

Corte Constitucional
Sentencia T-398
30-06-2015

Referencia: Expediente T-4.714.387

Acción de tutela instaurada por el ciudadano Rafael Enrique Hernández Rosario contra el Municipio de Montería.

Procedencia: Juzgado Tercero Civil del Circuito de Montería.

Asunto: violación de los derechos fundamentales de petición y habeas data cuando la administración omite la reconstrucción del archivo público que contiene la historia laboral del actor.

Exceso ritual manifiesto, por parte de la administración cuando exige documentos originales que se encuentran en sus archivos para el reconocimiento de una pensión de jubilación.

Valor probatorio de los documentos en copia simple aportados por el actor y cuyos originales reposan en archivo público.

Magistrada sustanciadora: **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.**

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y, la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

Sentencia

En la revisión de las providencias proferidas el 15 de julio de 2014, por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería – en primera instancia- y el 20 de agosto del mismo año, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de la misma ciudad –en segunda instancia- dentro de la acción de tutela promovida por Rafael Enrique Hernández Rosario contra el municipio de Montería.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que efectuó la Secretaría del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Montería, según lo ordenado por los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. El 27 de enero de 2015 la Sala de Selección de tutelas número uno de esta Corporación la escogió para su revisión.

I. Antecedentes

El 1° de julio de 2014, el señor Rafael Enrique Hernández Rosario, por intermedio de apoderado judicial, promovió acción de tutela¹ contra el municipio de Montería, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la entidad accionada al negarse al reconocimiento de su pensión de vejez, tras considerar que los documentos aportados por el accionante y los que se encuentran en el archivo público son copias simples, lo que le impide a esa entidad territorial acceder a la petición del actor.

Solicita que el juez de amparo ordene a la accionada reconocer y pagar la pensión de jubilación de manera inmediata y permanente al señor Hernández Rosario.

Hechos relevantes

1. Manifestó el accionante que laboró al servicio de la Alcaldía de Montería como capataz de mantenimiento en la sección de alcantarillado de las Empresas Públicas Municipales de esa misma ciudad, desde el 24 de enero de 1962 hasta el 10 de mayo de 1982, para un total de 20 años, 3 meses y 16 días².

2. El actor aportó las siguientes constancias en copia simple, expedidas por la Alcaldía de Montería:

i) Constancia del 21 de octubre de 2005, suscrita por la funcionaria Edilia Boneth Payares en calidad de Coordinadora de la Oficina de Gestión Humana del Municipio de Montería³, en la que certificó que:

a. El señor Rafael Enrique Hernández Rosario se desempeñó como capataz de mantenimiento de la sección de alcantarillado de las Empresas Públicas Municipales de esa ciudad.

b. La prestación de sus servicios comprendió desde el 1° de enero de 1962 (según acta de posesión No. 038 del 24 de febrero de 1962) hasta el 10 de mayo de 1982 (según fotocopia simple del oficio No. 037 del 10 de mayo de 1982).

c. Su asignación básica mensual en el año de 1982 ascendía a la suma de \$51.500.00.

d. Su tiempo de servicios fue de veinte (20) años, tres (3) meses, y dieciséis (16) días.

¹ Folio 1 cuaderno principal

² El apoderado judicial en el escrito de tutela, indicó que el actor tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación por reunir los requisitos establecidos en el literal b) de la Ley 6 de 1945 y con la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, se debe dar el reconocimiento conforme a esa normatividad.

³ Folio 52 cuaderno principal.

ii) Constancia del 15 de octubre de 2008, suscrita por Clara Pastrana Gracia, en calidad de Coordinadora del Área Gestión Talento Humano del Municipio de Montería, en la que certificó⁴:

a. El señor Rafael Hernández Rosario trabajó al servicio del Municipio de Montería en el cargo de “*CAPATAZ DE MANTENIMIENTO EN LA SECCIÓN DE ALCANTARILLADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES*”.

b. Él desempeñó sus labores desde el 24 de enero de 1962 (según acta de posesión No. 038) hasta el 10 de mayo de 1982 (según Resolución No. 00022 del 10 de mayo de 1982).

c. El tiempo de servicios fue de veinte (20) años, tres (3) meses y dieciséis (16) días.

d. Su asignación mensual básica para el año 1982 era de \$51.500, prima de navidad de \$51.500, prima vacacional de \$25.500 y vacaciones de \$25.500.oo

3. El señor Hernández Rosario, radicó ante la Alcaldía de Montería, el 6 de marzo de 2014⁵, solicitud de reconocimiento y pago de su prestación pensional, en la que además aportó en copia simple, la certificación del 15 de octubre de 2008, proferida por la Alcaldía de Montería.

4. La entidad pública accionada resolvió la solicitud presentada por el actor, mediante acto administrativo del 26 de marzo de 2015⁶, en el que indicó que, por medio de la Resolución número 0352 del 21 de mayo de 2009⁷, la Administración Municipal ya había dado respuesta de fondo a la petición presentada por el señor Hernández Rosario.

En esa oportunidad manifestó la entidad pública que:

*“(...) revisada la carpeta contentiva de la hoja de vida del señor RAFAEL ENRIQUE HERNANDEZ ROSARIO, se encontró copias simples de Actas de Posesión con firmas de sellos más no originales, sobre el cargo de Capataz de Mantenimiento de la Sección de Alcantarillado Empresas Públicas Municipales”.*⁸

Además, la Alcaldía presentó las siguientes consideraciones de orden legal sobre la petición de pensión de jubilación, fundada en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 30 de agosto de 1979 M.P. Alberto Ospina Botero:

⁴ Folio 48 cuaderno principal.

⁵ Folio 25 cuaderno principal.

⁶ Cfr. folio 27 cd. inicial.

⁷ Cfr. folio 28 cd inicial.

⁸ Folio 28 cuaderno principal.

“(…) este documento constituye copia simple que no tiene el valor probatorio que le permita a la administración tenerlo como documento para reconocerle pensión de jubilación, ratificada esta posición con lo dispuesto en el artículo 254 inciso 3 del C.P.C. las copias tendrán el mismo valor probatorio del original cuando sean compulsadas del original o de copia autentica (sic) en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa, es decir, que debe existir la posibilidad de que en cualquier momento se pueda confrontar la certificación con los originales o copias auténticas que existan en archivos, lo que no sucede en este caso”⁹.

La administración, con base en lo expuesto, resolvió *“(…) no acceder a la solicitud de pensión de jubilación presentada por el señor RAFAEL ENRIQUE HERNANDEZ ROSARIO”*.

5. Contra dicha resolución el accionante formuló el 1º de abril de 2014, los recursos de reposición y apelación¹⁰, los que fundamentó en el hecho de que:

*“(…) al tenor del artículo 11 de la Ley 1395 de 2010 las copias simples de los documentos se **presumen auténticos**, el certificado laboral proferido por la Coordinadora del Área de Talento Humano del Municipio de Montería y aportado en copia simple a la petición efectuada el día 6 de marzo de 2014 ha de presumirse asimismo autentica (sic), y, como documento público, ello al tenor de lo contemplado en el canon 262 del C.P.C, hace fe de su otorgamiento, fecha y declaraciones conforme al precepto 264 ibídem; por lo que en ese orden de ideas, las disertaciones efectuadas por la Coordinadora del Área de Talento Humano del Municipio de Montería el día 15 de octubre de 2008 han de tenerse como verdaderas.”¹¹*

Además, indicó que según el artículo 54 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 24 de la Ley 712 de 2001, *“En todos los procesos, salvo cuando se pretenda hacer valer como título ejecutivo, los documentos o sus reproducciones simples presentados por las partes con fines probatorios se reputarán auténticos, sin necesidad de autenticación ni presentación personal, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en relación con los documentos emanados de terceros.”¹²*

Concluyó su argumentación con la reiteración de su petición de reconocimiento pensional, con fundamento en el artículo 17 literal b) de la Ley 6º de 1945, los artículos 5º de la Ley 4º de 1996, 2º de la Ley 5º de 1969 y 45 del Decreto 1045 de 1978, puesto que según el accionante reúne los requisitos para ser

⁹ Folio 29 del cuaderno principal.

¹⁰ Folios 31-33 cuaderno principal.

¹¹ Folio 32 cuaderno principal.

¹² Folio 32 cuaderno principal.

beneficiario de esa prestación, esto es, 20 años de servicio y 50 años de edad, exigencias que cumplió desde el 3 de enero de 1990.

6. Mediante las Resoluciones números 1223 del 8 de mayo¹³ y 1828 del 24 de junio¹⁴ ambas del año 2014, proferidas por la Alcaldía de Montería, fueron resueltos los recursos de reposición y apelación de manera desfavorable al accionante. La administración municipal consideró que:

i) el recurrente pretende que el Jefe de la Oficina Jurídica expida un nuevo acto administrativo donde se le reconozca y pague la pensión de vejez en el porcentaje que por ley corresponda y demás prestaciones dejadas de cancelar a partir del 3 de enero de 1990.

ii) revisada nuevamente la hoja de vida del recurrente encontró copias simples de actas de posesión con firmas de sellos más no originales, sobre el cargo de capataz de mantenimiento de la sección de Alcantarillado de las Empresas Públicas Municipales.

iii) los documentos constituyen copias simples y no tienen el valor probatorio que le permita a la administración municipal tenerlo como prueba para reconocer la pensión de jubilación, conforme lo dispone el artículo 254 inciso 3° del CPC. En ese orden, ante la falta de “(...) *soportes originales o copias auténticas que respalden el tiempo de servicio no es posible atender en forma positiva la solicitud de pensión elevada por el petitionario, pues estaría incurriendo en una ilegalidad al no existir los documentos soportes en la indicada ley*”.¹⁵

7. En relación con su situación personal, el actor manifestó que nació el 3 de enero de 1940 y actualmente cuenta con 75 años de edad¹⁶. Su estado de salud se encuentra deteriorado por la existencia de una falla cardíaca¹⁷.

Actuaciones procesales en sede de tutela y contestación de la entidad accionada

Mediante auto del 1° de julio de 2014, el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería, admitió la acción de tutela y ordenó la notificación de la misma a la entidad pública accionada, para que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción¹⁸. La entidad contestó la tutela así:

Municipio de Montería

La apoderada judicial del Municipio de Montería, presentó respuesta al juez de

¹³ Folios 34 y 35 del cuaderno principal.

¹⁴ Folios 36 y 37 del cuaderno principal.

¹⁵ Folios 34 y 36 del cuaderno principal.

¹⁶ Folio 38 cuaderno principal.

¹⁷ Folios 58 y 59 cuaderno principal.

¹⁸ Folio 60 cuaderno principal

tutela en la que solicitó negar la acción invocada¹⁹. Indicó que el accionante pretende a través del trámite preferente y sumario de la acción de tutela, el reconocimiento y pago de la pensión vitalicia de jubilación, con elusión de los medios ordinarios idóneos para debatir este tipo de litigios, como sería la jurisdicción contenciosa administrativa.

Señaló además que: “(...) *el artículo 268 del C.P.C, establece que para que la copia preste mérito probatorio será necesario que su autenticidad haya sido certificada por notario o secretario de oficina judicial o haya sido reconocida expresamente por la parte contraria o demostrada mediante cotejo.*”²⁰ En este sentido, consideró que: “(...) *sin la existencia de soportes originales o copia autentica (sic) que respalden el tiempo de servicio, no es posible atender en forma positiva la solicitud de pensión elevada por el actor.*”²¹ De lo contrario, estaría incurriendo en una ilegalidad al no existir los documentos de soporte en la forma que indica la Ley.

Concluyó su intervención con la reiteración de la solicitud de despachar desfavorablemente la acción de tutela de la referencia.

Decisiones judiciales de revisión

Sentencia de primera instancia²²

10. El Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería, mediante sentencia del 15 de julio de 2014, resolvió no conceder el amparo deprecado por improcedente. Consideró que, para el caso concreto, no puede la judicatura ordenar el pago de prestaciones de carácter pensional, puesto que no se presenta un perjuicio irremediable. Aclaró que la condición de sujeto de la tercera edad no constituye por sí misma razón suficiente para admitir la procedencia de la acción de tutela del presente asunto, puesto que es necesario acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable derivado de la amenaza, vulneración o afectación de derechos fundamentales.

Por último indicó que existen medios de defensa idóneos para reclamar la solicitud, por lo cual resulta inexplicable la falta de diligencia del actor al no haber accionado los mecanismos jurídicos ordinarios, ante la jurisdicción contenciosa administrativa para reclamar su derecho pensional.

Impugnación²³

El apoderado judicial del accionante formuló impugnación contra el fallo de primera instancia. Manifestó que el fallador no realizó una valoración

¹⁹ Folios 61-64 cuaderno principal.

²⁰ Folio 64 cuaderno principal.

²¹ *Ibídem.*

²² Folios 71-77 cuaderno principal.

²³ Folios 78-81 cuaderno principal.

completa de las pruebas, razón por la cual concluyó la inexistencia de un perjuicio irremediable.

Al respecto, señaló que el mínimo vital del accionante se encuentra afectado al carecer de los recursos económicos necesarios para su existencia, además afirmó que el señor Rafael Hernández padece de afecciones cardiacas que desmejoran sus condiciones de salud, agravadas por su edad (75 años).

En ese orden, solicitó se revoque la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería del 15 de julio de 2014 y en consecuencia, se amparen sus derechos al debido proceso, seguridad social, mínimo vital y vida digna.

Sentencia de segunda instancia²⁴

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Montería, mediante sentencia del 20 de agosto de 2014, confirmó el fallo recurrido²⁵, al considerar que el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para hacer valer sus derechos, además, no se cumplió con el requisito de inmediatez y tampoco se configuró la existencia de un perjuicio irremediable. Encontró el juez de segunda instancia la ausencia de vulneración al debido proceso y la falta de desconocimiento del principio de legalidad.

Actuaciones en sede de revisión

1. Esta Sala de Revisión, por auto del 28 de abril de 2015, ordenó la práctica de las siguientes pruebas: i) oficiar a la Alcaldía de Montería, para que certificara a esta Corporación si la señora Clara Pastrana García, identificada con cédula número 34.968.470, quien suscribió la constancia del 15 de octubre de 2008, trabajó como Coordinadora del Área Gestión Talento Humano. En caso afirmativo, esa entidad debía aportar los documentos en donde consta la posesión de la servidora pública, su cargo y el periodo en el cual desarrollo sus actividades; y ii) solicitar al accionante que remitiera dos declaraciones juramentadas ante notario de personas que hayan sido sus compañeros de trabajo, además que allegara todos los documentos que considerara pertinentes para demostrar la vinculación laboral y el periodo trabajado.

2. Según informe de la Secretaría General de esta Corporación del 17 de mayo de 2015, la Alcaldía de Montería dio cumplimiento al auto del 28 de abril del 2015, mediante oficio del 7 de mayo de este mismo año, con el que adjuntó constancia laboral²⁶ y acta de posesión²⁷ de la señora Clara Pastrana Gracia identificada con cédula de ciudadanía número 34.968.470.

²⁴ Folios 3-9 cuaderno de impugnación.

²⁵ Folio 3 cuaderno 2.

²⁶ Folio 20 cuaderno de revisión.

²⁷ Folio 19 cuaderno de revisión.

En los mencionados documentos se acreditó que la mencionada funcionaria ocupó el cargo de Coordinadora del Área de Talento Humano de la Alcaldía de Montería, Código 219, nivel 02, Grado 02, desde el 11 de agosto de 2008 (Decreto 0508 del 11 de agosto de 2008) hasta el 21 de enero de 2010 (Decreto 0074 del 21 del 21 de enero de 2010).

Durante el término otorgado no se recibió comunicación alguna por parte del actor o su apoderado judicial.

3. La Sala mediante auto del 20 de mayo de 2015, ordenó que por intermedio de la Secretaria General de esta Corte: i) se oficiara a la Alcaldía de Montería, para que certificara a esta Corporación si la señora Edilia Boneth Payares, quien suscribió la constancia de fecha 21 de octubre de 2005²⁸, trabajó como Coordinadora del Área Gestión Humana del Municipio de Montería y, en caso de ser afirmativo, aportara los documentos en donde consta la posesión de la servidora pública, su cargo y el periodo en el cual desarrolló sus actividades; y además ii) si el señor Tony Espitia R, quien suscribió el oficio de fecha 10 de enero de 1962²⁹, dirigido al señor Rafael Hernández, prestó sus servicios como Secretario de las Empresas Públicas Municipales de Montería, y, en caso de ser afirmativo, allegara los documentos en donde consta la posesión del servidor público, su cargo y el periodo en el cual desarrolló sus actividades.

Además de lo anterior, se solicitó a la Alcaldía de Montería que remitiera con destino al expediente copia íntegra del archivo administrativo del accionante Rafael Enrique Hernández Rosario, identificado con cédula de ciudadanía número 6.575.283 de Montería.

Por último, se suspendieron los términos del presente proceso hasta por treinta (30) días hábiles, con la finalidad de garantizar el derecho de defensa y contradicción de las partes y de otorgarle al juez constitucional un término razonable para valorar las intervenciones y pruebas que pudieran allegar, conforme al artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992 (Reglamento de la Corte Constitucional).

4. Según constancia secretarial del 10 de junio de 2015, la Alcaldía de Montería mediante oficio del 1º de junio de 2015³⁰, dio cumplimiento al auto del 20 de mayo del presente año. La entidad accionada aportó: i) constancia laboral del 29 de mayo de 2015³¹, que certifica que la señora Edilia Bonet Payares trabajó como profesional universitario, código 219, nivel 02, grado 02 (Coordinadora del Área de Gestión Humana), desde el 1º de octubre de 2005 (Decreto 0379 del 21 de septiembre de 2005) hasta el 5 de agosto de 2008 (Resolución 1115 de 2008), así como su acta de posesión del 1º de

²⁸ Folio 52 cuaderno principal.

²⁹ Folio 56 del cuaderno principal.

³⁰ Folio 39-40 cuaderno principal.

³¹ Folio 41 cuaderno de revisión.

octubre de 2005³²; ii) constancia del 28 de mayo de 2015 en la que certificó que el señor Tony Espitia R. no registra historia laboral en esa entidad pública³³; y iii) remitió copia autenticada del archivo administrativo-laboral del señor Rafael Enrique Hernández Rosario³⁴, que contiene las reclamaciones realizadas por el actor ante esa entidad pública junto con los documentos anexos aportados.

5. Este Despacho consultó la base de datos del FOSYGA el 17 de junio de 2015 y logró constatar que el señor Rafael Enrique Hernández Rosario, se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en el régimen subsidiado, en condición de cabeza de familia³⁵.

La práctica de pruebas en sede de revisión, permitió a la Sala tener conocimiento de los siguientes hechos relevantes:

6. Las constancias laborales del 21 de octubre de 2005 y del 15 de octubre de 2008, que dan cuenta de que el actor trabajó para la entidad accionada, desde el año de 1962 hasta mayo de 1982, en el cargo de capataz de alcantarillado de las Empresas Municipales, fueron suscritas por funcionarias públicas vinculadas a la Alcaldía de Montería y en ejercicio de sus funciones como Coordinadoras del Área de Gestión de Talento Humano de esa entidad.

7. El actor además de su avanzada edad y su condición de salud, se encuentra vinculado al sistema de seguridad social en el régimen subsidiado y en condición de cabeza de familia.

II. Consideraciones

Competencia

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de las acciones de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. El señor Rafael Enrique Hernández, por intermedio de apoderado judicial, promovió acción de tutela³⁶ contra el municipio de Montería, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la entidad accionada al negarse al reconocimiento de su pensión de vejez, tras manifestar que los documentos

³² Folio 42 cuaderno de revisión.

³³ Folio 50 cuaderno de revisión.

³⁴ Folios 51-78 cuaderno de revisión.

³⁵ Folio 82 cuaderno de revisión.

³⁶ Folio 1 cuaderno principal

aportados por el accionante y los que se encuentran en el archivo público son copias simples, situación que impide acceder a la petición del actor.

Solicita del juez de amparo se ordene a la entidad pública accionada reconozca y pague la pensión de jubilación de manera permanente al accionante.

Los Juzgados de instancias negaron la pretensión al afirmar que la acción de tutela no es el medio idóneo para reclamar lo solicitado, pues el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial (ante la jurisdicción contenciosa administrativa) para exigir el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a la que cree tener derecho. Además no encontraron acreditada la configuración de un perjuicio irremediable.

3. Conforme a la solicitud de tutela, la respuesta de la entidad pública y las pruebas recaudadas en sede de revisión, considera la Sala que el estudio del presente caso debe abarcar tanto la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición, *habeas data*, como el tema de los deberes de la administración pública en materia de archivos públicos y el acceso a la información por parte de los ciudadanos, que, según jurisprudencia de la Corte, son elementos importantes de los mencionados derechos. Además deberá contemplarse el derecho constitucional de la seguridad social y su protección por vía de tutela. Así las cosas, con fundamento en el principio *iura novit curia*³⁷, y en uso de las facultades del juez constitucional para fallar *ultra* y *extra petita*³⁸, la Sala formula los siguientes problemas jurídicos tendientes a establecer si:

i) ¿La ausencia de documentos originales en el archivo público de la Alcaldía de Montería, que soportan la historia laboral del actor y la omisión del ente municipal de adelantar las gestiones tendientes a su reconstrucción, desconoce los derechos fundamentales de petición y *habeas data* del accionante?

ii) ¿La exigencia por parte de la Alcaldía de Montería de aportar documentos originales y que deberían reposar en sus archivos, para resolver la petición presentada por el actor en relación con el reconocimiento de una pensión de jubilación configura exceso ritual manifiesto en su actuación?

iii) ¿La Alcaldía de Montería vulneró el derecho constitucional de la seguridad social del accionante, al negar fuerza probatoria a las copias simples de los documentos que conforman la historia laboral del actor y la consecuente negación de su solicitud de pensión de jubilación?

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Sala de Revisión abordará previamente el estudio de tres (3) asuntos: i) la procedencia excepcional de la acción de tutela y la necesaria inmediatez en su formulación, para la protección de los derechos fundamentales de petición y *habeas data*, así

³⁷ Sentencia T-851 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁸ Sentencia T-686 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

como su procedibilidad para el reconocimiento de derechos pensionales; ii) el contenido y alcance de los derechos fundamentales de petición y habeas data, su relación con la historia laboral, la administración de archivos públicos y las obligaciones de las administradoras de esos bancos de datos, con especial énfasis en la reconstrucción de los mismos; y iii) el procedimiento administrativo y la falta de exigencia de documentos originales a los peticionarios, en especial cuando los mismos reposan en el archivo de la entidad. Además se abordará el tema del valor probatorio de las copias simples de documentos que se encuentran en los ficheros de la entidad. Finalmente se analizará el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de petición y habeas data, así como su procedibilidad excepcional para el reconocimiento de derechos pensionales

4. El principio de subsidiariedad, contenido en el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política, implica que por regla general, la acción de tutela no procede cuando el afectado dispone de otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales como sería el de petición, *habeas data*, así como el reconocimiento de derechos pensionales, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

5. Sin embargo y como regla exceptiva, la procedencia de la acción de tutela, cuando existen otros medios de defensa judicial, se sujeta a las siguientes reglas: i) procede como *mecanismo transitorio*, cuando a pesar de la existencia de un medio ordinario de defensa, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, conforme a la especial situación del peticionario³⁹; ii) procede la tutela como *mecanismo definitivo*: cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias, no es idóneo y eficaz, conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia⁴⁰. Además, iii) cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como los niños y niñas, mujeres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad, *personas de la tercera edad*, entre otros, el examen de procedibilidad de la acción de tutela es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos⁴¹.

6. Adicionalmente, el estudio de procedibilidad de la acción de tutela deberá comprender el cumplimiento del requisito de inmediatez, que exige que la formulación de la solicitud de amparo se haga dentro de un término razonable desde el momento en que han ocurrido las vulneraciones o amenazas de los derechos fundamentales. Al respecto ha manifestado esta Corporación:

³⁹ Sentencias T-800 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-859 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas.

⁴⁰ Sentencias T-800 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio., T-436 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas, y T-108 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

⁴¹ Sentencias T-328 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-456 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería, y T-789 del 11 de septiembre de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

“(...) En reiterada jurisprudencia⁴² la Corte ha insistido que, si bien el artículo 86 de la Constitución Política, señala que la acción de tutela puede ser interpuesta “en todo momento”, ello no significa que no deba interponerse en un plazo razonable desde el inicio de la amenaza o vulneración pues, de acuerdo con el mismo artículo constitucional, es un mecanismo diseñado para reclamar “la protección inmediata” de los derechos fundamentales⁴³. En este orden de ideas, corresponde al juez constitucional tomar en cuenta como dato relevante, el tiempo transcurrido entre el hecho generador de la solicitud y la petición de amparo, pues un lapso irrazonable puede llegar a demostrar que la solución que se reclama no se requiere con la prontitud que se espera en los casos para las cuales el mecanismo preferente y sumario de la tutela está reservado⁴⁴.”⁴⁵

No obstante lo anterior, existen situaciones especiales que impiden la rigurosa aplicación de este requisito, bien cuando: i) la vulneración es permanente en el tiempo; y ii) la situación del actor lo ubica en una condición de vulnerabilidad que hace desproporcionada la exigencia de acudir con prontitud ante el juez. Así, este Tribunal ha expresado que:

“(...) No obstante, esta Corte en la sentencia T-584 de 2011⁴⁶ indicó que no es exigible de manera estricta el requisito de la inmediatez en la interposición de la tutela, es (i) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación es continua y actual. Y (ii) cuando la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, hace desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros⁴⁷.”⁴⁸

7. En conclusión, el ejercicio de la acción de tutela es excepcional cuando el afectado dispone de otros mecanismos judiciales para su protección. Sin

⁴² En la sentencia T-900 de 2004, esta Corporación sobre el requisito de inmediatez, señaló: *“(...) la jurisprudencia constitucional tiene establecido que el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela, de tal suerte que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable, oportuno y justo. Con tal exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premia la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica.*

“Esta condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que establezca la ley. Así, pues, es inherente a la acción de tutela la protección actual, inmediata y efectiva de aquellos derechos.”

⁴³ Corte Constitucional Sentencia SU-446 de 1999, en la cual se hizo un recuento y unificación de la jurisprudencia hasta entonces existente en torno a este tema.

⁴⁴ Corte Constitucional Sentencia SU-446 de 1999.

⁴⁵ Sentencia T-447 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁶ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁷ Ver Sentencia T-1013 DE 2006, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁸ Sentencia T-447 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo.

embargo, el amparo procederá excepcionalmente, para la protección de los derechos fundamentales, siempre que se superen los requisitos de subsidiariedad y de inmediatez.

Alcance y contenido del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

8. El derecho fundamental de petición está consagrado en el artículo 23 de la Constitución en los siguientes términos: “(...) *toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.*”

Para la Corte, las reglas jurisprudenciales que rigen el derecho de petición, son las siguientes⁴⁹:

i) Se trata de un derecho que es fundamental y determinante para el efectivo ejercicio de los mecanismos de la democracia participativa. A través del mismo se garantizan otros derechos como son el de información, a la participación política y a la libertad de expresión.

ii) Su núcleo esencial está definido en la obligación de una resolución pronta y oportuna de la cuestión.

iii) La respuesta debe cumplir con los siguientes requisitos: a. oportunidad; b. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; y c. ser puesta en conocimiento del peticionario.

iv) No obstante lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

v) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

Expuesto lo anterior, el ejercicio del derecho de petición implica tres (3) requisitos: i) la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda presentar peticiones ante las autoridades (incluidos particulares); ii) obtener una respuesta pronta y oportuna; y iii) la forma en que se resuelva la solicitud debe ser de fondo, clara y precisa⁵⁰.

⁴⁹ Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, reiteradas en sentencias T-377 de 2000, T-1089 de 2001, T-447 de 2012 entre otras.

⁵⁰ Ver entre otras las Sentencias de la Corte Constitucional, T-481 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein. La Corte tuteló los derechos del actor quien instauró acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, pues a pesar de haber cumplido con los pasos para el reconocimiento de una pensión por invalidez, la administración no le había respondido luego de más de tres años. T-076 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía. El actor presentó el 1o. de marzo de 1994 la documentación necesaria para que la Caja de Previsión Social de Bogotá le reconociera la pensión de invalidez, como consecuencia de una afección cardíaca que le disminuyó su capacidad laboral en un 76% a 80%, según dictamen médico. A la fecha de presentación de la acción de

Alcance y contenido del derecho fundamental de *habeas data*. Reiteración de jurisprudencia

9. El artículo 15 de la Carta define el derecho fundamental de *habeas data* como la posibilidad de “(...) *conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*”

En la Ley Estatutaria 1581 de 2012, el derecho de *habeas data* es considerado como: “(...) *el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política*”

10. Inicialmente esta Corporación interpretó el derecho de *habeas data* como una garantía del derecho a la intimidad. En ese sentido, el contenido del derecho estaba ligado a la protección de datos que hacen parte de la esfera de la vida privada y familiar, aquella que es impenetrable y que define el proyecto de vida de cada persona⁵¹.

Posteriormente, una segunda línea de interpretación contempló el derecho de *habeas data* como una manifestación del libre desarrollo de la personalidad, al tener como fundamento “(...) *el ámbito de autodeterminación y libertad que el ordenamiento jurídico reconoce al sujeto como condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad y en homenaje justiciero a su dignidad*”⁵².

Finalmente con la sentencia **SU-082 de 1995**⁵³, se interpretó este derecho fundamental de forma autónoma y determinó su núcleo esencial en la autodeterminación informática y la libertad, incluida la libertad económica. Las prerrogativas de este derecho fueron descritas por la Corte así: “*a) El derecho a conocer las informaciones que a ella se refieren; || b) El derecho a actualizar tales informaciones, es decir, a ponerlas al día, agregándoles los hechos nuevos; || c) El derecho a rectificar las informaciones que no correspondan a la verdad.*”⁵⁴, *e incluye el derecho a la caducidad del dato negativo.*”⁵⁵

tutela, agosto 31 de 1994, la entidad acusada no había dado ninguna respuesta al actor. T-491 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este fallo la Corte Constitucional encontró que la negativa del I.S.S. de reconocer al actor la pensión de jubilación por la no emisión del bono pensional por parte de la entidad competente, vulneraba los derechos del accionante, en especial el derecho de petición y eventualmente el derecho a la pensión de jubilación en su calidad de componente del derecho al trabajo. Ver también sentencia T-718 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵¹ Ver las sentencias T-414 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; T-161 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-913 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁵² Sentencia T-340 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵³ M.P. Jorge Arango Mejía.

⁵⁴ Sentencia SU-082 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía.

⁵⁵ Sentencia C-748 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

La sentencia **T-729 de 2002**⁵⁶ reiteró que el derecho fundamental de habeas data se diferencia de los derechos al buen nombre y a la intimidad por tres (3) razones: “(...) (i) por la posibilidad de obtener su protección judicial por vía de tutela de manera independiente; (ii) por la delimitación de los contextos materiales que comprenden sus ámbitos jurídicos de protección; y (iii) por las particularidades del régimen jurídico aplicable y las diferentes reglas para resolver la eventual colisión con el derecho a la información.”

En esa misma providencia la Corte manifestó que el derecho fundamental de *habeas data*:

“(...) es aquel que otorga la facultad⁵⁷ al titular de datos personales, de exigir a las administradoras de datos personales el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización, y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos, conforme a los principios⁵⁸ que informan el proceso de administración de bases de datos personales.”⁵⁹

Recientemente, en sentencia **C-748 de 2011**⁶⁰, este Tribunal consolidó los contenidos mínimos del derecho de habeas data de la siguiente manera:

*“(...) (i) el derecho de las personas a **conocer** –acceso- la información que sobre ellas está recogida en bases de datos, lo que conlleva el acceso a las bases de datos donde se encuentra dicha información; (ii) el derecho a **incluir** nuevos datos con el fin de (que) se provea una imagen completa del titular; (iii) el derecho a **actualizar** la información, es decir, a poner al día el contenido de dichas bases de datos; (iv) el derecho a que la información contenida en bases de datos sea **rectificada o corregida**, de tal manera que concuerde con la realidad; (v) el derecho a **excluir** información de una base de datos, bien porque*

⁵⁶ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁷ En este sentido, en sentencia T-414 de 1992, la Corte afirmó: "la libertad informática, consiste ella en la facultad de disponer de la información, de preservar la propia identidad informática, es decir, de permitir, controlar o rectificar los datos concernientes a la personalidad del titular de los mismos y que, como tales, lo identifican e individualizan ante los demás." Así mismo, en sentencia SU-082 de 1995, afirmó: "La autodeterminación informática es la facultad de la persona a la cual se refieren los datos, para autorizar su conservación, uso y circulación, de conformidad con las regulaciones legales." Y en la sentencia T-552 de 1997 afirmó: "...el derecho a la autodeterminación informativa implica, como lo reconoce el artículo 15 de la Carta Fundamental, la facultad que tienen todas las personas de "conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas."

⁵⁸ El fundamento de validez de los llamados principios de la administración de datos personales, se encuentra en el segundo inciso del artículo 15 de la Constitución, el cual constituye en términos de la Corte, "el contexto normativo y axiológico dentro del cual debe moverse, integralmente el proceso informático" y del cual derivan "unas reglas generales que deben ser respetadas para poder afirmar que el proceso de acopio, uso y difusión de datos personales sea constitucionalmente legítimo", y que a su vez son el resultado "de la aplicación directa de las normas constitucionales al proceso informático." Así en sentencia T-307 de 1999 (consideración 20)

⁵⁹ Sentencia T-729 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶⁰ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

se está haciendo un uso indebido de ella, o por simple voluntad del titular –salvo las excepciones previstas en la normativa.”

11. Para la Sala el acopio y la conservación de información debe hacerse con plena observancia de las prerrogativas que componen los contenidos mínimos del derecho de *habeas data*. Tal importancia deriva de la necesidad de salvaguardar su integridad y veracidad del dato, con la finalidad de garantizar otros derechos de los titulares de la información. En efecto, esta Corte ha afirmado que esa información permite el acceso “(...) *al goce efectivo de otros derechos fundamentales, toda vez que los datos personales, laborales, médicos, financieros y de otra índole que están contenidos en archivos y bases de datos, son la fuente de la información que se utiliza para evaluar el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de derechos y prestaciones.*”⁶¹

12. En conclusión, el derecho de *habeas data* es un derecho fundamental autónomo, que le otorga al titular de datos personales la posibilidad de exigir a las administradoras de los mismos, el acceso, la inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de la información allí contenida. La observancia de las prerrogativas que hacen parte de los contenidos mínimos del mencionado derecho en la administración de la información personal, permiten el goce efectivo de otros derechos fundamentales, como sería el caso de la seguridad social y pensiones, puesto que los datos personales, laborales, médicos, entre otros, son la base de verificación para el reconocimiento de dichas prestaciones.

Relevancia constitucional de la historia laboral

13. La historia laboral de un empleado registra toda la información relacionada con su hoja de vida, desempeño en el ejercicio de sus funciones, tiempo laborado y cotizaciones al sistema general de seguridad social, entre otros datos. Por tal razón guarda una estrecha relación con el ejercicio del derecho fundamental de *habeas data*. Para esta Corporación: “(...) *la historia laboral contiene la información referente al tiempo laborado, las cotizaciones a la seguridad social, los periodos de vacaciones disfrutados o pendientes, el registro de sus cesantías, nombramientos, ascensos, traslados, retiros, incapacidades, comisiones de trabajo, entre otros datos indispensables para el goce de las prestaciones laborales que nuestro ordenamiento concede al trabajador.*”⁶²

14. Dada la importancia constitucional de la historia laboral, la jurisprudencia ha señalado que: “(...) *resulta necesario para la realización efectiva de todas las garantías otorgados por el legislador a los trabajadores, que su historial laboral contenga información, cierta, precisa y fidedigna, y, por lo tanto, surge la prerrogativa del empleado de solicitar a su patrono, en ejercicio de*

⁶¹ Sentencia T-926 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶² Sentencia T-718 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

su derecho fundamental de habeas data y de petición, la corrección de incongruencias en el contenido del mismo. Lo anterior, además, considerando la especial protección que otorga nuestra Carta al trabajador como parte débil en la relación laboral.”⁶³ (negritas fuera de texto).

En ese orden de ideas, en materia de historia laboral, debe tenerse en cuenta que: i) la información que reposa en los archivos del empleador son una referencia para el goce efectivo de derechos reconocidos por la ley a los trabajadores, como sería el caso de la liquidación del empleado al momento de terminar su contrato laboral o el pago de indemnizaciones por despido injusto⁶⁴, así como el acceso a las prestaciones de naturaleza pensional, entre otras. Además ii) los errores en los datos administrados, su destrucción o deterioro, podrían desconocer otros derechos fundamentales reconocidos en la Carta⁶⁵, si las entidades encargadas de su custodia no adelantan las gestiones necesarias para su corrección u reconstrucción⁶⁶.

15. En consecuencia, la Sala considera que la historia laboral de un empleado reviste una innegable relevancia constitucional, puesto que en ella se encuentra consignada toda la información relacionada con su trabajo, que le permite el reconocimiento de derechos prestacionales, siempre y cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos legales para tal fin. Además, existe una relación directa entre la historia laboral y el ejercicio de los derechos fundamentales de petición y *habeas data*.

Importancia de la administración de datos y archivos públicos. Obligaciones de las entidades públicas. Trascendencia constitucional

16. La administración de datos o archivos públicos por parte de entidades de naturaleza pública o privada, les impone la obligación de actualizar y rectificar la información de la cual son guardas, además, deben garantizar el acceso a la misma, por parte de cualquier persona, con las restricciones que la Constitución y la ley establecen⁶⁷.

17. La obligación de las entidades públicas de ser responsables de sus archivos no es reciente. La Ley 4ª del 20 de agosto de 1913⁶⁸, estableció la obligación de las entidades públicas de entregar y recibir los archivos y documentos con la debida referencia de inventario. Los funcionarios públicos que incumplan esta función serán destinatarios de multas sucesivas⁶⁹.

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ En la sentencia T-718 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra se manifestó: “En Sentencia T-527 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz. La Corte al estudiar sobre la caducidad de los datos financieros negativos consideró que se desconoce el derecho fundamental al buen nombre cuando la información suministrada por la entidad pertinente, registre un hecho o un comportamiento carente de veracidad.”

⁶⁷ ver sentencias T-443 de 1994 y C-567 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citadas en sentencia T-718 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶⁸ Código de Régimen Político y Municipal.

⁶⁹ Artículo 289.

Además de lo anterior, esa ley estableció la validez de los certificados expedidos por los secretarios y demás autoridades públicas en razón a sus funciones⁷⁰, el derecho de cualquier persona de solicitar información a los jefes o secretarios de las oficinas públicas⁷¹ y a que se le expidan copias de los documentos y los archivos de las dependencias de la entidad⁷².

Por último consagró que: *“El gobierno, en los asuntos nacionales, y las asambleas departamentales, en los que los departamentos y municipios dispondrán lo conveniente respecto del arreglo de los archivos (...)”*⁷³

La Ley 43 del 9 de octubre de 1913⁷⁴, establece determinadas reglas de conservación de los documentos que deben reposar en los archivos públicos. El artículo 1º de la mencionada ley establece que:

“Todo documento oficial, destinado a reposar en los archivos públicos, se extenderá a mano y con tinta indeleble, o que resista la acción del tiempo, a fin de asegurar la conservación del texto, lo cual deberá practicarse mientras no se disponga de tinta indeleble para máquina de escribir.”

El artículo 3º establece que:

“Los jefes de Oficinas Públicas dictarán medidas reglamentarias, eficaces, para que los oficios y demás documentos emanados de su Despacho sean copiados de modo que el original y la copia queden legibles y perduren.” (negrillas fuera de texto)

18. Posteriormente, la Ley 57 del 5 de julio de 1985⁷⁵, reguló en su artículo 12, el derecho de toda persona a consultar todos los documentos que reposan en los archivos públicos, salvo aquellos que tienen carácter reservado. Los artículos 15 al 25 de la mencionada ley, regulan el procedimiento para la consulta y expedición de copias de los documentos dispuestos en las dependencias administrativas.

19. En el año de 1989, mediante Ley 80 del 22 de diciembre de ese mismo año⁷⁶, se creó el Archivo General de la Nación como un establecimiento público, del orden nacional, adscrito al Ministerio de Gobierno, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y con domicilio en Bogotá⁷⁷.

⁷⁰ Artículo 315

⁷¹ Artículo 316.

⁷² Artículo 320.

⁷³ Artículo 337.

⁷⁴ Que provee a la conservación de ciertos documentos oficiales.

⁷⁵ Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

⁷⁶ Por la cual se crea el Archivo General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

⁷⁷ Artículo 1º.

Entre las funciones que estableció esa ley para esa entidad pública se encuentran⁷⁸:

i) Establecer, organizar y dirigir el Sistema Nacional de Archivos, con el fin de planear y coordinar la función archivística en toda la Nación, salvaguardar el patrimonio documental del país y ponerlo al servicio de la comunidad.

ii) Fijar políticas y expedir los reglamentos necesarios para garantizar la conservación y el uso adecuado del patrimonio documental de la Nación.

iii) Formular, orientar, coordinar y controlar la política nacional de archivos, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo.

20. Por su parte, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993⁷⁹, reguló la obligación de las entidades estatales de gestionar las medidas que demanden la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los documentos que contengan los contratos estatales.

21. A su turno, el Decreto 1571 del 5 de agosto de 1998⁸⁰, en su artículo 12, consagró la obligación de la administración de custodiar las hojas de vida de los empleados públicos, trabajadores oficiales y contratistas de prestación de servicios, aun después de terminada la relación legal y reglamentaria y/o el contrato. La mencionada disposición es del siguiente tenor: *“Las hojas de vida de los empleados públicos, de los trabajadores oficiales y de los contratistas de prestación de servicios permanecerán en la unidad de personal o de contratos, o en la que haga sus veces de la correspondiente entidad y organismo, aún después del retiro o de la terminación del contrato y su custodia será responsabilidad del jefe de la unidad respectiva.”*

22. Recientemente, la Ley 594 del 14 de julio de 2000⁸¹ tuvo por objeto el establecimiento de las reglas y principios generales, que regulan la función archivística del Estado⁸².

El artículo 2º de la ley contiene su ámbito de aplicación, el cual se extiende a la administración pública en todos sus niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados.

De conformidad con el artículo 4º de la ley, los principios que rigen la función archivística son los siguientes:

i) *finés de los archivos*: el objetivo esencial es el de disponer de la documentación organizada, de tal manera que la información institucional sea

⁷⁸ Artículo 2º.

⁷⁹ Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

⁸⁰ Por el cual se reglamenta el Título IX y los numerales 2, 4, 8, y 10 del artículo 56 de la Ley 443 de 1998.

⁸¹ Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

⁸² Artículo 1.

recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

ii) *importancia de los archivos*: los documentos que conforman los archivos son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes, además, pasada su vigencia, son potencialmente parte del patrimonio cultural;

iii) *institucionalidad e instrumentalidad*: los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; **son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones**. Como centros de información institucional, contribuyen a la eficacia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;

iv) *responsabilidad*: los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos;

v) *dirección y coordinación de la función archivística*: el Archivo General de la Nación es la entidad del Estado encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado;

vi) *administración y acceso*: es una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos con las excepciones que establezca la ley;

vii) *racionalidad*: los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal;

viii) *modernización*: el Estado buscará fortalecer la infraestructura y la organización de sus sistemas de información;

ix) *función de los archivos*: los archivos en un Estado de Derecho cumplen con una función probatoria, garantizadora y perpetuadora;

x) *manejo y aprovechamiento de los archivos*: el manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo responden a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad, siendo contraria cualquier práctica sustitutiva;

xi) *interpretación*: las disposiciones contenidas en la Ley 594 de 2000 deberán interpretarse conforme a la Constitución Política y los tratados o convenios internacionales celebrados por el Estado colombiano.

De otra parte, en el artículo 5° de la ley se establece el Sistema Nacional de Archivos, como un conjunto de instituciones archivísticas articuladas entre si,

que posibilitan la homogenización y normalización de los procesos archivísticos, promueven el desarrollo de centros de información, la salvaguarda del patrimonio documental y el acceso de los ciudadanos a la información. Este Sistema General está integrado por: i) el Archivo General de la Nación; ii) los archivos de las entidades del Estado en sus diferentes niveles de la organización administrativa, territorial y por servicios; y iii) los archivos privados. En todo caso, el Archivo General de la Nación orientará y coordinará el Sistema Nacional de Archivos.

La clasificación de los archivos públicos se encuentra en los artículos 7, 8, y 9 de Ley 594 de 2000, a través de los siguientes criterios de categorización:

i) desde el punto de vista de la *jurisdicción y competencia* pueden ser: a. Archivo General de la Nación; b. Archivo General del Departamento; c. Archivo General del Municipio; y d. Archivo General del Distrito.

ii) A partir del *territorio* pueden ser: a. archivos de entidades del orden nacional; b. archivos de entidades del orden departamental; c. archivos de entidades del orden distrital; d. archivos de entidades del orden municipal, entre otros.

iii) Según la *organización del Estado* son: a. archivos de la rama ejecutiva; b. archivos de la rama legislativa; c. archivos de la rama judicial, entre otros.

La administración de archivos está regulada en el Título IV de la ley en cita, en el que se abarcan temas como: la obligatoria creación, organización, preservación y control de los archivos⁸³. En igual sentido se establecen normas de responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos encargados de su custodia⁸⁴, así como el manejo de las instalaciones para los archivos⁸⁵, entre otros.

El Título V de la Ley 594 de 2000⁸⁶, regula la gestión de documentos, en especial los procesos archivísticos que comprenden la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los mismos⁸⁷.

La regulación de la forma de conservar los documentos se encuentra en el Título XI de la ley⁸⁸. En esa disposición se establece la obligación de la administración pública de implementar un sistema integrado de conservación en cada una de las fases del ciclo vital de los documentos⁸⁹.

⁸³ Artículo 11.

⁸⁴ Artículo 12, 15, 16 y 17.

⁸⁵ Artículo 13.

⁸⁶ Artículo 21 al 36.

⁸⁷ Artículo 22.

⁸⁸ Artículo 46 al 49.

⁸⁹ Artículo 46.

23. Actualmente, la Ley Estatutaria 1712 del 6 de marzo de 2014⁹⁰ reguló el derecho de acceso a la información pública⁹¹, bajo el principio de máxima publicidad para el titular universal, es decir, que toda información en posesión, bajo el control o custodia de un sujeto obligado (entidades estatales) es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal⁹². Además, estableció la obligación de la administración de asegurarse que existan procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos, con base en los lineamientos que en la materia profiera el Archivo General de la Nación.

24. Lo expuesto permite concluir que las entidades públicas de cualquier orden son responsables de mantener la información y, en especial, conservar los documentos que reposan en sus archivos. Esa función, que implica obligaciones de acceso y conservación entre otras, tiene trascendencia constitucional porque su ejercicio materializa los derechos fundamentales de petición y *habeas data*, además, los datos que guardan y administran, pueden permitir el goce efectivo de otros derechos por parte de los titulares de la información⁹³.

En ese sentido, en sentencia **T-214 de 2004**⁹⁴, manifestó:

“Los archivos, en contextos de complejidad sistémica como los son las sociedades contemporáneas, suponen no sólo la correcta organización de los documentos que se producen en el ejercicio estatal, sino que implican la posibilidad de ejercer derechos tan diversos como el acceso a la información y el goce efectivo de prestaciones sociales –entre otros-⁹⁵. Constituye además, uno de los pilares sobre los cuales se edifica el Estado de derecho en la modernidad: la posibilidad de ejercer control social, político y jurídico de las actuaciones que se desarrollan al interior de Administración pública. En la sistematización de la información, además, se manejan un saber y un poder específicos que, como tales,

⁹⁰ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

⁹¹ Artículo 1.

⁹² Artículo 2.

⁹³ Sentencia T-718 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹⁴ M.P. Eduardo Montealegre Lynett

⁹⁵ Al respecto, es importante traer a colación la intervención del director general del archivo general de la nación, en el trámite del estudio de constitucionalidad del artículo 22 de la ley 795 de 2003, llevado a cabo en la Sentencia C-1042 de 2003: *“La disciplina de la archivística ha redundado en grandes beneficios para la humanidad a lo largo de varias centurias, y en el caso de Occidente, particularmente a partir de la Revolución Francesa, donde se consagró el derecho de los pueblos a que la documentación generada por su aparato administrativo pudiese ser consultada sin restricciones. Con el subsiguiente interés de los historiógrafos por el estudio de las fuentes primarias. En este sentido la archivística ha venido refinando sus métodos, atendiendo en mucho a la circunstancia de que no podría conservarlo todo, (...)Adicionalmente se debe tener en cuenta el valor documental que poseen los testimonios de archivo, los cuales corresponden a valores primarios y a valores secundarios. Los primeros apuntan a los valores administrativos, esto es, de tipo contable, fiscal, jurídico o legal; debiendo conservarse en las dos primeras fases de archivo (de gestión y central). Posteriormente esos documentos pueden adquirir valores secundarios o históricos, válidos para la investigación retrospectiva, los cuales deben pasar a un archivo histórico, (...)El propósito de los archivos es el de dar al servicio la información que conservan, de lo contrario se podría hablar de depósitos de papel pero no de archivos. ”*

deben estar abiertos al conocimiento y debate públicos –dadas ciertas excepciones-.”

Obligaciones generales y específicas de las entidades públicas en la administración de los datos personales que custodian. La obligación de reconstrucción del expediente

25. Como se ha advertido anteriormente, las entidades públicas que administran información, deben observar una serie de obligaciones que les imponen los derechos de petición y de *habeas data*. Esta Corporación ha precisado que existe una obligación general de seguridad⁹⁶ y diligencia en la administración⁹⁷ y conservación de datos personales que reposan en los archivos que custodian.

En efecto, en sentencia **C-1011 de 2008**⁹⁸, este Tribunal advirtió que:

“(...) la fijación de estos principios (se refiere a aquellos que orientan la administración de datos) no es incompatible con la posibilidad que se prediquen, a partir de normas constitucionales y legales, otros deberes a los titulares, fuentes, administradores y usuarios de la información personal, como es el caso de una obligación de diligencia y seguridad en el manejo de los datos personales (...)”

26. A su vez, existen una serie de obligaciones específicas de corregir e indemnizar⁹⁹ por los perjuicios ocasionados por el mal manejo de la información, bien por la acción o por la omisión de las entidades administradoras¹⁰⁰. A estos deberes se suma el de reconstrucción del archivo ante su pérdida o destrucción¹⁰¹.

En efecto, esta Corporación ha resaltado el deber de las entidades públicas de reconstrucción del archivo por pérdida o destrucción, puesto que:

*“Cuando los archivos de una entidad hayan desaparecido por causas ajenas a la misma administración, y la información allí depositada sea necesaria para tomar una decisión de fondo respecto de un proceso judicial o administrativo, esta Corte ha establecido la obligación de que dicha información sea reconstruida.”*¹⁰²

En sentencia **T-600 de 1995**¹⁰³, la Corte ante la pérdida de un expediente que contenía un trámite de amparo policivo, ordenó, con fundamento en el artículo

⁹⁶ Sentencia T-926 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹⁷ Sentencia T-718 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹⁸ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹⁹ Sentencia T-926 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo

¹⁰⁰ Sentencia C-1011 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰¹ Sentencia T-605 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

133 del Código de Procedimiento Civil de la época, la reconstrucción del expediente en el menor tiempo posible.

En posterior pronunciamiento, este Tribunal consideró que: *“Es posible que por circunstancias múltiples el expediente o parte del mismo llegue a extraviarse. Frente a tal inconveniente, la legislación ha establecido el proceso de reconstrucción de expediente, normado, en términos generales, en el Código de Procedimiento Civil, artículo 133.”*¹⁰⁴

La obligación de reconstrucción de los archivos públicos fue reiterada por esta Corporación en sentencia **T-048 de 2007**¹⁰⁵, en la que afirmó: *“Es parte esencial de todo proceso o actuación administrativa la existencia de un expediente con base en el cual se pueda determinar lo necesario para proferir una decisión de fondo. Es posible que por circunstancias múltiples el expediente o parte del mismo llegue a extraviarse. Frente a tal inconveniente, la legislación ha establecido el proceso de reconstrucción de expediente, normado, en términos generales, en el Código de Procedimiento Civil, artículo 133.”*

En materia de reconstrucción de documentos que contienen la historia laboral del trabajador, la Corte ha considerado que esta es una obligación de la administración pública y que tal situación no puede trasladarse al ciudadano, puesto que esa información es necesaria para el reconocimiento de derechos pensionales de quien fuera empleado. En ese sentido consideró esta Corporación que:

*“En el caso que ocupa la atención de la Sala, los archivos que contenían la información laboral del actor no se encuentran porque al parecer fueron destruidos como resultado de las tomas guerrilleras, y aunque resulte lamentable esta situación, la Alcaldía Municipal debió reconstruir los expedientes que resultaron afectados por esta situación. No hacerlo, constituye una grave violación a los derechos de las personas que trabajaron al servicio de la administración municipal, pues casos como el presente se está impidiendo el acceso a una futura pensión de vejez.”*¹⁰⁶

En sentencia **T-753 de 2012**¹⁰⁷ este Tribunal reiteró la necesidad de que la administración reconstruya su archivo público ante el extravío de los documentos que lo componen, con la finalidad de proteger derechos que pueden derivarse de los mismos cuyos titulares son los ciudadanos. Nuevamente en esta oportunidad, la orden de reconstrucción tuvo como fundamento el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil de la época. Al respecto, manifestó que:

¹⁰⁴ Sentencia T-948 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰⁵ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

¹⁰⁶ Sentencia T-256 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰⁷ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

“Para que un juez pueda proferir una decisión de fondo es indispensable que cuente con documentos y soportes que le den claridad al momento de resolver, cumpliendo siempre las garantías del debido proceso. Sin embargo, por diferentes circunstancias puede ocurrir que el expediente o parte del mismo lleguen a extraviarse, dificultando la tarea del juez.

(...) Del mismo modo sucede con la Administración, que en su diario desenvolvimiento puede verse en dificultad de actuar en debida forma respecto a terceros, por circunstancias adversas en las que a causa del extravío de documentos que están en su poder se causa detrimento a los intereses de los administrados.

(...) Ante tal eventualidad, el ordenamiento diseñó la reconstrucción de expedientes y documentos, consagrado en el Código de Procedimiento Civil, artículo 133, como herramienta eficaz en la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa, contradicción, acceso a la justicia, etc.”

Posteriormente, en sentencia **T-592 de 2013**¹⁰⁸, la Corte reiteró la importancia constitucional de la reconstrucción del archivo público, procedimiento que en esta oportunidad, debía realizarse con fundamento en el artículo 126 del Código General del Proceso.

Recientemente en sentencia **T-926 de 2013**¹⁰⁹ esta Corporación, ante la necesidad de reconstruir la historia laboral de un empleado, manifestó que:

“(...) cuando la empresa tenga dificultades para suministrar la información solicitada por el empleado, ya sea porque se extravió, se desapareció o simplemente no se tuvo la precaución de guardar esta información, esta deberá realizar un esfuerzo por suministrar lo solicitado de acuerdo con los archivos que tiene bajo su custodia, y si fuere el caso deberá intentar reconstruir el expediente laboral del solicitante, si definitivamente le resulta imposible suministrarle dicha información deberá indicarle al peticionario la entidad, dependencia o el procedimiento a seguir para lograr obtener lo requerido y de esta manera satisfacer el derecho a la información.”

27. Ahora bien, en materia de procedimiento para la reconstrucción de documentos y expedientes por parte de entidades públicas, el Archivo General de la Nación profirió el Acuerdo número 07 del 15 de octubre de 2014¹¹⁰, el cual se aplica a todas las instituciones del Estado en sus diferentes niveles: nacional, departamental, distrital, municipal, de las entidades territoriales

¹⁰⁸ M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Por medio del cual se establecen los lineamientos para la reconstrucción de expedientes y se dictan otras disposiciones.

indígenas, y demás entidades territoriales que se creen por ley, así como las entidades privadas que cumplen funciones públicas, y demás organismos reguados por la Ley 594 de 2000¹¹¹.

El objeto de la norma en mención es el de establecer el procedimiento técnico archivístico que debe seguirse para la reconstrucción de los expedientes¹¹², entendido como el proceso técnico que debe adelantarse con aquellos expedientes que se han deteriorado, extraviado o se encuentran incompletos, para lograr su integridad, autenticidad, originalidad y disponibilidad¹¹³.

Los artículos 7 al 12 del Acuerdo regulan el procedimiento para la reconstrucción que contempla: i) denuncia a la Fiscalía General de la Nación¹¹⁴; ii) requerimiento a terceros¹¹⁵; iii) práctica de pruebas¹¹⁶; iv) el valor probatorio del expediente reconstruido¹¹⁷, entre otros.

28. Con base en lo expuesto se puede concluir que: i) las entidades que administran los archivos públicos tienen una obligación general de seguridad y diligencia en la conservación de la información personal que custodian; ii) la Corte ha identificado deberes específicos de corrección, reconstrucción e indemnización, por el mal manejo de los datos por parte de las entidades que los custodian; iii) en materia de reconstrucción de archivos y expedientes de la administración, la jurisprudencia de esta Corporación lo ha ordenado con fundamento en las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y actualmente, las del Código General del Proceso; y iv) recientemente el Archivo General de la Nación expidió el Acuerdo número 07 del 15 de octubre de 2014, que regula el proceso de reconstrucción de expedientes por parte de las entidades públicas.

Ahora bien, estima la Sala necesario analizar el procedimiento administrativo de acceso a la información de los archivos de las entidades públicas y la especial prohibición de exigir documentos originales o autenticados, cuando los mismos reposan en sus dependencias.

Procedimiento administrativo ante las entidades públicas. Prohibición de exigir documentos originales o autenticados a los peticionarios cuando los mismos reposan en su archivo

29. La administración pública ha realizado esfuerzos reglamentarios y legales tendientes a facilitar el acceso de las personas a la información que reposa en sus archivos, a través de la supresión de procedimientos, requisitos y trámites innecesarios, como lo era la exigencia a los ciudadanos de documentos

¹¹¹ Artículo 1°.

¹¹² Artículo 2°

¹¹³ artículo 3° literal b.

¹¹⁴ Artículo 7° numeral 2.

¹¹⁵ Artículo 8°.

¹¹⁶ Artículo 9°.

¹¹⁷ Artículo 10°.

originales o copias autenticadas cuando aquellos reposan en el archivo de la entidad estatal.

30. Así las cosas, el Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995¹¹⁸, estableció en su artículo 13 que: *“En todas las actuaciones públicas, queda prohibida la exigencia de copias o fotocopias de documentos que la entidad tenga en su poder, o a los que la entidad pública tenga facultad legal de acceder.”*

31. Con posterioridad, el Decreto 19 del 10 de enero de 2012¹¹⁹, eliminó la obligación de los ciudadanos que adelanten procedimientos ante la administración de presentar documentos que reposen en los archivos de la entidad pública. El artículo 9º de esa norma es del siguiente tenor literal:

“Cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación.”

32. La Ley estatutaria 1712 del 6 de marzo de 2014, consagró como principios de acceso a la información la razonabilidad, proporcionalidad y la facilitación entre otros¹²⁰. Este último en especial, hace referencia a la obligación de la administración pública de garantizar y facilitar el acceso a la información, con exclusión de exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

33. En conclusión, no son admisibles dentro de los procedimientos administrativos, aquellas exigencias a los ciudadanos de documentos (originales o copias autenticadas) que reposan en sus archivos. Estos requerimientos están proscritos y su utilización constituye un exceso ritual manifiesto en las actuaciones que se surten ante la administración pública.

Valor probatorio de documentos en copia simple que reposan en el archivo de una entidad pública

34. Procede esta Sala de Revisión a estudiar el valor probatorio de los documentos en copia simple que reposan en el archivo de una entidad pública.

El artículo 252 del Código de Procedimiento Civil establecía que: *“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.”*

En ese momento, la norma solo se refirió a la autenticidad de los documentos privados siempre que se cumplieran las condiciones establecidas por la norma,

¹¹⁸ Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

¹¹⁹ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

¹²⁰ Artículo 3º.

esto es, haber sido reconocido ante juez o notario, aportado a un proceso judicial y la parte a quien se opone no lo hubiere tachado de falso, entre otras.

En relación con el valor probatorio de las copias, el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, disponía que solo tendrían el mismo valor probatorio de los originales en los siguientes casos:

“1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.

2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.

3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.”

Posteriormente, la Ley 1395 del 12 de julio de 2010, avanzó hacia la superación de la distinción del valor probatorio de documentos originales y aquellos aportados en copias. A tal efecto el artículo 11 de la mencionada ley, que adicionó el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, consagró que: *“En todos los procesos, los documentos privados manuscritos, firmados o elaborados por las partes, presentados en original o en copia para ser incorporados a un expediente judicial con fines probatorios, se presumirán auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación.”*

35. Por su parte, el artículo 215 de la Ley 1437 de 2011¹²¹, consagraba que *“Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.”*

36. Actualmente, el Código General del Proceso, en su artículo 244, regula el valor probatorio de las copias de los documentos públicos de la siguiente manera: *“Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.”*

37. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha empezado a morigerar su posición interpretativa en relación con el valor probatorio de las copias simples de documentos públicos. En efecto, en sentencia del 19 de junio de 2013, manifestó que:

“(…) cuando la parte contra la cual se aducen las copias conserva el original de los documentos y, por lo tanto, está en capacidad de efectuar un cotejo y de tacharlas de falsedad si ello fuera procedente. (...) debe

¹²¹ Derogado por el artículo 626 del Código General del Proceso.

señalarse que las pruebas traídas en copia simple por la parte actora que corresponden a los documentos expedidos por la demandada pueden ser apreciadas por la Sala debido a que se entiende que los originales deben necesariamente reposar en sus archivos, y que las copias no fueron tachadas de falsedad por la entidad pudiendo haber sido cotejadas”¹²²

Posteriormente, ese alto Tribunal afirmó que:

“Desconoce de manera flagrante los principios de confianza y buena fe el hecho de que las partes luego del trámite del proceso invoquen como justificación para la negativa de las pretensiones de la demanda o para impedir que prospere una excepción, el hecho de que el fundamento fáctico que las soporta se encuentra en copia simple. Este escenario, de ser avalado por el juez, sería recompensar una actitud desleal que privilegia la incertidumbre sobre la búsqueda de la certeza procesal. De modo que, a partir del artículo 228 de la Constitución Política el contenido y alcance de las normas formales y procesales -necesarias en cualquier ordenamiento jurídico para la operatividad y eficacia de las disposiciones de índole sustantivo es preciso efectuarse de consuno con los principios constitucionales en los que, sin hesitación, se privilegia la materialización del derecho sustancial sobre el procesal, es decir, un derecho justo que se acopla y entra en permanente interacción con la realidad a través de vasos comunicantes”¹²³

38. De otra parte, recientemente en sentencia **SU-774 de 2014**¹²⁴, cambió su jurisprudencia contenida en la sentencia **SU-226 de 2013**¹²⁵ y la Corte consideró que la intención del Legislador al expedir el Código General del Proceso, fue la de reducir los requisitos formales que impidan la valoración probatoria de los documentos públicos aportados en copia simple. Así las cosas, consideró que:

“La jurisprudencia debe estar a tono con los cambios normativos y decisiones legislativas que se han planteado. No resulta acorde mantener una tesis jurisprudencial en la cual se pueda interpretar una ponderación mayor hacia las formas procesales en relación con el valor probatorio de las pruebas documentales. Así mismo es indispensable tener en cuenta la reciente jurisprudencia del máximo tribunal judicial de lo contencioso administrativo en tanto es el órgano encargado de establecer las reglas jurisprudenciales que se deben seguir en dicha jurisdicción.”

¹²² Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección B, Sentencia del 19 de junio de 2013, Rad. No. 25000-23-26-000-2001-02152-01 (27129), citada en sentencia de esta Corporación SU-774 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, rad. 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25022), citada en la sentencia SU-774 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²⁴ M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²⁵ M.P. Alexei Egor Julio Estrada.

39. A modo de conclusión, tanto las normas procesales, como la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, han avanzado hacia otorgar pleno valor probatorio a los documentos públicos aportados en copias simples y que además reposan en los archivos de las entidades del Estado, en las circunstancias descritas y no hayan sido tachados de falsos.

Derecho constitucional a la seguridad social y su relación con el derecho fundamental al mínimo vital

40. Esta Corporación ha definido la naturaleza constitucional del derecho a la seguridad social, con fundamento en el artículo 48 Superior, al establecer que debe garantizarse a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social¹²⁶ y en especial a los derechos pensionales. El amparo de los derechos sociales fue admitido por esta Corporación desde el año 1992¹²⁷, bajo la tesis de la “conexidad”, cuando se demuestra un nexo inescindible entre el derecho social y un derecho fundamental¹²⁸. Sin embargo, actualmente la Corte abandonó el análisis del carácter *ius fundamental* por conexidad de los derechos sociales a partir de argumentaciones ajenas a la naturaleza propia del derecho como lo proponía la tesis previa¹²⁹, para permitir su protección por vía de tutela, una vez se han definido, por el Legislador o por la administración en los distintos niveles territoriales, las prestaciones debidas de forma clara y precisa, de manera que constituyan derechos subjetivos de aplicación directa.¹³⁰

En materia del derecho a la seguridad social, ha establecido esta Corporación que:

*“... una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados –prestaciones y autoridades responsables-; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela...”*¹³¹

41. En el sistema universal de protección de derechos humanos, el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), dispone la garantía del derecho a la seguridad social, entendido de vital importancia para:

¹²⁶ Sentencia T-021 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹²⁷ Sentencia T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

¹²⁸ Sentencia T-021 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹²⁹ Sentencia T-859 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹³⁰ Sentencia T-1318 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. reiterado en sentencia T-468 de 2007 con ponencia del mismo Magistrado. Ver también sentencia T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹³¹ *Ibidem*.

“... garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto”¹³². [Además], “... el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”¹³³ (Negrillas fuera de texto)

42. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹³⁴, en el artículo XVI establece el derecho a la seguridad social como la protección “... *contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.*”

43. En el numeral 1º del artículo 9º del Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, se estableció que el derecho a la seguridad social tiene como finalidad proteger a las personas contra las consecuencias de la vejez, que obstaculiza la obtención de medios para llevar una vida digna y decorosa.

44. En conclusión, es innegable la relación que existe entre el derecho a la seguridad social, en especial los derechos pensionales y el derecho fundamental al mínimo vital, más aun, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y son destinatarias de una especial protección constitucional, como aquellas de la tercera edad.

Caso concreto

45. El caso que es objeto de estudio por parte de esta Sala de Revisión, versa sobre la acción de tutela interpuesta por el señor Rafael Enrique Hernández, contra el municipio de Montería, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la entidad accionada al negarse a reconocer su pensión de vejez, tras considerar que los documentos aportados por el accionante y los que se encuentran en el archivo público son copias simples, situación que impide acceder a la petición del actor. Solicita del juez de amparo se ordene a la entidad pública accionada reconozca y pague la pensión de jubilación.

¹³² Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19 El derecho a la seguridad social (Artículo 9), 39ª período de sesiones 5 – 23 de noviembre de 2007. Ginebra. Párrafo 1.

¹³³ *Ibidem* párrafo 2.

¹³⁴ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

Los Juzgados de instancia negaron la pretensión al considerar que la acción de tutela no es el medio idóneo para reclamar lo solicitado, pues el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial (la jurisdicción contenciosa administrativa) para exigir el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a la que cree tener derecho. Además no encontraron acreditada la configuración de un perjuicio irremediable.

46. Como se advirtió anteriormente, conforme a la demanda, la respuesta de la entidad pública y las pruebas recaudadas en sede de revisión, el estudio del expediente de la referencia debe abarcar tanto la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición, *habeas data*, así como el derecho constitucional de la seguridad social y su protección por vía de amparo.

En ese orden de ideas, primero deberá establecerse la procedibilidad de la presente solicitud de amparo para la protección de los derechos mencionados anteriormente. Encuentra esta Sala que la presente acción de tutela procede como mecanismo definitivo para salvaguardar los derechos fundamentales de petición, *habeas data* y del derecho constitucional a la seguridad social, con base en los siguientes fundamentos:

i) Si bien existen mecanismos ordinarios (ante la jurisdicción contenciosa administrativa) para que el actor pueda hacer valer sus pretensiones de reconocimiento y pago de su derecho pensional, estos no son idóneos ni eficaces y su obligación de agotamiento, se imponen como una carga desproporcionada al actor debido a su avanzada edad (75 años), su deteriorado estado de salud y su precaria situación económica, condiciones que lo ubican en un grupo de especial protección constitucional.

ii) Se supera el requisito de la inmediatez, puesto que, el actor presuntamente cumplió los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el año de 1990 (esto es más 25 años atrás), momento en el que tenía 50 años de edad, pese a lo cual la vulneración de sus derechos fundamentales se ha perpetuado en el tiempo, es decir, las mismas tienen vocación de actualidad al afectar el mínimo vital del accionante y tratarse de derechos imprescriptibles por el paso del tiempo. Sin duda, el hecho de haberse solicitado el reconocimiento de la pensión previamente no implica que la actual situación económica del actor no exija la intervención urgente del juez constitucional.

47. Superado el análisis formal de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala pasa a verificar si en el presente asunto se han producido las vulneraciones acusadas a los derechos fundamentales de petición, *habeas data* y al derecho constitucional de seguridad social.

48. En relación con la pretensión de tutelar el derecho a la seguridad social del accionante, encuentra la Corte que no tiene vocación de prosperidad, porque no existe certeza sobre las especiales y concretas condiciones laborales en las que

trabajó el accionante en las Empresas Municipales de Montería, como pasa a demostrarse a continuación:

Existen en el expediente dos certificaciones. La primera es la constancia del 21 de octubre de 2005, suscrita por la funcionaria Edilia Boneth Payares en calidad de Coordinadora de la Oficina de Gestión Humana del Municipio de Montería¹³⁵, en la que dijo que: i) el señor Rafael Enrique Hernández Rosario se desempeñó como capataz de mantenimiento de la sección de alcantarillado de las Empresas Públicas Municipales de esa ciudad; ii) la prestación de sus servicios comprendió desde el 1º de enero de 1962 (según acta de posesión No. 038 del 24 de febrero de 1962) hasta el 10 de mayo de 1982 (según fotocopia simple del oficio No. 037 del 10 de mayo de 1982); iii) su asignación básica mensual en el año de 1982 ascendía a la suma de \$51.500.00; iv) su tiempo de servicios fue de veinte (20) años, tres (3) meses, y dieciséis (16) días.

La segunda, es la constancia del 15 de octubre de 2008, suscrita por Clara Pastrana Gracia, en calidad de Coordinadora del Área Gestión Talento Humano del Municipio de Montería, en la que certificó que¹³⁶: i) el señor Rafael Hernández Rosario trabajó al servicio del Municipio de Montería en el cargo de “*CAPATAZ DE MANTENIMIENTO EN LA SECCIÓN DE ALCANTARILLADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES*”; ii) él desempeñó sus labores entre el 24 de enero de 1962 (según acta de posesión No. 038) y el 10 de mayo de 1982 (según Resolución No. 00022 del 10 de mayo de 1982); iii) su tiempo de servicios fue de veinte (20) años, tres (3) meses y dieciséis (16) días; iv) su asignación mensual básica para el año 1982 era de \$51.500, prima de navidad de \$51.500, prima vacacional de \$25.500 y vacaciones de \$25.500.00

Como puede verse, estas constancias presentan inconsistencias en relación con: i) el momento de inicio de las labores, puesto que una de ellas indica que fue el 1º de enero de 1962 y la otra que dicho trabajador prestó sus servicios desde el 24 de enero de ese mismo año; ii) ambas certificaciones refieren que la posesión del actor se realizó mediante acta número 038 del 24 de febrero de 1962, fecha que no coincide con el inicio de las labores por parte del accionante; y iii) no existe claridad en la forma de terminación del vínculo laboral, ya que una de las constancias refiere que el mismo se terminó mediante oficio No. 037 del 10 de mayo de 1982 y la otra refiere su forma de terminación mediante resolución No. 037 del 10 de mayo de ese mismo año.

Además, en sede de revisión se solicitó a la accionada certificar la vinculación laboral del señor Tony Espitia, quien presuntamente, en calidad de Secretario de las Empresas Municipales de Montería, le comunicó al actor, el 10 de enero de 1962, la Resolución No. 011 de ese mismo mes y año, para que se vinculara a esa entidad a partir del 1º de enero de ese año. La Alcaldía de Montería mediante certificación del 28 de mayo del 2015, negó que el mencionado señor

¹³⁵ Folio 52 cuaderno principal.

¹³⁶ Folio 48 cuaderno principal.

hubiese prestado sus servicios al Municipio. Situación que genera serias dudas sobre las circunstancias que rodearon la vinculación del actor a la entidad territorial.

Aunado a lo anterior, desconoce la Sala los periodos de cotización al sistema de seguridad social, el régimen contractual del señor Hernández Rosario y la naturaleza de su cargo, información trascendental para el reconocimiento de sus derechos pensionales. Por esas razones la Sala solicitó en su momento al actor aclarar algunos aspectos sobre su particular situación laboral, pese a lo cual él ni su apoderado judicial contestaron el requerimiento.

Por lo expuesto, la Sala negará el amparo al derecho constitucional de seguridad social solicitado por el accionante.

49. Sin embargo, en relación con los derechos fundamentales de petición y *habeas data*, encuentra esta Sala que fueron desconocidos por la Alcaldía de Montería durante el procedimiento administrativo, que se inició con las reclamaciones pensionales del accionante.

En efecto, la administración negó sus peticiones, al establecer que: “(...) *revisada la carpeta contentiva de la hoja de vida del señor RAFAEL ENRIQUE HERNANDEZ ROSARIO, se encontró copias simples de Actas de Posesión con firmas de sellos más no originales, sobre el cargo de Capataz de Mantenimiento de la Sección de Alcantarillado Empresas Públicas Municipales*”.¹³⁷ (negrillas fuera de texto). Es decir, fue negada su solicitud por la ausencia de documentos originales o copias autenticadas en los archivos de la entidad. Esos actos administrativos vulneraron sus derechos fundamentales de petición y *habeas data* y además, implicaron un incumplimiento de los deberes generales y específicos en materia de administración de archivos públicos.

La ausencia de tales documentos, que constituyen la historia laboral del actor, afecta gravemente la posibilidad de que pueda acceder al goce efectivo de su derecho a la seguridad social en especial a la pensión y generó para la administración la obligación de reconstruir inmediatamente su archivo público. Observa la Corte una clara conducta negligente y de desidia de la entidad accionada, materializada en el mal manejo de la información personal del señor Rafael Enrique Hernández, fallas que no pueden ser trasladadas al ciudadano. En ese sentido esta Corporación ha manifestado que:

“(...) la jurisprudencia de la Corte ha fijado una y otra vez el criterio consistente en que la administración no puede trasladar al peticionario las fallas o deficiencias en el manejo de la información que está obligada a guardar en sus archivos. Ha señalado, además, que el ejercicio de un derecho fundamental como el de petición, no puede verse truncado por el descuido administrativo con el que se maneja su archivo documental, ya

¹³⁷ Folio 28 cuaderno principal.

que de todas formas “la responsabilidad de acreditar sobre la ocurrencia de un determinado acto, situación o circunstancia ocurridos durante el cumplimiento de las funciones públicas se mantiene en cabeza de la misma [la administración], aun cuando la colaboración del peticionario en la complementación de la documentación resulte viable y pertinente, a fin de resolver a cabalidad sobre la solicitud formulada.”¹³⁸”¹³⁹

En otro pronunciamiento, expresó este Tribunal que:

“En relación con las fallas de información sobre la historia laboral del actor, la Sala reitera que las consecuencias de dichas anomalías no pueden ser trasladadas al accionante. La protección de los derechos fundamentales que se puedan ver afectados por esa información y el principio de buena fe, exigen que la administración maneje de manera diligente esa información y mantenga actualizados los datos de quienes han prestado sus servicios al municipio e impiden que se traslade a los individuos la carga de demostrar situaciones cuya prueba e información está en manos de la propia administración. Tal como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho al habeas data tiene una dimensión positiva que comprende, a lo menos, (i) el derecho a figurar en los archivos de información o en las bases de datos de las cuales depende el acceso a un derecho o servicio básico; (ii) el derecho a que la información sea correcta, completa y actualizada; y (iii) el derecho a que circule por los conductos regulares de manera efectiva y oportuna hasta la autoridad administrativa competente para decidir sobre el acceso al derecho o al servicio.

En consecuencia, como quiera que las fallas en el almacenamiento, actualización y circulación interna de información completa, oportuna y actualizada sobre la historia laboral del accionante, así como sobre los posibles aportes de seguridad social pueden afectar el goce efectivo de los derechos fundamentales de habeas data y seguridad social y, además, vulnerar el principio de buena fe, encuentra la Corte que es necesario que la administración municipal de San Benito Abad adopte en el corto plazo las medidas y correctivos necesarios para superar este tipo de irregularidades que puedan poner en peligro el goce efectivo de los derechos fundamentales del accionante (...)”¹⁴⁰

Al negarle la entidad pública accionada valor probatorio a los documentos en copia simple aportados por el actor y que deben reposar en sus archivos, para abstenerse de conceder la petición de pensión presentada por aquel, constituye un exceso ritual manifiesto por exigir documentos originales o copias autenticadas y además, se aparta de la jurisprudencia del Consejo de Estado y

¹³⁸ Sentencia T-116 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹³⁹ Sentencia T-718 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁴⁰ Sentencia T-317 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

de esta Corporación, en materia de valor probatorio de documentos públicos aportados en copia por los ciudadanos y que además deben reposar en sus archivos en tales condiciones.

En efecto, este Tribunal ha expuesto que el exceso ritual manifiesto se estructura cuando:

“(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.”¹⁴¹ Es decir que el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos,¹⁴² y renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva que se desprende del material probatorio, y prefiere una aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal, lo cual conduce al desconocimiento de derechos fundamentales.¹⁴³”¹⁴⁴

50. Así las cosas, esta Sala de Revisión tutelaré los derechos fundamentales de petición y de *habeas data* del actor y ordenará que en un término de veinticuatro (24) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, si no lo ha hecho aún, inicie la reconstrucción del archivo público que contiene la historia laboral del señor Rafael Enrique Hernández Rosario. La administración deberá adoptar una decisión definitiva sobre la historia laboral del actor dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de este fallo, con base en el Acuerdo número 007 del 15 de octubre de 2014 proferido por el Archivo General de la Nación. En todo caso deberá observar las siguientes reglas:

- i) No podrá exigir al actor documentos adicionales a los que ya aportó en distintas ocasiones a esa entidad pública.
- ii) Por ningún motivo se le exigirá al actor la presentación de documentos originales o copias autenticadas relacionadas con su historia laboral.
- iii) Los documentos en copia simple que reposan en su archivo público tienen plena eficacia probatoria para reconstruir la historia laboral del accionante.
- iv) En caso de encontrar inconsistencias en la información que ha aportado el señor Rafael Enrique Hernández Rosario o aquella que reposa en sus archivos, la administración deberá poner en conocimiento de las autoridades judiciales competentes tal situación. Sin embargo, tales irregularidades no serán

¹⁴¹ *Ibídem*

¹⁴² Sentencia C-029 del 2 de febrero de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.

¹⁴³ Sentencia T-1091 del 6 de noviembre de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁴⁴ Sentencia T-985^a de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

obstáculo para que el expediente sea reconstruido en los términos establecidos por la ley, el reglamento y la jurisprudencia constitucional.

51. Además, se ordenará a la Alcaldía de Montería que una vez reconstruido el archivo público, dentro de los plazos establecidos en el numeral anterior, proceda dentro de los cuarenta y ocho (48) horas siguientes a resolver la petición de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación del señor Rafael Enrique Hernández Rosario. Se advierte al ente municipal que en ningún caso podrá extenderse del término otorgado por la Corte ni hacer exigencias documentarias adicionales al accionante.

Decisión

Conforme a lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: REVOCAR las sentencias proferidas el 15 de julio de 2014, por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería y el 20 de agosto del mismo año, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de la misma ciudad, dentro de la acción de tutela promovida por Rafael Enrique Hernández contra el municipio de Montería. En su lugar **CONCEDER** el amparo al señor Rafael Enrique Hernández Rosario de sus derechos fundamentales de petición y *habeas data*.

Segundo: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Montería adoptar las medidas necesarias para que, en el término de veinticuatro (24) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, si no lo ha hecho aún, inicie la reconstrucción del archivo público que contiene la historia laboral del señor Rafael Enrique Hernández Rosario. La administración deberá adoptar una decisión definitiva sobre la historia laboral del actor dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de este fallo, de conformidad con las normas vigentes en la materia y lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia (numeral 50). En todo caso, por ningún motivo la administración municipal podrá exceder el término otorgado por la Corte.

Tercero: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Montería, que una vez reconstruido el archivo público, dentro de los plazos establecidos en el numeral anterior, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a resolver la petición de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación del señor Rafael Enrique Hernández Rosario. Se advierte al ente municipal que en ningún caso podrá extenderse del término otorgado por la Corte ni hacer exigencias documentarias adicionales al accionante.

Cuarto: Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General