

Sentencia T-340/08

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Subordinación e indefensión

DERECHO DE PETICION-Respuesta suficiente, efectiva y congruente

Para la Corte, una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario. Sin embargo, la contestación será efectiva, si la respuesta soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.) y congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo solicitado verse sobre lo preguntado y no sobre otros temas, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta.

DERECHO DE PETICION-Elementos

Los componentes elementales del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consisten en (i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública o privada según sea el caso, respuesta que debe reunir (ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del interesado.

DERECHO DE PETICION-Límites

DERECHO A LA INFORMACION-Definición

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS

DOCUMENTO RESERVADO-Motivación decisión negativa

RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA-Casos en que resulta legítima

DERECHO DE PETICION-Vulneración por cuanto la contestación no satisface los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia

Referencia: expediente T-1780188

Acción de tutela interpuesta por Ana Silvia Arenas Ruales contra COLPATRIA ARP.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil ocho (2008).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Manuel José Cepeda Espinosa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Cuatro (34) Penal Municipal de Medellín con Funciones de Conocimiento, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Ana Silvia Arenas Ruales contra COLPATRIA ARP.

I. ANTECEDENTES

La accionante, interpuso acción de tutela contra la ARP COLPATRIA, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición; por la negativa de dicha entidad en suministrar la copia del “informe de investigación por muerte” derivado del accidente de trabajo que sufrió su esposo en calidad de vigilante para la empresa VISE LTDA.

Para fundamentar su solicitud, por intermedio de representante judicial, puso de presente los siguientes:

1. Hechos.

1. Afirma que estuvo casada con el señor Orlando De Jesús Arango Serna, el cual falleció en accidente de trabajo ocurrido el 16 de febrero de 2006, cuando laboraba como vigilante para la sociedad VISE LTDA.

2. La esposa del finado considera que hubo culpa patronal en la muerte de su cónyuge y que

conforme a la normatividad laboral, ella puede reclamar al último empleador, la indemnización material y moral de perjuicios por la muerte de su esposo.

3. Por la anterior razón y con el fin de documentarse sobre la muerte de su esposo, solicitó a la ARP COLPATRIA en la que estaba afiliado el señor Arango Serna, copia del informe y resultado de la investigación de esa muerte.

4. Señala la accionante que COLPATRIA le contestó que la información solicitada: “estaba clasificada, en otras palabras, no las de la tutelada, que era ultra secreta, que no la podía conocer NI SIQUIERA LA CONYUGE de quien murió, mejor dicho, que era información reservada”.

5. A juicio de la actora esa información es vital para poder estructurar una adecuada demanda que permita reclamar la indemnización material y moral de perjuicios contra VISE LTDA, empresa en la que trabajaba su esposo al momento del fallecimiento.

6. Posteriormente señaló que la respuesta dada por COLPATRIA ARP no satisface su derecho a la información y a la respuesta real y efectiva que contempla la Constitución Política, pues se limitó a responder sobre información relativa a bases de autoliquidación de aportes, lo cual según la actora no fue lo que se le pidió y repite que lo solicitado a la entidad accionada fue: “COPIA DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN POR MUERTE que está obligada a realizar según Decreto 1530 de 1996 en su artículo 4º”.

Decreto que según la accionante “NO DICE QUE ESE INFORME SEA RESERVADO” y que ninguna otra norma contempla que este tipo de información sea limitada.

Por lo expuesto, solicita el amparo de su derecho fundamental de petición y solicita que se ordene a la ARP COLPATRIA, que suministre las copias de la investigación por muerte de su esposo.

2. Contestación de la entidad demandada.

La representante legal de SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A, autorizada para el ramo de riesgos profesionales, el 23 de octubre de 2007, respondió la solicitud de amparo impetrada por la señora Arenas, para lo cual solicitó la denegación de la solicitud, por cuanto la conducta asumida por la ARP COLPATRIA no vulneró ningún derecho de la accionante.

Las anteriores conclusiones las sustenta, así: “efectivamente la señora ANA SILVIA ARENAS RUALES presentó el derecho de petición al que hace referencia, el cual fue respondido mediante la comunicación aportada por ella y en los términos que allí aparecen”.

Al respecto cita normas adicionales a las indicadas en la respuesta de la accionante, las cuales según la entidad impiden a las entidades administradores del régimen de Seguridad Social suministrar información de las empresas afiliadas, razón por la cual indicó a la accionante, que la información no se podía entregar.

Para ello citó:

-La circular básica jurídica No. 07 de 1996 de la Super-Financiera.

-La Resolución No. 00156 del 27 de enero de 2005(artículo 10), del Ministerio de la Protección Social.

-La Resolución No. 816 del 24 de marzo de 2004, del Ministerio de la Protección Social. (Artículos 4º, 5º, 6º, 9º y 10º).

-El Decreto No.1637 del 26 de mayo de 2006. (Artículos 10, 11 y 12).

Finalmente, manifestó que si lo que la accionante quiere es obtener una prueba para hacerla valer dentro de un proceso contra la empresa, puede acceder a ella por otros medios distintos a la acción de tutela.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El 25 de octubre de 2007, el Juzgado Treinta y Cuatro (34) Penal Municipal de Medellín con Funciones de Conocimiento, denegó el amparo solicitado, considerando que la ARP COLPATRIA le explicó con suficiencia a la accionante, la razón de su negativa para expedir copia del informe sobre el accidente de trabajo sufrido por su esposo, ya que se basó en normatividad vigente la cual impide que ese tipo de información sea suministrada.

Según el juez único de instancia: “(...) es el derecho a la intimidad al que finalmente resulta inmerso en el asunto que se debate, reserva que no desaparece por el fallecimiento del titular del derecho, porque es de aquellos derechos personalísimos, los que no están sujetos

a ser transmitidos por derechos hereditarios”.

Posteriormente adiciona que según el Art. 4 de la Resolución No. 816 del 24 de marzo de 2004, establece que solo la dirección general de planeación y análisis de política del Ministerio de la Protección Social es la única dependencia competente para administrar las bases de datos. Del mismo modo agrega que el artículo 5º de la precitada Resolución establece que tipos de datos pueden ser consultados por las personas naturales o jurídicas y cual es el procedimiento a seguir para la obtención de los mismos.

Por ello, concluye: “(...) en estas condiciones se puede predicar con certeza que la vulneración al derecho de petición, deprecado por la señora Ana Silvia Arenas Ruales (sic) través de apoderado judicial, no existe, por lo tanto, esta acción no está llamada a prosperar”.

La sentencia no fue impugnada.

III. Pruebas.

* Poder especial conferido al abogado de la accionante para actuar en la presente acción de tutela (folio 1).

* Copia de la petición presentada a la ARP COLPATRIA, el 28 de agosto de 2007 (folio 6).

* Oficio de respuesta por parte de la ARP COLPATRIA a la petición de la accionante, fechado del 23 de octubre de 2007 (folios 7 y 8).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

2.1. Teniendo en cuenta los antecedentes reseñados, procede esta Sala a determinar si la ARP COLPATRIA vulnera o no, el derecho fundamental de petición de la señora Ana Silvia Arenas Ruales, por la negativa de suministrar copia del “informe de investigación por muerte”, producto del accidente de trabajo que sufrió su esposo en calidad de vigilante para la empresa VISE LTDA.

De la misma forma se determinará, si la copia del informe de investigación por muerte al que hace referencia el Decreto 1530 de 1996 en su artículo 4º, como lo expuso la entidad accionada tiene el carácter de información reservada, y en el evento de contar con la reserva si la accionante en calidad de cónyuge supérstite tiene derecho a acceder a la información.

2.2. Como asunto preliminar, esta Sala de Revisión previa y brevemente definirá si la presente acción de tutela es procedente, teniendo en cuenta que la misma se dirige contra una entidad particular. De ser procedente y con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se hará referencia a (i) el Contenido, alcance y fin del derecho de petición; (ii) a la jurisprudencia de la Corte relacionada con el derecho a la información y la reserva de la misma; (iii) solución del caso concreto.

3. Procedencia de la presente acción de tutela.

Teniendo en cuenta el ámbito de aplicación, y el carácter subsidiario y residual atribuido por el artículo 86 de la Constitución a la acción de tutela, la Sala abordará el estudio de la procedencia en el presente caso desde el punto de vista de su ejercicio frente a entidades particulares.

Al respecto, el numeral 4º del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991-reglamentario de la acción de tutela-, en concordancia con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, dispone que la acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares, entre

otros casos: “Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controla efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.

Sobre el significado de la subordinación y la indefensión, desde sus inicios esta Corporación ha manifestado y reiterado, que:

“(…) la subordinación alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, en tanto que la indefensión, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate.”¹

En el caso en estudio, se observa que la señora Ana Silvia Arenas, se encuentra en estado de indefensión frente a COLPATRIA ARP, pues, ante la negativa de la entidad de suministrar la información derivada de la investigación por muerte de su cónyuge, la señora Arias se encuentra a merced de la posición dominante de la entidad, por ello, la acción de tutela a pesar de tratarse de una entidad privada se enmarca dentro de los casos en que es procedente.

De la misma manera es de puntualizar que en este caso no se trata de la obtención de una prestación de carácter económico, pues la actora no reclama que se le pague suma de dinero alguna o que se cumpla una prestación económica, sino que lo que plantea es la violación de un derecho fundamental como lo es el de petición (artículo 23 C. Pol.), al negársele el acceso a la información sobre las causas de la muerte de su esposo, bajo el argumento de ser reservada.

De otra parte, es pertinente tener en cuenta que la ARP COLPATRIA, pertenece a un grupo económico, que concretamente tiene su origen en una entidad Bancaria que está relacionada

con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público, lo cual de entrada reviste un interés general y, por tanto, no escapa al postulado constitucional que establece su prevalencia sobre intereses particulares, lo cual se concreta en el carácter de servicio público² que se le atribuyó desde 1959 a las entidades bancarias.³

Con fundamento en las consideraciones expuestas hasta aquí, la Sala considera que la tutela en este caso resulta procedente, por lo que se impone entrar a considerar el fondo del asunto planteado.

4. Contenido, alcance y fin del derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.

La Constitución de 1991 contempla el derecho de petición, de la siguiente manera:

“ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.⁴

Sobre el contenido y alcance del derecho fundamental de petición, la Corte ha dicho que la respuesta a las solicitudes de petición comprende la correlativa obligación por parte de las autoridades, de otorgar una respuesta clara, de fondo, oportuna y congruente.

De la misma forma ha tenido oportunidad de pronunciarse en numerosas sentencias sobre lo que significan los tópicos señalados en negrilla y de la misma forma ha señalado la posibilidad de acudir ante la administración o en ciertos casos ante los particulares cuando ejercen funciones públicas, la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas, sobre la base del derecho a obtener una respuesta oportuna y a que en la misma se resuelva de fondo sobre la solicitud presentada⁵.

Para la Corte, una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario⁶. Sin embargo, la contestación será efectiva, si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁷ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.) y congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo solicitado verse sobre lo preguntado y no sobre otros temas, sin que se excluya la posibilidad de suministrar

información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁸.

Al respecto esta Corporación en las Sentencias T-377 de 2000 y T-1060A de 2001, manifestó lo siguiente:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁹; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares¹⁰; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición¹¹ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa¹²; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;¹³ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹⁴

En lo atinente a la oportunidad en que debe darse la respuesta, es decir, sobre el término que tiene la administración para resolver las peticiones que le han formulado, se acude por regla general al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que dispone el término de 15 días para resolver contados desde su recibo. Según dicha norma, cuando no fuere posible resolver la petición en el plazo mencionado, deberá ponerse en conocimiento este hecho al interesado, expresando los motivos de la demora e indicando a su vez la fecha en que se dará respuesta, la cual debe ser razonable en consideración a la complejidad o dificultad de la solicitud.

Como puede verse, los componentes elementales del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consisten en (i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública o privada según sea el caso, respuesta que debe reunir

(ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del interesado.¹⁵

Por otra parte, en lo que atañe a la finalidad de la petición, la Corte ha considerado que la Carta Política no establece límite alguno, salvo que se trate de información sometida a reserva.

Por ejemplo, ha permitido como fin válido para ejercer el derecho de petición el de recopilar pruebas para la iniciación de un proceso, en el ejercicio del derecho de petición de información a pesar de la existencia de otros mecanismos para acceder a la misma.

La Sentencia T-1075/03, manifestó que el derecho de petición no es un mecanismo subsidiario y puntualizó que el ejercicio del derecho de petición es legítimo para la recopilación de medios probatorios, para un proceso judicial o para la razón que fuere, así:

“Ni la Constitución ni la ley establecen como requisito para ejercer el derecho de petición tendiente a la consecución de información que éste sea el único mecanismo idóneo para conseguirla. Tampoco se deben agotar otros medios para obtener lo pedido para poder hacer uso del derecho de petición. Esto implica afirmar que el derecho de petición no tiene carácter subsidiario. Por tanto, es el titular del derecho quien decide ejercer este derecho para obtener la información o el reconocimiento del derecho buscados. Al respecto ha dicho la Corporación:

Posteriormente la Corte señaló:

“Si bien pueden existir otros mecanismos cuya finalidad [esté] dirigida con mayor precisión a la satisfacción de un interés particular, la persona en cuya cabeza radica tal interés puede considerar más idóneo el derecho de petición para satisfacerlo. El derecho de petición no tiene dentro de su naturaleza la característica de ser subsidiario.”¹⁷ (Subrayados fuera del texto original).

De la misma forma, en la Sentencia T-1102-04, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, ordenó el suministro de una información solicitada para promover una acción judicial, en esa ocasión la Sala estimó:

“(…) la Corte concederá el amparo solicitado y ordenará a la Unidad Administrativa Especial

de Aeronáutica Civil, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, suministre y entregue a la demandante, la información y documentos que sean necesarios para promover, de acuerdo con la ley, las acciones judiciales a que haya lugar, debiendo el actor sufragar el costo de las copias que lo justifiquen”.

En esta medida, los funcionarios ante quienes se presente una solicitud o petición determinada, no pueden excusar la negativa del suministro de la información pedida en la existencia de otros medios para la obtención de lo requerido, simplemente si el titular del derecho eligió este medio para obtener lo necesitado la información debe entregarse, ya que como se dijo ni la Constitución ni la Ley lo prohíben, salvo que se trate de información reservada como se verá más adelante.

5. Jurisprudencia de la Corte relacionada con el derecho a la información y la reserva de la misma. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte en la Sentencia C-488/93, definió la noción de lo que es el derecho a la información diciendo que es: “un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y racionamientos sobre la realidad. Es en virtud de esta tendencia que a toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal. (Subrayado fuera del texto original).

Como se analizó, el artículo 23 de la Constitución, dispuso que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. Así mismo, el artículo 74 superior, estableció de forma especial, que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, “salvo los casos que establezca la ley”. Nuestro ordenamiento jurídico, autoriza a cualquier ciudadano para acceder a la información, de forma tal que éstos puedan consultar todos los documentos que reposen en las oficinas públicas y privadas que presten un servicio público, además que da la posibilidad de solicitar y obtener copias de las mismas, con excepción de aquellas que tengan una reserva de carácter legal, o alguna relación con la defensa o seguridad nacional.

Como puede apreciarse, ésta regla general de acceso a los documentos públicos tiene rango constitucional, y la Carta únicamente permite que por medio de una Ley se establezcan

excepciones de acceso a éste tipo de documentos. Así lo ha entendido esta Corporación desde la Sentencia T-473 de 1992, en la cual se señaló que: “el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos debe, pues, ceñirse a los postulados de la Constitución y la ley tal como lo dispone expresamente el artículo 74. Vale decir: solo la Carta Fundamental y la ley pueden establecer límites al ejercicio de este derecho que por supuesto, incluye la consulta de los documentos in - situ y no sólo como pudiera pensarse, la solicitud de copias”.

18

Igualmente en la Sentencia C-038 de 1996, esta Corporación manifestó sobre el asunto:

“Con todo, el mismo artículo 74 de la Constitución autoriza a la ley para determinar que el público no tenga acceso a ciertos documentos oficiales. Asimismo, la sentencia transcrita parcialmente admite la consagración de excepciones a la regla de la publicidad, al expresar que “la publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible”.

“De lo anterior se concluye que también en los Estados democrático- liberales pueden existir informaciones de carácter reservado, es decir, que no deben ser conocidas por el público. De manera general, será la ley la que establezca cuáles informaciones deberán tener esa calidad. Las restricciones que surjan de esa ley podrán ser sometidas a examen de constitucionalidad, fundamentalmente para establecer si no vulneran el principio de proporcionalidad y si resultan compatibles con una sociedad democrática avanzada.”.

Posteriormente, la Corte en la Sentencia T-074/97, manifestó que en el evento en que una información se encuentre reservada, la entidad que sea requerida a suministrar la información debe motivar la decisión en el evento de ser negativa:

“En cuanto a la información de tipo particular y especial, de las entidades públicas, el Código Contencioso Administrativo, se limitó a establecer que sólo en aquellos casos en que la Constitución y la ley hayan dado carácter reservado a ciertos documentos podrá negarse la petición o la solicitud de copias; no obstante lo anterior, estima la Sala que para garantizar el derecho de petición el legislador estableció en forma expresa, la obligación, por parte de las autoridades de motivar la decisión negativa y, además, la de notificarla al peticionario y al agente del Ministerio Público e inclusive de someterlo eventualmente al control

jurisdiccional”.

De la misma forma, revisando la jurisprudencia de la Corte relacionada con el tema se puede apreciar como en la Sentencia T-1322 de 2000, se analizó el caso de una persona que solicitó al Gerente del Centro de Diagnóstico Automotor del Valle Ltda. (Sociedad de economía mixta de segundo grado), información sobre un contrato administrativo que celebró esa entidad, con la secretaría de tránsito municipal de Cali. La entidad demandada en esa oportunidad, resolvió negativamente esa solicitud, alegando que esa información tenía carácter reservado, por ser propiedad de una firma particular.

La Corte al revisar el caso, observó que había sido vulnerado su derecho fundamental a la información, pues la entidad accionada no pudo demostrar que existía una reserva sobre la información que le fue solicitada¹⁹.

Más adelante, en la Sentencia T-1268 de 2001²⁰, ésta Corporación estudió una acción de tutela interpuesta por una persona que solicitó a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia, la expedición de copias sobre la totalidad de una investigación que adelantaba esa autoridad, en relación con un siniestro aéreo. La entidad allí demandada negó la petición, alegando que existía una reserva sobre esos documentos, “de conformidad con el Convenio de Chicago y el manual y reglamentos aeronáuticos de Colombia, que tan sólo permiten expedir copias del informe final de dicha investigación”.²¹

Consecuente con lo anteriormente expuesto, esta Corporación en la reciente Sentencia C-491/07, retomando lo dicho por la Corte años atrás, dispuso que la normatividad que disponga limitar el acceso a la información dándole el carácter de reservada debe contemplar de manera precisa y concreta que se somete a reserva, sobre el particular la Sala Plena de la Corte, consideró:

“La ley que limita el derecho fundamental de acceso a la libertad de información debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva. En efecto, la Constitución en este sentido rechaza las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información

que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Al respecto ha dicho la jurisprudencia:

“En los términos de la Constitución, la regla general de la publicidad sólo puede tener excepciones en virtud de leyes que, de manera específica, establezcan los casos concretos en los cuales ciertas autoridades claramente definidas pueden establecer que determinada información es reservada. Adicionalmente, la reserva sólo resulta procedente si el legislador aporta razones suficientes para justificarla. En este sentido la Corte ha señalado estrictas condiciones para que el legislador pueda establecer excepciones a la regla general prevista en el artículo 74 Superior.”²².

“En aplicación de esta regla, la Corte declaró la exequibilidad de una serie de disposiciones que autorizaban la reserva de ciertos documentos judiciales bajo el entendido de que las disposiciones demandadas, dada su vaguedad, sólo eran exequibles si se entendía que remitían a las normas legales que de manera precisa y clara establecían la reserva legal de información judicial para proteger a víctimas y testigos de procesos penales²³.

Por ello, la Corte en la antedicha Sentencia C-491/07, señaló las situaciones en que puede resultar legítima la reserva de una información, para lo cual resumió las siguientes: (i) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (ii) ante la necesidad de mantener la reserva para garantizar la seguridad y defensa nacional; (iii) frente a la necesidad de asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (iv) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales. En todo caso cualquier restricción debe resultar razonable y proporcionada a los fines que se busca alcanzar²⁴.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, entrará esta Corporación a analizar el caso concreto.

6.1. En el caso que se estudia, corresponde a esta Sala de Revisión, establecer si la ARP COLPATRIA vulnera o no, el derecho fundamental de petición y acceso a la información de la señora Ana Silvia Arenas Ruales, por la negativa de suministrar copia del “informe de

investigación por muerte”, producto del accidente de trabajo que sufrió su esposo en calidad de vigilante para la empresa VISE LTDA.

La accionante sostiene que está legitimada para solicitar copia del informe que debió elaborarse por la muerte de su esposo en calidad de vigilante de la empresa VISE LTDA afiliada a la ARP COLPATRIA. De la misma forma, expone que este tipo de información no está reservada y que por tanto la entidad accionada al contestar la solicitud no dio una respuesta efectiva y congruente a lo solicitado.

La entidad demandada argumenta que no puede entregar la información derivada del informe de investigación por muerte del señor Orlando de Jesús Arango, ya que este tipo de información se encuentra reservada, conforme a lo dispuesto por la normatividad vigente.²⁵

El juez único de instancia, denegó el amparo solicitado fundamentándose en que el contenido de la respuesta presentado por la ARP COLPATRIA, explicó con suficiencia a la accionante, la razón de su negativa para expedir copia del informe sobre el accidente de trabajo sufrido por su esposo, ya que se basó en normatividad vigente la cual impide que ese tipo de información por tener reserva, no pueda ser suministrada.

De la misma forma consideró que lo que se protege con la denegatoria de la acción de tutela por existir la reserva de la información, es el derecho a la intimidad, reserva que no desaparece por el fallecimiento del titular del derecho, porque es de aquellos derechos personalísimos, que no están sujetos a ser transmitidos por derechos hereditarios.

6.2. Conforme a los antecedentes y jurisprudencia constitucional reseñada en la parte considerativa de esta providencia, estima la Sala que en el presente caso se vulneran los derechos fundamentales de petición, de información y de acceso a la justicia de la demandante, como procede a demostrarse a continuación.

En el presente caso, se tiene que la señora Arenas solicitó el 28 de agosto de 2007 en ejercicio de su derecho de petición a la ARP COLPATRIA, la información que pasa a transcribirse:

“(…) le solicito se sirva expedirme copia autentica de lo siguiente:

a. Del reporte de accidente de trabajo sufrido por el afiliado ¿, ya fallecido señor Orlando De Jesús Arango Serna, quien en vida se identificaba con (...) y que tuvo como último empleador a VISE LTDA”.

b. De la investigación que ordena el D. 1530 de 1996, en su artículo 4º ,que se le ordena al empleador que efectuó y que debe ser enviado a la administradora de riesgos profesionales.

c. Copia autentica del concepto que debió emitir la Administradora de Riesgos Profesionales COLPATRIA como consecuencia del reporte mencionado en el literal anterior”. 26

De la misma forma se ratifica en el escrito de tutela la solicitud de la actora en el sentido de sostener que la información que se pidió a la ARP fue: “COPIA DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN POR MUERTE que está obligada a realizar según el Decreto 1530 de 1996 en su artículo 4º”. 27 Esta norma La señala lo siguiente:

“ARTICULO 4o. ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL CON MUERTE DEL TRABAJADOR. Cuando un trabajador fallezca como consecuencia de un Accidente de Trabajo o de una Enfermedad Profesional, el empleador deberá adelantar, junto con el comité paritario de Salud Ocupacional o el Vigía Ocupacional, según sea el caso, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia de la muerte, una investigación encaminada a determinar las causas del evento y remitirlo a la Administradora correspondiente, en los formatos que para tal fin ésta determine, los cuales deberán ser aprobados por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

“Recibida la investigación por la Administradora, ésta lo evaluará y emitirá concepto sobre el evento correspondiente, y determinará las acciones de prevención a ser tomadas por el empleador, en un plazo no superior a quince (15) días hábiles.

“Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la emisión del concepto por la Administradora de Riesgos Profesionales, ésta lo remitirá junto con la investigación y la copia del informe del Empleador referente al Accidente de Trabajo o del evento mortal, a la

Dirección Regional o Seccional de Trabajo, a la Oficina Especial de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según sea el caso, a efecto que se adelante la correspondiente investigación y se impongan las sanciones a que hubiere lugar.

“La Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cualquier tiempo podrá solicitar los informes de que trata este artículo”.

Siendo clara la norma sobre el tipo de trámite que se debió adelantar por ocasión de la muerte del señor Arango, para esta Sala no es de recibo lo expuesto por la ARP COLPATRIA, en la contestación de la petición, ya que no satisface los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que se ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud de una persona que está legitimada para hacerlo como lo es la esposa del trabajador fallecido.

La respuesta dada por la entidad, se limitó a exponer citas de supuesta normatividad aplicable al caso, la cual a su criterio dispone que lo solicitado ostenta el carácter de información reservada, para ello puso de presente lo siguiente:

“Resolución No. 816 del 24 de marzo de 2004, del Ministerio de la Protección Social, por la cual se regula la difusión, acceso y utilización de la información en los sistemas de seguridad social Integral dispone de acuerdo con lo previsto en los artículos 276 de la Ley 100 de 1993 y 14 del Decreto 1406 de 1999, la información relativa a las bases y autoliquidación de aportes al sistema de seguridad social Integral que figuren en las declaraciones respectivas, tendrá el carácter de información reservada”.

“En el artículo 2º de esta Resolución se establece que la información representada en medio físico, medio magnético, archivos o bases de datos de los sistemas de información administrados por el Ministerio de la Protección Social es de circulación restringida para los terceros totalmente ajenos al ámbito propio en el cual se obtuvo dicha información y deberán ser protegidos con la debido reserva, custodia y conservación y solo podrán ser utilizados para los fines de la Ley por parte de las personas naturales que accedan a esta.

“En el artículo 50 dispone un procedimiento para que las personas naturales o jurídicas accedan a datos relativos a estadísticas oficiales de los sistemas de Seguridad Social Integral y protección Social disponibles en el Ministerio de la Protección Social.

“La reserva de la información vuelve a ser ratificada en el artículo 10 de la Resolución 00156 del 27 de enero de 2005 del Ministerio de la Protección Social en los siguientes términos:

“Artículo 10. Reserva en el manejo de información. Los organismos de dirección, vigilancia y control y los obligados a mantener y reportar la información, deberán observar la reserva que establece la ley para algunos documentos, por tal razón estos deberán utilizarse única y exclusivamente para los fines de la presente resolución.

“De acuerdo a lo anterior, no es posible dar respuesta a su solicitud en los términos indicados”. 28 (Negrillas y subrayados fuera del texto original)

Posteriormente en la contestación de la presente acción de tutela, agregó lo dispuesto por los artículos 4º, 5º, 6º, 9º y 10º de la Resolución 816 del 24 de marzo de 2004 del Ministerio de la Protección Social, que establecen:

“Artículo 4. Administración y suministro de la información contenida en las bases de datos. La Dirección General de Planeación y Análisis de Política del Ministerio de la Protección Social será la única dependencia competente para administrar las bases de datos y suministrar la información y estadísticas del sistema de información de los Sistemas de Seguridad Social Integral y de Protección Social, en los términos previstos en la presente resolución.

“Los administradores fiduciarios de los fondos adscritos al Ministerio de la Protección Social y las demás dependencias del Ministerio, no podrán suministrar esta información y en consecuencia, solo se tendrá como información oficial, la obtenida por la dependencia responsable de su administración y suministro.

“El contenido y veracidad de los datos que hacen parte del sistema de información o base de datos suministrada, es de exclusiva responsabilidad de la persona natural o jurídica que reporta la información al Ministerio de la Protección Social.

“Artículo 5º. Solicitud de información general. Las personas naturales o jurídicas podrán acceder solamente a datos relativos a estadísticas oficiales de los Sistemas de Seguridad Social Integral y de Protección Social disponibles en el Ministerio de la Protección Social, mediante el siguiente procedimiento:

“1. Deberán presentar solicitud escrita a la Coordinación de Sistemas de Información de la Dirección General de Planeación y Análisis de la Política, indicando la utilización que darán a la misma.

“2. Con la solicitud adjuntarán el medio en el cual se incluirá la información conforme a los recursos disponibles en el Ministerio.

“3. La Coordinación de Sistemas de Información de la Dirección General de Planeación y Análisis de la Política, evaluará la solicitud, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la presente Resolución y dará respuesta al peticionario señalando la fecha de su entrega.

“4. Una vez aprobada la solicitud, anexarán el recibo de consignación del valor establecido por el servicio conforme a la reglamentación correspondiente.

“5. Reclamarán el resultado de la información requerida en la fecha definida por la Coordinación de Sistemas de Información de la Dirección General de Planeación y Análisis de la Política.

Artículo 6º. Solicitud de datos o información específica. Cuando por razones de competencia legal, una entidad requiera información debe solicitarla por escrito señalando la norma que otorga su competencia, detallando el uso que le va a dar y el procedimiento que va a utilizar. Con base en esta información, el administrador de la información le dará el acceso de acuerdo con las características de la información requerida y con las normas de seguridad informática.

“El permiso automáticamente convierte al funcionario y a la institución que accede a los datos o a la información administrada por el Ministerio, en responsables de la confidencialidad y seguridad de la información a la cual se le haya brindado el acceso.

Asimismo, en la contestación de la presente demanda, puso de presente lo contemplado en el Decreto 1637 del 26 de mayo de 2006 artículos 10º, 11º y 12º, respectivamente así:

“Artículo 10. Consultas. El Ministerio de la Protección Social determinará el alcance de las consultas al RUAF que podrán efectuar los organismos de control, las administradoras y el público en general, así como el procedimiento para llevarlas a cabo. Dicha determinación deberá respetar el derecho a la intimidad de las personas, impedir la competencia desleal

entre administradoras y las prácticas restrictivas de la libre competencia”.

“Las administradoras podrán consultar el RUAF con el propósito de controlar que se efectúe un adecuado traslado de los afiliados en el Sistema y el cumplimiento, por parte de los mismos, de los requisitos para acceder a cada Subsistema.

“Parágrafo. En ningún caso el RUAF sustituirá la responsabilidad de las administradoras de contar con sistemas de información propios para la validación de derechos por parte de los usuarios, la adecuada administración de la afiliación de los mismos, y demás obligaciones que les otorgue la ley.

“Artículo 11. Reserva de la información. La información que por ley tenga el carácter de reservada y que reporten las entidades administradoras al órgano de administración del RUAF deberá conservar ese carácter. En consecuencia, la misma sólo podrá ser suministrada a las propias entidades que la originaron para subsanar las inconsistencias que en ella se encuentren, y a los órganos de control para el ejercicio de las competencias que la ley les otorga. Dicha información podrá igualmente ser utilizada para efectos estadísticos”.

“Artículo 12. Protección de datos. El Ministerio de la Protección Social, con el propósito de garantizar la reserva y confidencialidad de la información, definirá los mecanismos de seguridad y de control de acceso al sistema de información que conforma el RUAF”.
(Negrillas de la entidad).

Como se puede ver en las subrayas y negrillas realizadas por la Sala y la entidad, la respuesta dada por COLPATRIA ARP, hace referencia al procedimiento y limitaciones para acceder a información estadística del Sistema de Seguridad Social Integral y de Protección Social, lo cual no corresponde en parte alguna a lo solicitado por la actora. Esta incongruencia en la respuesta fue advertida por la accionante en su escrito de tutela, cuando manifestó: “No señor juez, mí mandante no está pidiendo “datos relativos a estadísticas oficiales de los sistemas de seguridad social [...]” mi mandante está pidiendo copia de la investigación por muerte que debió realizar esa Administradora de Riesgos Profesionales”²⁹.

Examinada la normatividad expuesta por la entidad accionada para negar la solicitud y ponderando que esta misma fue la tenida en cuenta por parte del juez único de instancia

para denegar el amparo, no se advierte expresamente que la investigación a la que hace alusión el Decreto 1530 de 1996 en su artículo 4, tenga el carácter de información reservada, Ligado a esto, la ARP no sustenta porque debería dársele el carácter de información reservada. Por el contrario, simplemente la entidad se limita a citar de manera vaga y general normas referentes a estadísticas y sistemas de información oficiales de los sistemas de Seguridad Social Integral y protección Social disponibles en cabeza del Ministerio de la Protección Social, al igual que los requisitos para solicitar información general, cuando lo pedido es claro y puntual.

Incluso, aún en el evento de que dicha información fuere reservada, en este específico caso también debería otorgarse, en la medida que no se trata de un tercero ajeno al causante, ya que quien solicita la información es la esposa o la cónyuge supérstite de la persona fallecida, la cual en calidad de beneficiaria se sustituye a su cónyuge en sus derechos y obligaciones.

30

6.3. Por otra parte, dado que la accionante manifestó que la información solicitada: “es vital para poder estructurar una adecuada demanda que permita reclamar la indemnización material y moral de perjuicios contra VISE...”³¹; al negársele la entrega de la información requerida, consecuentemente se le estaría entorpeciendo su derecho a la justicia, en la medida que el fin de la petición es saber la causa por la cual murió su esposo según la entidad para la cual trabajaba al momento de su muerte, con el objetivo de adelantar la demanda de indemnización moral y material a la que cree tener derecho.

Teniendo en cuenta lo transcrito, no es de recibo el argumento expuesto por COLPATRIA ARP, en el orden de manifestar la subsidiariedad del derecho de petición cuando dijo: “(...) si lo que el apoderado de la accionante pretende es obtener una prueba para hacerla valer dentro de un proceso contra la empresa, puede acceder a ella por otros medios distintos diferentes al mecanismo excepcional y residual de la tutela como por ejemplo solicitando al juez que la decrete de oficio”. Lo manifestado por la entidad accionada no puede dejarse pasar por alto a esta Sala de Revisión, ya que conforme a la parte considerativa de esta Sentencia quedó suficientemente explicado que la Carta Política no establece límite alguno a la finalidad de la petición y que es permitida como fin válido para recopilar pruebas para la iniciación de un proceso, a pesar de la existencia de otros mecanismos.

En esta medida, si la accionante optó por el derecho de petición para acceder a la información derivada de la investigación por muerte de su esposo no sirve como excusa la existencia de otros medios para la obtención de lo requerido.

En conclusión, la información pedida debió suministrarse o en el remoto caso de no existir, por la razón que fuere, exponer congruentemente la situación real y no decantar la respuesta de fondo, bajo el argumento de ser una información reservada que la entidad accionada no pudo probar y de la cual quedó demostrado que la Ley no dispone expresamente que tenga reserva.

6.4. Por las anteriores razones, la Sala tutelar los derechos fundamentales de la accionante, para lo cual revocará el fallo único de instancia que denegó el amparo solicitado y en su lugar ordenará a la entidad accionada, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente Sentencia proporcione lo solicitado por la accionante en su petición del 28 de agosto de 2007, suministrando y entregando las copias auténticas de la información requerida.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el veinticinco (25) de octubre de 2007, por el Juzgado Treinta y Cuatro (34) Penal Municipal de Medellín con Funciones de Conocimiento, que denegó la tutela interpuesta por la señora Ana Silvia Arenas Ruales, por las razones y en los términos de esta Sentencia.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaria General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencias T-290/93, T-611/01, T-905/02, T-869/02, entre otras.

2 Confróntese la Sentencia T-443/92.

3 A manera de ejemplo véase como en la Sentencia T-584/06, se trató la procedencia de la acción de tutela precisamente contra el Banco COLPATRIA “(...) en cuanto a la procedencia de la acción de tutela contra los particulares que prestan el servicio público bancario, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado en reiteradas oportunidades que la acción de tutela procede de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución y 42 del Decreto 2591 de 1991. En efecto, el Constituyente entendió que, en algunos casos, los derechos fundamentales pueden ser exigibles de manera directa en las relaciones entre particulares, pues su eficacia se dirige a proteger a quienes la praxis económica, social o política los ubica en condiciones de inferioridad o indefensión que les impide ejercer sus derechos con la autonomía y libertad propias de las relaciones privadas. (Subrayado fuera del texto original).

Por esta misma razón, debería entenderse que una ARP3 que asume las funciones delegadas por el Estado de administrar las contingencias de los riesgos profesionales de los trabajadores, para los efectos de la acción de tutela, convendría que se equiparara a una “entidad pública”, teniendo como consecuencia el control jurisdiccional directo sobre sus acciones u omisiones cuando con ellas se vulneren o amenacen los derechos fundamentales

de las personas.

4 De la misma forma téngase en cuenta que el artículo 85 de la Carta Política contempla el artículo 23 como derecho de aplicación inmediata.

5 Sobre los distintos temas abordados por esta Corporación tratando situaciones derivadas del derecho de petición pueden verse las Sentencias: T-481/92, T-457/94, T-294/97, T-1160A/01, T-294/03, T-392/03, T-625/04, T-411/05, T-256 de 2007, T-562- 2007, T-181 de 2008, entre muchas otras.

6 Sentencias T-1160A/01, T-581/03, entre otras.

7 Sentencia T-220/94.

8 Ver las sentencias T-669/03 y T-350/06.

9 Sentencia T-481 de 1992.

10 Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

11 Sentencia T-1104 de 2002.

12 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

13 Sentencia 219 de 2001.

14 Sentencia 249 de 2001.

15 Sentencia T-048 de 2007.

16 Ver sentencia T-050/95. En esta ocasión la tutelante estaba solicitando, a través de derecho de petición el reconocimiento y pago de la sustitución pensional. A pesar de que existían otros mecanismos para obtener lo pedido, la Corte consideró que la petición por ella elevada debería tener una respuesta de fondo y oportuna. [Cita de la Sentencia referenciada].

17 Ver sentencia T-463/01.

18 Así mismo, en la Sentencia T-066 de 1998, la Corte indicó lo siguiente: “(...) las personas y los medios de comunicación pueden solicitar información sobre los más diversos actos de las autoridades públicas, a través del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política. Esta potestad ciudadana ha sido establecida expresamente en el artículo 74, que establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.

“No obstante, lo cierto es que lo que el actor solicita es un informe de gestión sobre un contrato interadministrativo el cual, por expreso mandato del artículo 74 de la Carta, resulta, en principio, público; de lo cual se colige que también, en principio, todo lo relacionado con dicho informe tiene la condición de información pública, sin importar si adicionalmente, se trata de convenios o contratos celebrados con particulares. En efecto, en principio, todo lo referente a dicho convenio interadministrativo es y debe ser de público conocimiento, para asegurar el adecuado control sobre su desarrollo y ejecución”. Sent. T-1322/00.

20 De la misma forma, en la Sentencia T-1102 de 2004, la Corte analizó un caso con similares supuestos fácticos al revisado en la Sentencia T-1268 de 2001 y concedió el amparo solicitado.

21 Para la Corte, la actitud de la entidad demandada vulneró el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos del actor, pues sobre los documentos no existía una reserva legal. Se consideró, que la afirmación realizada por la entidad demandada, sobre la pretendida reserva de los documentos solicitados, no tenía origen en la Ley sino en un acto de la administración, que fue dictado en ejercicio de su función reglamentaria. Además constató que ni en el código de Comercio ni en la Convención Libre de Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1947, existía una reserva para las investigaciones sobre accidentes aéreos.

22 Sentencia C-370 de 2006.

23 Sentencia C-370 de 2006.

24 Confróntese la Sentencia C-491/07.

25Recuérdese que la entidad accionada citó al respecto, la circular básica jurídica No. 07 de

1996 de la Super-Financiera, la Resolución No. 00156 del 27 de enero de 2005(artículo 10), del Ministerio de la Protección Social, la Resolución No. 816 del 24 de marzo de 2004, del Ministerio de la Protección Social y el Decreto No.1637 del 26 de mayo de 2006 (artículos 10, 11 y 12), normatividad que será expuesta más adelante.

26 Folio 6.

27 Folio 3.

28 Folios 7 y 8.

29 Folio 4.

30 El vinculo entre la señora Ana Silvia Arenas y el señor Orlando de Jesús Arango Serna, en ningún momento fue objetado por la entidad accionada, razón por la cual la Sala no entrará a evaluar esta circunstancia.

31 Folio 3.