en primera instancia, las circunstancias de las cuales se partió han sufrido sustancial modificación pues según el expediente ya la Contralora Departamental del Huila recibió el

aviso proveniente de la Secretaría General de la Gobernación en el que se le informa que las actas solicitadas se encuentran a su disposición. Lo relativo a la definición de si debe enviar por ellas o le tienen que ser remitidas a su Despacho resulta indiferente en cuanto se relaciona con el ejercicio de la función de control y particularmente con el necesario acceso a los documentos que estimaba indispensables para tal efecto. Este punto no debe obstaculizar el interés común ya subrayado, que está de por medio en este caso y que se sobrepone a cualquier diferencia momentánea entre funcionarios.

La Corte Constitucional procedería a conceder la tutela impetrada, revocando la decisión de segunda instancia, de no ser por el hecho de que, siendo la acción de tutela un mecanismo que tiene por objeto la expedición de una orden para que aquel contra quien se intenta actúe o se abstenga de hacerlo (artículo 86 C.N.), la evolución de los acontecimientos en el caso que se examina hace innecesario cualquier mandato judicial enderezado a la protección actual del derecho violado.

En consecuencia, habrá de confirmarse la providencia del H. Consejo de Estado, adicionándola en el sentido de prevenir tanto al Gobernador como a la Contralora acerca de su comportamiento futuro en la materia aludida, pues las peculiares características del caso permiten concluir que dificultades fácilmente superables entre las dos dependencias oficiales han sido llevadas por una y por otra a innecesarios choques que perjudican en alto grado los intereses del servicio público y atentan claramente contra los principios de eficacia y celeridad que deben presidir la función administrativa.

En lo que concierne a la realización de principios constitucionales sobre este particular es pertinente recordar que los servidores públicos, según las voces del artículo 123 de la Carta, “están al servicio del Estado y de la comunidad”, lo cual es corroborado para todas las ramas y dependencias del poder público, por el artículo 113 Ibídem, a cuyo tenor “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Específicamente en cuanto a la función administrativa, declara el artículo 209 de la Constitución que ella “está al servicio de los intereses generales”, razón por la cual “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

En vista de las anteriores consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte

Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Confirmar, pero por las razones expuestas en este fallo, la sentencia del seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992), por medio de la cual el Consejo de Estado revocó la de primera instancia y decidió negar la tutela solicitada.

Segundo.- Prevenir al Gobernador del Huila y a la Contralora del mismo Departamento para que en el cumplimiento de las funciones públicas de gestión y de control fiscal que les corresponden eviten situaciones como las que han dado lugar al presente proceso y coordinen entre sí los esfuerzos tendientes a lograr los fines del Estado dentro de los principios constitucionales de eficacia y celeridad y teniendo en cuenta que la función administrativa y el control fiscal deben estar al servicio de los intereses generales.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese comunicación en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General