

Sentencia T-216/04

#### DERECHO DE PETICION ANTE GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA EL PASIVO SOCIAL DE PUERTOS DE COLOMBIA-Inexistencia de vulneración

El tema de la violación del derecho de petición del demandante no será abordado por la Corte, pues (i) fue resuelto en las instancias y (ii) no afecta la decisión final de esta providencia. Ha de advertirse que la Corte ha señalado que su función principal se relaciona con la unificación de jurisprudencia, razón por la cual goza de un amplio margen de apreciación para determinar qué asuntos dentro de un proceso de tutela son objeto de consideración en sede de revisión. Sólo tiene prohibido no considerar asuntos que podrían, de manera clara, modificar la decisión final.

#### DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Alcance/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Contenido

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Si es información personal no puede ser objeto de éste

El espectro de la información personal que puede ser objeto de sigilo, se resuelve a partir de una gradación de la información. Así, información personal reservada que, por alguna circunstancia –cuestionable en algunos casos y que la Corte no entra a analizar por no corresponder al tema objeto de estudio- está contenida en documentos públicos, nunca podrá ser revelada y, por lo mismo, no puede predicarse de éste el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procesos estatales respectivos. De lo anterior fluye que sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Implica organización de los mismos

El derecho al acceso a documentos públicos, dada la producción exponencial de documentos, demanda organización de los mismos. Por organización la Corte entiende la existencia de un sistema de clasificación racional de los documentos. Así, un archivo no es un “arrume de costales” que contengan documentos o la colocación de folios y expedientes de manera “ordenada” físicamente. La organización de los documentos está dirigida a establecer qué documentos existen en un archivo y diseñar los medios para custodiar debidamente tales documentos, así como para fijar parámetros –compatibles con el orden constitucional- de acceso a los mismos.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS Y CENSURA-Incumplimiento del deber de garante

El incumplimiento de este deber de garante implica una forma de censura, prohibida por la Constitución. Censura no se limita a la revisión de la información u opiniones transmisibles en la sociedad. Se censura, en términos generales, cuando se impide el acceso a información –que está contenida en documentos- respecto de la cual, en el momento histórico, no existe reserva para su divulgación. La censura puede adquirir formas burdas, como la existencia de oficinas que expiden la autorización para publicitar la información. También, mecanismos sutiles, como las trabas burocráticas para acceder a documentos o desorden en archivos que implican la imposibilidad para encontrar los documentos. También es una forma de censura ocultar la

existencia misma de documentos.

## GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA EL PASIVO SOCIAL DE PUERTOS DE COLOMBIA-Elaboración de índice de documentos reservados

El derecho al acceso a documentos públicos garantiza a las personas acceder a los documentos producidos por las entidades públicas, mientras no sean reservadas. Podría pensarse que tal acceso se extiende a los documentos que se elaboran paulatinamente, como, por ejemplo, estudios parciales o documentos de trabajo. Empero, permitir acceso a tales documentos implican una considerable carga para la administración, pues impiden el debido funcionamiento de la misma. Tratándose de esta clase de documentos, éstos o no tienen carácter definitivo o no han sido base para la toma de decisiones. En el presente caso, el demandante pretende acceder a documentos que contienen estudios en proceso de elaboración, sobre las prestaciones sociales reconocidas a extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia. El volumen de información que debe consultarse para realizar tales estudios es, conforme se desprende de los datos que posee la Corte, inmenso, pues se trata de revisar las historias de una cifra que gira en torno a los 18.000 extrabajadores. Dado lo anterior, y sin que exista información sobre el carácter definitivo (aunque sean estudios parciales) de tales documentos o que éstos hayan servido como base para la toma de decisiones, resulta poco razonable demandar acceso a los mismos. Lo anterior, en la medida en que implica (i) colocar a disposición del público documentos que no necesariamente responden a criterios de veracidad y objetividad (C.P. art. 20 de la Carta) o que no han sido revisados debidamente por la administración y (ii) generar factores que dificultan la realización de las labores de la entidad. No obstante lo anterior, dado que el G.I.T. tiene la obligación de producir un archivo contentivo de los documentos producidos por él, al margen de - o sumado a- la labor de archivo que desarrollan, el demandante tenía derecho a acceder a alguna suerte de índice que indicara cuales documentos se han producido de manera definitiva, a los cuales si tiene derecho de acceso. La negativa rotunda del G.I.T. a suministrar información sobre la existencia o no de tales índices o catálogos constituye una violación al derecho de acceso a documentos públicos.

## DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS RESERVADOS Y ACCIONES JUDICIALES DE PROTECCION DE LA MORALIDAD PUBLICA

La iniciación de tal acción judicial demanda el acceso a determinados documentos. Empero, como se ha establecido, tales documentos tienen carácter reservado o no han sido identificados por parte del G.I.T. Exigir la entrega de los documentos no identificados supone una exigencia de imposible cumplimiento. Cosa distinta es si, a estas alturas, deberían estar en capacidad de suministrarla. Por su parte, el acceso a documentos reservados genera dificultades. Con razón, el demandante podría aducir que al impedírsele el acceso a tales documentos, estaría en imposibilidad de iniciar las acciones judiciales de protección de la moralidad pública. La Corte comparte el interés del demandante en proteger la moralidad pública. Pero dicha protección no puede llegar hasta el punto de afectar derechos fundamentales de los asociados. Es necesario encontrar un punto de equilibrio. Dicho punto se encuentra en los estudios que el G.I.T. está elaborando sobre la manera en que se liquidaron o pactaron las prestaciones sociales de los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia. A partir de los mismos, el demandante podrá solicitar a la autoridad judicial competente que levante la reserva y, así, se realice el estudio de la legalidad de éstos. El problema, nuevamente, consiste en que no existe prueba alguna de que el G.I.T. hubiese elaborado tales estudios y, si los ha elaborado, que exista un índice y archivo de los mismos. Se ha conculcado, por lo tanto, el derecho fundamental a acceder a los documentos

públicos.

Referencia: expediente T-726171

Acción de tutela instaurada por Carlos Manuel Zabaleta Merño en contra del Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de la Protección Social).

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá D. C., ocho (8) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en uso de sus facultades constitucionales y legales ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallos dictado por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Carlos Manuel Zabaleta Merño en contra del Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de la Protección Social).

## I. ANTECEDENTES.

### Hechos

1. El señor Carlos Manuel Zabaleta Meriño –demandante- manifiesta que el día 22 de noviembre de 2002 presentó derecho de petición ante el Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, radicado bajo el número 018937.

Según indica en su escrito de tutela, luego de 41 días el Ministerio no le había dado respuesta a su petición y tampoco había informado sobre las razones de la demora, ni le había señalado fecha en que resolvería la misma.

2. El demandante indica que requiere los documentos solicitados, “con el fin de solicitarle a la Jurisdicción Contencioso Administrativo la nulidad de las actas de conciliación y resoluciones administrativas con que FONCOLPUERTOS reconoció sus presuntas obligaciones derivadas de las reliquidaciones de las prestaciones sociales en las cuales incluyó la denominada **PRIMA SOBRE PRIMA Y RETROACTIVO SOBRE RETROACTIVO** y los consiguientes reajustes pensionales y demás conceptos reconocidos y pagado en dichas actas de conciliaciones y resoluciones administrativas”.

3. Conforme al documento que adjuntó a su escrito de demanda, este solicitó:

“Estudios elaborados acerca de los factores salariales reconocidos y pagados a todos los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia a través de actas de conciliación y resoluciones administrativas.

Actas de conciliación mediante las cuales se les reconoció el pago del factor PRIMA SOBRE PRIMA Y RETROACTIVO SOBRE RECTROACTIVO a todos los extrabajadores de la empresa Puertos de Colombia que presuntamente tenían derecho a que se les reconociera el pago por dichos conceptos, así como las respectivas resoluciones administrativas y demás documentos pertinentes en que se soportan dichos reconocimientos y pagos por parte de Foncolpuertos.

Convenciones colectivas de trabajo de la Empresa Puertos de Colombia de las terminales marítimas en que laboraron los extrabajadores a quienes se les reconocieron los pagos por los conceptos de PRIMA SOBRE PRIMA Y RETROACTIVO SOBRE RETROACTIVO.

La anterior petición la elevo con fines de solicitarle a la Jurisdicción Contencioso Administrativa la nulidad de dichas actas de conciliación y resoluciones administrativas”.

4. El día 2 de enero de 2003, el demandante presentó demanda de tutela en contra del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia-. En su concepto, la mora en entregar los documentos solicitados implica la violación de su derecho de petición.

En el acápite de pretensiones, el demandante, además de solicitar la protección de su derecho de petición, pide:

“Sírvasse ordenar la entrega real y material a mi nombre de las fotocopias de los documentos debidamente autenticados que relaciono a continuación: Estudio elaborado por el Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social acerca de los factores salariales reconocidos y pagados por FONCOLPUERTOS a todos los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia a través de Actas de Conciliaciones y Resoluciones Administrativas. Todas y cada una de las Actas de Conciliación mediante las cuales FONCOLPUERTOS les reconoció el pago de sus presuntas obligaciones derivadas de las presuntas prestaciones denominadas PRIMA SOBRE PRIMA y RETROACTIVO SOBRE RETROACTIVO a todos y cada uno de los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia a quienes efectivamente les pago este reconocimiento que les hizo por dichos conceptos entre las cuales están: el acta de conciliación 061 presuntamente del 11 de Julio de 1997 y todos sus anexos presuntamente celebrada en la Inspección 16 del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Regional Cundinamarca, el acta de conciliación 078 y todos sus anexos presuntamente celebrada en la misma Inspección 16 del Trabajo, el acta de conciliación 031 presuntamente de Enero de 1.996 de la Inspección 5a de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Regional Cundinamarca, el acta de conciliación 2337 del día 23 en la que se le reconocieron y por la que se pago VEINTISEIS MILLONES OCHOCIENTOS VEINTE MIL CUATROCIENTOS TRECE PESOS CON CUARENTA Y CUATRO CTVOS. (\$26.820.413.44) por el referido concepto de PRIMA SOBRE PRIMA al extrabajador RAFAEL CAMACHO NIETO, fallecido en 1999, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.683.633 a través de su apoderado JULIO MARENCO BERDEJO y su representante JURIS ENRIQUE PEREZ PACHECO, por la Inspectora ISABEL PERTUZ MERCADO de la Regional Atlántico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la cual fue incautada por la Fiscalía General de la Nación en Septiembre de 1998, entidad a la cual solicito sea requerida en fotocopia con todos sus anexos debidamente autenticados concretamente a la Dra. Aidé López Fernández Fiscal 15 de la Subunidad de FONCOLPUERTOS de la Unidad Nacional Anticorrupción, así como todas las respectivas Resoluciones Administrativas y demás documentos pertinentes en quo se soportaron dichos reconocimientos y pagos consiguientes por parte de FONCOLPUERTOS como certificados de disponibilidad presupuestal, notas débitos, ordenes de pagos, etc....

- Todas las Convenciones Colectivas de Trabajo de la Empresa Puertos de Colombia de los Terminales Marítimos en donde laboraron sus extrabajadores y a quienes FONCOLPUERTOS les reconoció los pagos por los conceptos PRIMA SOBRE PRIMA y RETROACTIVO SOBRE RETROACTIVO a través de Actas de Conciliaciones y Resoluciones Administrativas. Es decir, las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Terminales Marítimos de Cartagena, Barranquilla, Obras de Conservación de Bocas de ceniza, Santa Marta y presuntamente de Buenaventura, de los años en que laboraron los extrabajadores a quienes FONCOLPUERTOS les reconoció y pago sus presuntas obligaciones por los conceptos de PRIMA SOBRE PRIMA Y RETROACTIVO SOBRE RETROACTIVO.

3. Que como consecuencia de la anterior declaración, ordene se envíen las diligencias a las autoridades competentes para las investigaciones disciplinarias y fiscales, con imposición de las sanciones correspondientes a que haya lugar a los funcionarios responsables en el Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no solo por incurrir en causal de mala conducta al tenor del artículo 7 del Código Contencioso Administrativo al desatender la petición que el suscrito les elevo el 22 de Noviembre de 2002 radicada con el No. 018937 sine por el presunto Abuso de Autoridad por Omisión de denuncia penal por la comisión de los delitos de Falsedad Ideológica en Documento Publico, Fraude Procesal, Estafa, Abuso de Autoridad por Acto Arbitrario e Injusto y demás conductas ilegales que se establezcan en las investigaciones penales, disciplinarias y fiscales que de oficio se deben abrir por esta demanda, cometidos por los apoderados de los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia, por dichos extrabajadores, por los Inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por los Funcionarios de FONCOLPUERTOS y demás autores y partícipes que se establezcan en dichas investigaciones.”

Respuesta del demandado

5. Mediante oficio del 17 de enero de 2003, el demandado explicó su posición respecto de las pretensiones de la demanda. En su concepto, la demanda no está llamada a prosperar. En primer lugar, indica que mediante oficio GIT.-SNP N° 602 del 6 de diciembre de 2002, se dio respuesta al demandante.

Según indica el señor Coordinador de Prestaciones Económicas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el citado oficio se indicaron las razones de hecho y de derecho que impedirían “responder favorablemente a sus pretensiones”.

5.1 Respecto de las peticiones expuestas en la demanda de tutela, señala que ellas no pueden prosperar, por no ser la tutela el camino idóneo para atenderlas. Así, no es asunto de tutela que se ordene compulsar copias para que se adelante una investigación penal. Si el demandante conoce, como lo asegura en su demanda, de la comisión de hechos punibles en relación con lo ocurrido con Foncolpuertos, su deber es denunciarlos ante la autoridad competente.

5.2 Tampoco resulta admisible, ni razonable, que “so pretexto de adelantar una acción contenciosa administrativa... se le expida 'copia auténtica' de documentos cuya existencia, verificación, cuantificación y legalidad constituyeron uno de los motivos par la creación del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia al interior del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”. Tal labor se inició en el mes de diciembre de 1998 y aún no ha culminado.

5.3 El argumento central para negar la petición del demandante se basó en que el demandante

manifestó a la entidad que pretendía demandar la nulidad de las actas de conciliación y resoluciones administrativas. Por lo mismo, lo único procedente sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual es necesario acompañar poder para acceder a los mencionados documentos.

En relación con este punto, la entidad demandada se pregunta cuál es el derecho del demandante para conocer las hojas de vida de los extrabajadores de Puertos de Colombia. En su concepto, acceder a las pretensiones del demandante, implicaría violar su derecho a la intimidad.

Adjunta copias de las comunicaciones cruzadas entre la entidad y el demandante.

Sentencias que se revisan e impugnación del demandante.

6. Mediante sentencia del 28 de enero de 2003, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, concedió la tutela. En concepto de la Sala, si bien la entidad demandada aduce haber enviado la comunicación de respuesta al demandante, no existe prueba alguna de dicho envío. Para el Tribunal, lo anterior implica violación del derecho de petición del demandante.

En cuanto al asunto de fondo, el Tribunal recuerda que el artículo 84 de la Constitución prohíbe exigir permisos o requisitos adicionales para acceder a documentos públicos. En relación con el derecho a acceder a documentos públicos, luego de referirse a la sentencia T-473 de 1992, el Tribunal concluye que si bien no es posible acceder a la copia de los documentos que pertenecen a la esfera íntima de terceros, están excluidos de tal esfera documentos de absoluto carácter público, lo que incluye a las conciliaciones. Por lo tanto, concluye que el Ministerio de expedir copias de los documentos oficiales y las conciliaciones y remitir al demandante a las instancias o entidades que posean documentos solicitados y que no reposen en los archivos del Ministerio.

Por lo tanto, concedió la tutela, ordenando la expedición de las copias de los documentos solicitados, salvo los actos particulares y las conciliaciones particulares.

7. El Ministerio de la Protección Social – Grupo Interno de Trabajo –G.I.T., impugnó la decisión. El grupo interno de trabajo, luego de citar la sentencia T-1268 de 2001, señala que el Tribunal no consideró debidamente las razones por las cuales se negó la entrega de la información al demandante. Ello no radicó exclusivamente en la pretensión de acceso a documentos reservados de terceros (actos administrativos y conciliaciones particulares), sino en el hecho de que el demandante solicitó información específica que no se ha establecido o documentos que no se han realizado. Así, el G.I.T. no podía entregar los documentos, por cuanto no existen o no se han culminado las labores que explican la creación del grupo interno de trabajo.

El demandado se pregunta si el Tribunal no debió tener en cuenta que el G.I.T. se limitó, al exigir los poderes, a respetar el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, se cuestiona que el Tribunal no partiera de la buena fe para efectos de la comunicación del G.I.T. al demandante. Para probar el envío de la respuesta, adjuntan copia de la relación de correspondencia enviada por el Ministerio.

Advierte el G.I.T. que el demandante cambió las pretensiones de su derecho de petición en la demanda de tutela. Asegura que en ejercicio del derecho de petición solicitó de manera genérica copias auténticas de “las actas de conciliación mediante las cuales se reconoció el pago del factor PRIMA SOBRE PRIMA y RETROACTIVO SOBRE RETROACTIVO a todos los

extrabajadores” de Puertos de Colombia, mientras que en la demanda de tutela hace una relación específica. Si el demandante hubiera solicitado dichos documentos específicos, el G.I.T. podría haber aducido razones más precisas en su respuesta.

En cuanto a las conciliaciones colectivas, no entiende el G.I.T. la razón por la cual no siguen la suerte de las conciliaciones individuales. Si los segundos están amparados por el derecho a la intimidad, no existe razón alguna para que las primeras sean públicas, pues en uno y otro evento estaba en discusión el mismo asunto: prestaciones. Recuerda que el Decreto 1045 de 1978 estableció como garantía mínima de los trabajadores oficiales (los de Puertos de Colombia tenían dicha calidad) la reserva “profesional” de los documentos relativos a prestaciones sociales.

Finalmente, el G.I.T. señala que su respuesta al demandante satisfizo las condiciones fijadas por la Corte Constitucional para responder solicitudes presentadas en ejercicio del derecho de petición. El Tribunal, por su parte, ordenó al G.I.T. la realización de actos imposibles, pues los estudios no existen y tampoco se ha determinado cuales actas reconocen las primas sobre primas y retroactivos sobre retroactivos.

8. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 11 de marzo de 2003, revocó la decisión del a quo. En concepto de la honorable sala de casación penal, el G.I.T. respondió adecuadamente a la solicitud del demandante. Indicó precisamente qué debía reunir para poder acceder a la información requerida.

Por otra parte, precisa que el Tribunal ha debido tener presente la razonabilidad de la pretensión del demandante. Si éste requería información específica, ha debido precisar en su solicitud dicha información. Los particulares, advierte la Sala de Casación Penal, tienen una carga de colaboración con las autoridades, en particular, cuando solicitan información que a ellos les interesa.

Actuaciones ante la Corte Constitucional.

9. El demandante presentó a la Corte Constitucional memorial en el cual explica las razones por las cuales considera que el fallo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha de ser revocada. Indica, además, que si es cierto que el G.I.T. no posee los documentos que solicita, distintos de las actas de conciliación y actos administrativos, ello implica una confesión de negligencia que debe ser objeto de sanciones penales y disciplinarias. Anexa a su escrito informe elaborado por la Contraloría General de la Nación sobre el funcionamiento del G.I.T..

Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional.

10. La Sala de Revisión solicitó al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia que informara sobre los criterios utilizados para el proceso de archivo de la documentación que están organizando.

10.1 El G.I.T. informó a la Corte que las 37.000 historias laborales están organizados en componentes de pensionados y retirados. A su vez, cada expediente está dividido según la ciudad donde la empresa tenía puertos y se aplicó un código alfanumérico para su archivo.

A partir de lo anterior, y según la disponibilidad de recursos humanos y la acumulación de otras tareas, “como son el suministro de información a los usuarios internos y externos, toma de fotocopias, etc.”, se procede a la incorporación de los documentos en hojas de vida.

10.2 Al preguntarse si tales directrices fueron adoptadas siguiendo instrucciones del Archivo General de la Nación sobre el manejo de archivos, el G.I.T. informó que los documentos recibidos no fueron recibidos “siguiendo las formalidades que exigen o ameritan circunstancias de trascendencia como la liquidación de cualquier empresa en el país”. Señala que nunca recibieron inventario de tales documentos y que estos permanecieron abandonados entre diciembre de 1993 y el mes de agosto de 1995.

Indica que el proceso de recuperación del archivo no ha terminado y que éste fue trasladado “desde los terminales marítimos, el cual se encontraba en lamentables condiciones de abandono”.

Ahora bien, dado que la liquidación de la empresa se dispuso por Ley 10 de 1991, y que las normas del Archivo General datan de 1994, “podemos decir que no se aplicaron sobre él dichas normas”.

En cuanto a las labores del Ministerio en la materia sostiene que “se han venido implementado aquellas normas que son de práctica y posible aplicación” y la adopción de medidas de preservación y modernización, como el establecimiento de la ruta metodológica para realizar el inventario y el proceso de digitalización del archivo.

10.3 En relación con los parámetros para garantizar el acceso público a la información y los mecanismos de control de acceso al archivo, el G.I.T. informó que se logró incorporar cerca de 150.000 folios represados por diversas circunstancias. Sin embargo, debido a que muchos documentos se refieren a dos o más extrabajadores de la empresa, se han visto forzados a tomar copias de los documentos, lo que explica nuevos “represamientos” en el proceso de incorporación. Lo mismo ocurre con el proceso de digitalización, el cual no puede avanzar mientras no se realicen las labores mencionadas.

El acceso físico está restringido y a las salas con documentos solo acceden personal del G.I.T. y funcionarios autorizados de organismos judiciales y de control. A ello se suman sistemas de alarmas permanentes.

Para acceder a la información, se debe presentar solicitud de fotocopias presentada de manera directa por el peticionario o con autorización o poder suscrito “en su condición de titular del derecho a la intimidad”.

Advierten que la información que maneja el Grupo “hace parte de las hojas de vida de todos y cada uno de los extrabajadores de la liquidada empresa Puertos de Colombia y, por consiguiente, salvo las autorizaciones judiciales y los organismos de control y vigilancia estatales en ejercicio de sus competencias, nadie distinto al propio extrabajador... pueden tener acceso a la información contenida en su hoja de vida, de la que hacen parte las actas de conciliación que hubiese celebrado con el liquidado Foncolpuertos, así como resoluciones que de una u otra manera le reconocieron derechos o se los negaron”. Lo anterior con base en el Decreto 1045 de 1978, cuyo artículo 51 establece una reserva documental en materia de prestaciones sociales.

10.4 Al preguntársele sobre la existencia de tablas u otros documentos físicos o magnéticos que de alguna manera depure o sistematice la información contenida en los archivos, el G.I.T. informó que los existentes fueron cuestionados por la Contraloría General de la República en febrero de 2002 (informe que el demandante anexó) y, por lo mismo, se están depurando pues se han identificado algunos errores, “muchos de ellos garrafales, al ingresar la información y, además, o se dejó constancia de si el documento fuente de los mismos era original, copia al carbón, fotocopia auténtica o simple, esto es, que la información no podía tenerse cien por ciento

como confiables”.

11. La Contraloría General de la República informó, mediante oficio del 6 de agosto de 2003, que el último informe elaborado correspondía a aquel de febrero de 2002, identificado como CGR-CEDSS 105.

12. El Archivo General de la Nación (en adelante AGN) respondió cuestionario sobre la existencia de comunicaciones entre dicha entidad y el demandado.

12.1 En primer lugar, el AGN indicó que de conformidad con las leyes 4 de 1913, 80 de 1989 y 594 de 2000, “las Entidades del estado en sus diferentes niveles y los organismos privados que cumplen funciones públicas están en la obligación de crear, organizar, preservar y controlar sus archivos, teniendo en cuenta los principios de procedente y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”.

Precisa que el AGN en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública, emitieron la circular conjunta N° 004 del 6 de junio de 2003, en desarrollo de la Ley 594 de 2000, en el cual “se delimitaron los criterios que deben tenerse en cuenta para la organización de los expedientes de Historia Laboral”.

Luego reseña las comunicaciones surtidas entre el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Transporte. Tales comunicaciones inician en noviembre de 1994 con solicitudes de normatividad sobre archivos y sobre organización y sistematización de archivos. En tal reseña aparecen las distintas solicitudes de asistencia dirigidas por el G.I.T. al AGN y los informes rendidos por dicha entidad.

El AGN concluye que “ha asistido técnicamente al Ministerio de Trabajo para la transferencia de documentación histórica al Archivo General de la Nación, para la elaboración de un diagnóstico sobre los archivos del Grupo Interno de Trabajo –G.I.T.- específicamente para el análisis de factores de riesgos biológicos y medidas de salud, condiciones de los archivos contables e historias laborales de Puertos de Colombia. De otra parte se realizaron visitas por parte de los funcionarios del Laboratorio de Restauración y de la División de Clasificación y Descripción para dar los lineamientos del proceso de embalaje y traslado de la documentación histórica al AGN y para ver las condiciones físico-ambientales del área destinada para el archivo central en la torre del antiguo Hotel Milton. Igualmente se asesoró sobre los documentos que conforman una hoja de vida o historia laboral, el perfil requerido para el cargo de archivista, concepto sobre propuestas de destrucción del archivo de hojas de vida de trabajadores, y destrucción de hojas de vida de empleados de establecimientos de comercio...” entre otras actividades.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

13. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Precisiones previas a la fijación del problema jurídico.

14. Según consta en el expediente, existe una enorme diferencia entre lo solicitado en el escrito de petición presentado por el demandante ante el G.I.T. y lo demandado mediante tutela, tal

como se indicó en los hechos de la presente sentencia. En la intervención dirigida a la Corte Constitucional detalla hechos posteriores, relacionando documentos que considera debería recibir en ejercicio de su derecho de petición.

La acción de tutela, aunque está dominada por principios flexibles, dirigidos a facilitar y asegurar el acceso de las personas al mecanismo de protección de sus derechos fundamentales, no deja de ser un proceso judicial. Por lo mismo, el debate jurídico se ha de centrar exclusivamente en los hechos que motivaron la acción de tutela, sin pretender que, mediante ella, se demande del juez constitucional protección respecto de hechos o solicitudes en las cuales la administración u otros jueces, no han tenido participación alguna.

En este orden de ideas, no podrá accederse a las pretensiones de la demanda en cuanto sean distintas a lo solicitado por la petición presentada ante el G.I.T. el día 22 de noviembre de 2002. Si ha presentado solicitudes puntuales y el G.I.T. no las ha atendido, es tema ajeno a este proceso.

Por lo tanto, los problemas jurídicos que se analizarán se circunscribirán a aquellos que se deriven de la petición y la respuesta dada a ella por el G.I.T..

Problemas jurídicos.

15. El demandante considera que la entidad demandada violó su derecho de petición al omitir dar respuesta dentro del término de ley.

La entidad demandada señala que en ningún momento violó el derecho de petición. Aduce que remitió, por vía de correo, la respuesta a la petición del demandante. Esta se negó por cuanto implicaba (i) revelar información reservada –información de prestaciones sociales- y (ii) suministrarle información que carecía, por corresponder a las actividades del Grupo y que estaban en desarrollo.

El Tribunal que actuó como juez a quo, consideró que se había violado el derecho de petición, pues no se probó que la demandada hubiese enviado respuesta a la petición. Así mismo, precisó que si bien la información sobre prestaciones sociales tiene carácter reservado, ello no se extiende a las conciliaciones colectivas.

El juez ad quem, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, consideró que, con las pruebas aportadas por la demandada, resulta claro que ésta si respondió oportunamente al demandante. En relación con los documentos solicitados, el demandante tenía la carga de suministrar información precisa para identificarlos.

En el proceso está establecido que el G.T.I. enfrenta la tarea de archivar debidamente y depurar la información laboral de más de 18.000 extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia. Dicha labor no ha culminado y ha enfrentado algunos problemas “garrafales”.

16. La Corte Constitucional sólo considerará lo relativo al derecho al acceso a documentos públicos. El tema de la violación del derecho de petición del demandante no será abordado por la Corte, pues (i) fue resuelto en las instancias y (ii) no afecta la decisión final de esta providencia. Ha de advertirse que la Corte ha señalado que su función principal se relaciona con la unificación de jurisprudencia, razón por la cual goza de un amplio margen de apreciación para determinar qué asuntos dentro de un proceso de tutela son objeto de consideración en sede de revisión. Sólo tiene prohibido no considerar asuntos que podrían, de manera clara, modificar la decisión

final[1].

En punto al derecho al acceso a los documentos públicos la Corte analizará si en el presente caso se ha presentado violación al mismo. Para tal efecto, considerará dos puntos distintos. De una parte, deberá establecer si la restricción al acceso a documentos, que reposan en una entidad pública, contentivos de actas de conciliación (individuales y colectivas) y actos administrativos, que reconocen prestaciones sociales de extrabajadores oficiales, con el objeto de proteger su derecho a la intimidad, implica una restricción inconstitucional del derecho al acceso a documentos públicos. Por otra parte, se analizará si constituye un ejercicio abusivo del derecho de acceso a documentos públicos solicitar acceso a documentos que están en proceso de elaboración y cuya terminación no ha podido producirse, debido a la inexistencia de un archivo consolidado. A partir de lo anterior, la Corte podrá abordar el tema del acceso a documentos públicos con el objeto de iniciar acciones judiciales de protección de la moralidad pública.

Para enfrentar estos asuntos, la Corte deberá analizar el derecho fundamental al acceso a documentos públicos, su relación con el derecho a la intimidad y considerar lo relacionado con los archivos públicos.

Derecho fundamental al acceso a documentos públicos.

17 El artículo 74 de la Constitución garantiza el derecho de todo ciudadano a acceder a los documentos públicos. Este derecho, aunque comparte elementos axiológicos con el derecho de petición[2] y es distinguible de ella[3], se encuentra en una relación estrecha con el derecho a la información (C.P. art. 20), pues resulta innegable que la garantía de un libre flujo de información, demanda el acceso a los documentos públicos. Por otra parte, el Constituyente estableció una referencia directa a este derecho al regular lo relativo al estatuto de la oposición, reconoce el derecho de los partidos y movimientos que no estén en el poder de “acceso a la información y a la documentación oficiales” (Tanto la versión original como el Acto Legislativo N° 1 de 2003 mantienen este derecho). De igual manera, se observa una relación clara entre el derecho a acceder a documentos públicos con el derecho a un proceso público (art. 29) y la exigencia constitucional de que todo proyecto de ley deba ser publicado durante su trámite (C.P. art. 157). Lo anterior pone de relieve el carácter nodal del derecho al acceso a documentos públicos en el sistema de la Constitución de Colombia[4].

El derecho al acceso a documentos públicos constituye una de las formas de concreción del principio de publicidad que rige cualquier estado de derecho. Por definición, en un estado de derecho el Estado ha de actuar de manera transparente. La transparencia se entiende como correspondencia entre la actuación estatal y el mandato normativo. Tal transparencia sólo se logra cuando existe la posibilidad de revisar las actuaciones públicas, sea para ejercer la propia defensa, controlar el ejercicio del poder público o controvertir –en un debate de ideas- las decisiones adoptadas o sus fundamentos. Sobre este punto, en sentencia C-641 de 2002, la Corte indicó que:

“el principio de publicidad se ha estructurado como un elemento trascendental del Estado Social de Derecho y de los regímenes democráticos, ya que mediante el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, y de las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, se garantiza la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades, alejándose de cualquier actuación oculta o arbitraria contraria a los principios, mandatos y reglas que gobiernan la función pública (Cita en el original: De allí que J. Bentham sostuviese que: "la publicidad es el alma de la justicia" y que, en la actualidad, exista la marcada

tendencia a la plena oralidad de los juicios penales como medio indispensable para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los inculcados alrededor de los conceptos de contradicción, eficiencia y celeridad.)”

Por lo mismo, el acceso a los documentos públicos se constituye en una condición necesaria para que una persona pueda proyectar su vida –pues a partir de la información allí contenida podrá determinar el rumbo de su vida o desarrollar actividades dentro de su proyecto de vida- o participar activamente en la vida pública –a través del control sobre las actuaciones estatales-. Claramente, del derecho en cuestión surge un derecho subjetivo claro: todo documento público puede ser conocido por cualquier persona (con las restricciones que la Constitución y la ley establecen). Con ello se satisfacen las condiciones fijadas por la jurisprudencia de esta Corporación para catalogar este derecho como uno fundamental[5].

18. La Constitución establece que todo documento público es de libre acceso “salvo los casos que establezca la ley”. En sentencia T-1268 de 2001 la Corte indicó que la reserva de ley en esta materia implica que sólo el legislador puede establecer restricciones al acceso a documentos públicos[6].

Lo anterior permitiría pensar que una vez el legislador ha establecido que un documento es reservado, este queda sujeto a un secreto absoluto. Tal interpretación resulta desproporcionada, pues si bien persigue, en abstracto, un fin constitucionalmente legítimo -como es el de preservar el secreto del contenido de los documentos públicos-, y resulta idóneo para el efecto, no es necesario pues existen algunas medidas menos lesivas del derecho al acceso a documentos públicos que obligan a morigerar la tesis del secreto absoluto.

El secreto de un documento no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser público, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C.P.). Así, si bien la persona no puede conocer el contenido del documento, si puede establecer relaciones entre las decisiones soportadas en tales documentos y otros elementos de juicio, que le permitan, si lo considera pertinente, cuestionar la actuación estatal. Así, a través de proceso judicial, podrá lograr que se levante el sigilo (aunque sólo sea para el conocimiento reservado del juez), y se pueda controlar la actuación estatal.

No resulta compatible con un estado de derecho y, muchos menos, con una democracia constitucional de corte participativa como la colombiana, que el sigilo en materia documental llegue hasta el extremo que los ciudadanos no puedan ejercer, de manera razonable, control sobre las actuaciones estatales.

19. Los documentos públicos, ha señalado esta Corte, no se limitan a aquellos que son producidos por órganos públicos, sino que se extiende a aquellos documentos que reposan en las entidades públicas, los producidos por las entidades públicas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares o conducta concluyente, se entienden públicos[7]. Lo anterior permitiría pensar que documentos con contenido privado, en manos del Estado, son públicos y, mientras no exista ley que prohíba su exhibición, debe garantizarse el acceso al mismo.

En sentencia T-729 de 2002 la Corte dejó en claro que “el proceso de administración de los datos personales se encuentra informado por los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e

individualidad”. Si bien en dicha oportunidad la Corte se refirió al manejo de información colocada a disposición de los usuarios de servicios de consulta a través de la red internet, guarda estrecha relación con el tema que ocupa a la Corte, pues suponía la puesta a disposición del público de un medio de consulta de información privada contenida en archivos estatales. Es decir, se diseñó un mecanismo de acceso masivo a documentos públicos.

En la mencionada sentencia la Corte fijó los siguientes parámetros para el principio de circulación restringida:

“Según el principio de circulación restringida, estrechamente ligado al de finalidad, la divulgación y circulación de la información está sometida a los límites específicos determinados por el objeto de la base de datos[8], por la autorización del titular y por el principio de finalidad, de tal forma que queda prohibida la divulgación indiscriminada de los datos personales[9].”

Conforme a lo anterior, los datos personales, aún los contenidos estarían por fuera de la posibilidad de alguna persona tenga acceso a los documentos contenidos de tal información, así sea el caso de constar en un documento público. Como quiera que ello puede implicar una restricción fuerte al derecho de acceder a los documentos públicos y al derecho a la información, en la mencionada sentencia T-729 de 2002, la Corte hizo dos distinciones importantes para el presente caso:

“La primera gran tipología, es aquella dirigida a distinguir entre la información impersonal y la información personal. A su vez, en esta última es importante diferenciar igualmente la información personal contenida en bases de datos computarizadas o no y la información personal contenida en otros medios, como videos o fotografías, etc.

En función de la especialidad del régimen aplicable al derecho a la autodeterminación, esta diferenciación es útil principalmente por tres razones: la primera, es la que permite afirmar que en el caso de la información impersonal no existe un límite constitucional fuerte[10] al derecho a la información, sobre todo teniendo en cuenta la expresa prohibición constitucional de la censura (artículo 20 inciso 2º), sumada en algunos casos a los principios de publicidad, transparencia y eficiencia en lo relativo al funcionamiento de la administración pública (artículo 209) o de la administración de justicia (artículo 228). Una segunda razón, está asociada con la reconocida diferencia entre los derechos a la intimidad, al buen nombre y al habeas data, lo cual implica reconocer igualmente las diferencias entre su relación con la llamada información personal y su posible colisión con el derecho a la información. La tercera razón, guarda relación con el régimen jurídico aplicable a los llamados procesos de administración de datos inspirado por principios especiales y en el cual opera, con sus particularidades, el derecho al habeas data.

La segunda gran tipología que necesariamente se superpone con la anterior, es la dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma. En este sentido la Sala encuentra cuatro grandes tipos: la información pública o de dominio público, la información semi-privada, la información privada y la información reservada o secreta.

Así, la información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos,

los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno.

La información semi-privada, será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas.

La información privada, será aquella que por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio.

Finalmente, encontramos la información reservada, que por versar igualmente sobre información personal y sobretodo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles"[11] o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.

Para la Corte, esta tipología es útil al menos por dos razones: la primera, porque contribuye a la delimitación entre la información que se puede publicar en desarrollo del derecho constitucional a la información, y aquella que constitucionalmente está prohibido publicar como consecuencia de los derechos a la intimidad y al habeas data. La segunda, porque contribuye a la delimitación e identificación tanto de las personas como de las autoridades que se encuentran legitimadas para acceder o divulgar dicha información.”

Tomando en consideración lo anterior, el espectro de la información personal que puede ser objeto de sigilo, se resuelve a partir de una gradación de la información. Así, información personal reservada que, por alguna circunstancia –cuestionable en algunos casos y que la Corte no entra a analizar por no corresponder al tema objeto de estudio- está contenida en documentos públicos, nunca podrá ser revelada y, por lo mismo, no puede predicarse de éste el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procesos estatales respectivos. De lo anterior fluye que sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso.

20. De acuerdo a lo analizado hasta el momento, los documentos públicos serán de libre acceso salvo que el legislador así lo haya establecido o que contengan información que, conforme a la jurisprudencia constitucional deba mantenerse bajo determinados niveles de reserva.

También se ha señalado que la posibilidad de imponer reserva sobre ciertos documentos –sea porque el legislador así lo estableció o porque contiene información personal que deba

reservarse-, no supone la inexistencia de un registro de sobre la existencia del documento. Se repite que la reserva al acceso a documentos públicos únicamente se justifica por la necesidad de proteger la información allí contenida. Pero nada justifica que se niegue a la ciudadanía que conozcan que un documento público existe y está sujeto a reserva.

Lo considerado hasta este momento se limita a la fijación de límites para el tenedor del documento público y las personas que pretenden acceder a los documentos públicos. Resta por considerar el medio que soporta este derecho.

Acceso a documentos públicos, archivos y censura.

21. Según se ha analizado, existe una estrechísima relación entre los derechos fundamentales a la información y al acceso a documentos públicos. En sentencia T-227 de 2003 la Corte analizó cómo derechos cuyo goce dependen de la información –sea por necesidad de acreditar información para gozar el derecho o porque el derecho supone la búsqueda de información (o de opiniones)-, como el derecho a acceder a documentos públicos, se soportan en la existencia de sistemas físicos, lógicos o de cualquier naturaleza, de almacenamiento de datos.

Los datos no corresponden al documento, sino que el documento contiene datos. Sin embargo, la producción exponencial de documentos que contienen datos socialmente relevantes, demanda una debida custodia, organización, actualización y circulación. Sin tal debida custodia, organización, actualización o circulación de datos, es decir, sin una correcta gestión de los archivos, públicos o privados, el disfrute de los derechos fundamentales puede tornarse en nugatorio. Así, en sentencia T-443 de 1994 la Corte analizó como la indebida gestión de historias clínicas condujo a la violación del derecho fundamental a la información mínima vital; en sentencia SU-014 de 2001 la indebida circulación y actualización de los archivos sobre capturas, condujo a la violación del derecho de defensa. En sentencia T-229 de 2000 la Corte analizó la violación de los derechos fundamentales de una persona debido al desorden en el sistema de archivos de una entidad de seguridad social. Finalmente, en sentencia T-227 de 2003 la Corte confirmó la negativa de una demanda de tutela, debido a que existía un medio judicial que, prima facie, se estimaba idóneo para lograr la recuperación de la información que existía en un archivo indebidamente custodiado. Claramente, la Corte hubiera protegido el derecho a la información de demostrarse la falta de idoneidad de dicho medio de defensa.

Estos ejemplos son muestra del inmenso interés constitucional respecto de los archivos. No sobra mencionar que el habeas data en últimas, supone el ejercicio de determinados derechos frente a sistema de archivo, aunque centrado en los datos mismos.

22. El derecho al acceso a documentos públicos, dada la producción exponencial de documentos, demanda organización de los mismos. Por organización la Corte entiende la existencia de un sistema de clasificación racional de los documentos. Así, un archivo no es un “arrume de costales” que contengan documentos o la colocación de folios y expedientes de manera “ordenada” físicamente. La organización de los documentos está dirigida a establecer qué documentos existen en un archivo y diseñar los medios para custodiar debidamente tales documentos, así como para fijar parámetros –compatibles con el orden constitucional- de acceso a los mismos.

La custodia de los documentos no se limita a impedir el acceso indebido a los mismos, sino que comporta su protección física, sea contra agentes naturales, accidentes u otros riesgos.

Documentos de valor histórico, por ejemplo, demandan en algunas ocasiones medidas extremas

de protección contra su deterioro físico, mientras que documentos sensibles, exigen mecanismos de protección en contra del acceso indebido de terceros. Para discriminar qué medios de custodia se requieren, pasa, necesariamente, por la clasificación de los documentos, es decir, por una organización.

23. Lo anterior implica una redefinición del concepto de custodio del archivo. El custodio de un archivo es garante de que la información contenida en un archivo sea susceptible de ser transmitida en el momento en que el sistema jurídico así lo autorice.

23.1 El acceso a documentos públicos, implica, como ya se ha indicado en esta providencia, acceso a información. Tal información está almacenada y dispuesta para su transmisión en la sociedad (derecho a transmitir la información y derecho a acceder a la información). Toda información contenida en los archivos serán públicos en algún momento. Sea en una relación de tiempo cercana (como la información pública y la información personal pública) o lejana. Este último caso, cuando la información adquiera carácter histórico. También implica el deber de impedir que la información (para el presente caso, acceso a documentos públicos) sea accedida antes de que la ley lo autorice.

El custodio del archivo, en tanto que garante, carece de competencia para impedir el acceso a los documentos públicos no susceptibles de reserva. Para tal efecto, tiene la carga de organizar y mantener debidamente los archivos (sean físicos o lógicos), a fin de que efectivamente se pueda acceder a los documentos públicos y distinguir aquellos que están sujetos a reserva.

23.2 El incumplimiento de este deber de garante implica una forma de censura, prohibida por la Constitución. Censura no se limita a la revisión de la información u opiniones transmisibles en la sociedad. Se censura, en términos generales, cuando se impide el acceso a información –que está contenida en documentos- respecto de la cual, en el momento histórico, no existe reserva para su divulgación.

La censura puede adquirir formas burdas, como la existencia de oficinas que expiden la autorización para publicitar la información. También, mecanismos sutiles, como las trabas burocráticas para acceder a documentos o desorden en archivos que implican la imposibilidad para encontrar los documentos. También es una forma de censura ocultar la existencia misma de documentos.

Primer problema jurídico.

24. El G.I.T. negó el acceso a actos administrativos y conciliaciones relacionadas con prestaciones sociales de los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia. Basó su negativa en el Decreto 1045 de 1978, cuyo artículo 51 estableció que “los documentos relativos a prestaciones sociales quedan amparados por el principio de reserva profesional”.

El mismo estatuto definió qué documentos constituyen los “relativos a prestaciones sociales”. El artículo 50 del Decreto 1045 de 1978 dispuso que “las entidades que reconozcan prestaciones sociales llevarán un archivo sobre el reconocimiento de las mismas, en el cual se conservarán las providencias que las decreten y los antecedentes en que se fundamentan”.

Así las cosas, la reserva documental afectaría tanto a los actos y conciliaciones sobre prestaciones sociales, como los documentos contentivos de información que fundamentan tales decisiones.

25. El Decreto 1045 de 1978 fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Legislador mediante Ley 5 de 1978. Así, está satisfecho el requisito de que se trate de una reserva legal. Ello no implica que necesariamente constituya una reserva admisible, pues puede resultar desproporcionada.

25.1 Para la Corte, resulta claro que la medida persigue un fin legítimo, cual es resguardar la información personal relativa a ingresos de trabajadores estatales. La medida resulta idónea y adecuada la medida, en cuanto el sigilo documental efectivamente impide el conocimiento de tal información. También se estima necesaria, en tanto que sólo mediante la prohibición de acceder a tales documentos, se impide que se vincule a una persona con una situación laboral y prestacional concreta. Tampoco, prima facie, se reputa desproporcionada, pues no existe, salvo circunstancias especiales y que demandan intervención administrativa o judicial, interés alguno en que las personas conozcan abiertamente dicha información.

Existen dos circunstancias que podrían alterar este estudio. De una parte, el acceso a dicha información por parte de la familia del extrabajador y, por otra, acceso a información no personal contenida en tales documentos. La Corte no analizará el primer evento, por no ser objeto del presente proceso.

25.2 Como se ha indicado, el interés que existe en reservar estos documentos estriba en la necesidad de evitar que se vincule a una persona con una situación prestacional determinada. Por lo tanto, si es posible que se acceda a los documentos de manera que se desvincule a la persona de la situación prestacional, la negativa absoluta al acceso a los documentos públicos resulta desproporcionada.

La posibilidad de conocer cómo la administración dispone de sus recursos, pasa por acceder a los documentos y a la información sobre la manera en que, dadas las circunstancias del caso, liquida prestaciones o factores salariales. Si la administración ha incurrido en prácticas contrarias a la ley, la ciudadanía tiene derecho a indagar y a establecer que efectivamente así ha ocurrido. Igualmente, de establecerse, tiene el deber de denunciar o de iniciar las acciones dispuestas por el ordenamiento para ello.

Impedir dicho conocimiento, implica, como ya se indicó, una forma de censura sobre las actuaciones de la administración, absolutamente prohibidas por la Constitución.

26. En el presente caso, como ya se mencionó, el G.I.T. se limitó a negar el acceso a los documentos, amparándose en la reserva dispuesta en el artículo 51 del Decreto 1045 de 1978. Podría pensarse que tal medida resulta proporcionada, pues claramente podría aducirse que los actos administrativos y las conciliaciones, sean colectivas o privadas, tendrían por efecto permitir la vinculación entre los nombres de los extrabajadores y su situación prestacional.

Sin embargo, del informe de la Contraloría General de la Nación y de las respuestas dadas por el G.I.T. no es posible establecer si existe manera de distinguir entre los documentos que permiten dicha vinculación de aquellos que pueden evitarla. Lo anterior, precisamente, por la inexistencia de un archivo organizado debidamente.

27. Según se mencionó, el artículo 50 del Decreto 1045 de 1978 obligaba a la Empresa Puertos de Colombia a mantener un archivo de sobre el reconocimiento de prestaciones sociales. A su liquidación, la entidad o persona encargada de ello tenía la obligación de dejar un inventario del archivo, y así mismo, el Ministerio de Trabajo tenía la obligación de recibir el archivo con un inventario. Esta obligación data de la Ley 4 de 1913, cuyo artículo 289 estableció que “los jefes

de las oficinas vigilarán que los secretarios reciban los archivos por inventario y que arreglen convenientemente el que corresponda al tiempo que funcionen”.

Según se ha establecido, el Ministerio del Trabajo nunca recibió un archivo inventariado de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, en lo que al pasivo pensional respecta. Por lo mismo, el liquidador de la misma o quien estuviera a cargo del pasivo de la entidad, incurrió en falta a un deber constitucional. Tal falta determina, en parte, el funcionamiento del G.I.T.

Los alegatos del demandado dentro del presente proceso se dirigen a demostrar que entre sus funciones se encuentran las de organizar debidamente el archivo al cual pretende acceder el demandante. Ello permitiría pensar que no han violado el derecho al acceso a documentos públicos, pues su labor de organización no ha culminado.

Con todo, se reportan avances en la materia y, dado ello, el G.I.T. tenía la carga de establecer alguna clase de índice de documentos reservados, para que las personas conocieran de la existencia del documento. La existencia de tal índice no se ha probado, aunque su existencia es una obligación en los términos del artículo 37 del reglamento general de archivos (aprobado por la Junta Directiva del Archivo General de la Nación mediante Acuerdo 07 del 29 de junio de 1994).

Es posible que tal índice esté en proceso de elaboración y su consolidación sólo sea posible una vez esté organizado (o existan mayores progresos en la materia) el archivo. Ello conduce al siguiente problema jurídico.

Segundo problema jurídico.

28. El demandante solicitó al G.I.T. “estudios elaborados acerca de los factores salariales reconocidos y pagados a todos los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia a través de actas de conciliación y resoluciones administrativas”. El G.I.T. indicó que tales estudios o no existen o están en proceso de elaboración y de revisión. Con todo, se trata de la labor encomendada al Grupo Interno de Trabajo. Para el demandante, tales estudios deben existir y, en todo caso, tiene derecho a acceder a lo avanzado.

El derecho al acceso a documentos públicos garantiza a las personas acceder a los documentos producidos por las entidades públicas, mientras no sean reservadas. Podría pensarse que tal acceso se extiende a los documentos que se elaboran paulatinamente, como, por ejemplo, estudios parciales o documentos de trabajo. Empero, permitir acceso a tales documentos implican una considerable carga para la administración, pues impiden el debido funcionamiento de la misma. Tratándose de esta clase de documentos, éstos o no tienen carecer definitivo o no han sido base para la toma de decisiones.

En el presente caso, el demandante pretende acceder a documentos que contienen estudios en proceso de elaboración, sobre las prestaciones sociales reconocidas a extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia. El volumen de información que debe consultarse para realizar tales estudios es, conforme se desprende de los datos que posee la Corte, inmenso, pues se trata de revisar las historias de una cifra que gira en torno a los 18.000 extrabajadores.

Dado lo anterior, y sin que exista información sobre el carácter definitivo (aunque sean estudios parciales) de tales documentos o que éstos hayan servido como base para la toma de decisiones, resulta poco razonable demandar acceso a los mismos. Lo anterior, en la medida en que implica (i) colocar a disposición del público documentos que no necesariamente responden a criterios de

veracidad y objetividad (C.P. art. 20 de la Carta) o que no han sido revisados debidamente por la administración y (ii) generar factores que dificulten la realización de las labores de la entidad.

29. No obstante lo anterior, dado que el G.I.T. tiene la obligación de producir un archivo contentivo de los documentos producidos por él, al margen de -o sumado a- la labor de archivo que desarrollan, el demandante tenía derecho a acceder a alguna suerte de índice que indicara cuales documentos se han producido de manera definitiva, a los cuales si tiene derecho de acceso.

La negativa rotunda del G.I.T. a suministrar información sobre la existencia o no de tales índices o catálogos constituye una violación al derecho de acceso a documentos públicos.

Acceso a documentos reservados y acciones judiciales de protección de la moralidad pública.

30. El demandante manifestó en su petición que requería las actas de conciliación y las convenciones colectivas de trabajo, en las que existieran las condiciones indicadas en la misma petición, con el objeto de demandar su nulidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa. El G.I.T. indicó que el acceso a tales documentos requería poder de parte, pues sólo éstos podían demandar la nulidad de los mismos. En el escrito de tutela asegura que el objeto es iniciar una acción popular en la materia.

La iniciación de tal acción judicial demanda el acceso a determinados documentos. Empero, como se ha establecido, tales documentos tienen carácter reservado o no han sido identificados por parte del G.I.T. Exigir la entrega de los documentos no identificados supone una exigencia de imposible cumplimiento. Cosa distinta es si, a estas alturas, deberían estar en capacidad de suministrarla.

Por su parte, el acceso a documentos reservados genera dificultades. Con razón, el demandante podría aducir que al impedirle el acceso a tales documentos, estaría en imposibilidad de iniciar las acciones judiciales de protección de la moralidad pública.

31. La Corte comparte el interés del demandante en proteger la moralidad pública. Pero dicha protección no puede llegar hasta el punto de afectar derechos fundamentales de los asociados. Es necesario encontrar un punto de equilibrio.

Dicho punto se encuentra en los estudios que el G.I.T. está elaborando sobre la manera en que se liquidaron o pactaron las prestaciones sociales de los extrabajadores de la Empresa Puertos de Colombia. A partir de los mismos, el demandante podrá solicitar a la autoridad judicial competente que levante la reserva y, así, se realice el estudio de la legalidad de éstos.

El problema, nuevamente, consiste en que no existe prueba alguna de que el G.I.T. hubiese elaborado tales estudios y, si los ha elaborado, que exista un índice y archivo de los mismos. Se ha conculcado, por lo tanto, el derecho fundamental a acceder a los documentos públicos.

### III. DECISION

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

**RESUELVE:**

Primero.- Levantar la suspensión de términos en el presente proceso.

Segundo. REVOCAR, parcialmente, el fallo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que negó la tutela del derecho fundamental al acceso a documentos públicos del demandante y, en su lugar, CONCEDER la protección del derecho fundamental al acceso a documentos públicos. En consecuencia, y en los términos de la presente sentencia, se ordena al Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de la Protección Social) que, en el término de diez (10) días informe al demandante sobre la existencia o no de un índice o catálogo de documentos a los cuales tiene derecho a acceder y, en caso de que exista, se le permita el efectivo acceso al mismo.

Tercero.- ORDENAR al Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de la Protección Social) que, en caso de que el mencionado índice o catálogo no exista, informe de este hecho al Archivo General de la Nación, así como a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que tomen las medidas que correspondan.

Cuarto.- ORDENAR al Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de la Protección Social) que, en el término de diez (10) días remita al juez de primera instancia prueba del cumplimiento de las órdenes aquí dictadas.

Quinto.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

[1] Ver Auto 031A de 2002

[2] Sentencia C-887 de 2002. En dicha oportunidad se recoge la jurisprudencia en la materia.

[3] Ver sentencia T-815 de 2000.

[4] Sobre estas relaciones, ver sentencia T-473 de 1992.

[5] Sentencia T-227 de 2003

[6] En la sentencia T-1268 de 2001 se consideró violatorio de este derecho invocar una restricción reglamentaria para impedir el acceso a documentos oficiales relacionados con la

investigación de un accidente aéreo.

[7] Sentencia T-473 de 1992.

[8] Así, en sentencia SU-082 de 1995, la Corte se pronunció sobre el derecho de las entidades financieras a obtener información sobre los perfiles de riesgo de los eventuales usuarios de sus servicios, el cual se encuentra justificado y a la vez restringido a la defensa de los intereses de la institución financiera. Dijo la Corte: "Obsérvese que cuando un establecimiento de crédito solicita información sobre un posible deudor, no lo hace por capricho, no ejerce innecesariamente su derecho a recibir información. No, la causa de la solicitud es la defensa de los intereses de la institución que, en últimas, son los de una gran cantidad de personas que le han confiado sus dineros en virtud de diversos contratos."

[9] Es el caso de la llamada "información específica" en materia registral. Como bien se sabe, la inscripción del nacimiento se descompone en dos secciones, una genérica y otra específica; aquella es de público conocimiento, ésta está sometida a circulación restringida. La información específica, según el artículo 52 del Decreto ley 1260 de 1970 incluye: la hora, el lugar de nacimiento y las huellas plantares del registrado, los nombres de padre y madre, su oficio, nacionalidad y estado civil, así como el nombre del profesional que atendió el parto. Esta información según el artículo 108 del Decreto ley 1260 de 1970 está sometida a circulación restringida. Dice el artículo 115, "las copias y los certificados de las actas, partidas y folios de nacimiento se reducirán a la expresión del nombre, el sexo, el lugar y la fecha de nacimiento.

Las copias y certificados que consignent el nombre de los progenitores y la calidad de la filiación, solamente podrán expedirse en los casos en que sea necesario demostrar el parentesco y con esa sola finalidad, previa indicación del propósito y bajo recibo, con identificación del interesado. La expedición y detentación injustificada de copias o certificados de folios de registro de nacimiento con expresión de los datos específicos mencionados en el artículo 52 (decreto ley 1260 de 1970) y la divulgación de su contenido sin motivo legítimo, se considerarán atentados contra el derecho a la intimidad y serán sancionados como contravenciones, en los términos de los artículos 53 a 56 del Decreto ley 1118 de 1970."

[10] Esta calificación se justifica, entre otras, en virtud de la existencia de ciertos derechos igualmente constitucionales, como es el caso de los derechos de propiedad intelectual (artículo 61 de la Constitución) que constituyen un límite de rango constitucional al derecho a la información.

[11] En la sentencia T-307 de 1999, sobre la llamada información "sensible", la Corte afirmó: "...no puede recolectarse información sobre datos "sensibles" como, por ejemplo, la orientación sexual de las personas, su filiación política o su credo religioso, cuando ello, directa o indirectamente, pueda conducir a una política de discriminación o marginación."



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

