



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

San Andrés, Isla, doce (12) de Agosto de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

**REFERENCIA** : EXP. No. 88-001-23-33-000-2014-00038-00  
**CLASE DE PROCESO** : RECURSO DE INSISTENCIA  
**ACCIONANTE** : ALBERTO GORDON MAY  
**ACCIONADO** : DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN PARA  
EL DESARROLLO SOSTENIBLE-CORALINA

**1. OBJETO DE LA PROVIDENCIA.-**

Procede la Sala a resolver el Recurso de Insistencia formulado por el señor Alberto Gordon May, el cual fue remitido a este Tribunal por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina, mediante oficio radicado en la secretaría general del Tribunal el 23 de julio de 2014, e ingresó al despacho del magistrado ponente en la misma fecha.

**2. ANTECEDENTES**

**2.1 Hechos:**

1. A través de oficio No. 20141101121 del 22 de Abril de 2014, el señor Alberto Gordon May radicó ante CORALINA, derecho de petición solicitando información y copia referente a procesos sancionatorios que reposan en dicha Corporación.
2. Mediante oficio No. 20142100363 del 15 de Mayo de 2014, Coralina emitió respuesta a los requerimientos realizados por el peticionario, en los siguientes términos:

"En atención a su solicitud de la referencia, en el cual solicita información sobre los procesos generados por esta Corporación por quema de material vegetal; al respecto, le manifiesto que una vez consultadas las bases de datos de los Procesos Sancionatorios que cursan en la entidad correspondiente a

las vigencias 2011 y lo que va corrido de la presente, se evidenció la siguiente información:

EXP. No. RES.DECIDE

PROCESOS INFRACTOR VALOR MULTA U EJECUTORIA  
SANCIONATORIO OTRA DECISION

S- 010/12 487- junio 27 NICOLAS SALCEDO TRABAJO OK  
VILLAR COMUNITARIO

Acerca de la obtención de copia de los procesos sancionatorios, que se siguieron en dicha entidad desde el año 2011, hasta la fecha, y a la cual se refiere el punto 2 de la petición, la Corporación Coralina se abstuvo de expedirlos, con fundamento en los siguientes argumentos:

*"El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia preceptúa:*

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

*Expuesto lo anterior, en el caso bajo examen, vemos que su petición en el punto 2 va orientada que se le expidan copia de los actos que se hayan dictado sancionando por quemas de material vegetal dentro del periodo ya indicado y copia de todo procedimiento administrativo previo a dicho fallo.*

*Sea lo primero advertir que se deniega la solicitud de copias, en razón a que los procedimientos administrativos seguidos y fallados por la Corporación Coralina, tienen el carácter de reservadas, bajo el entendido de que la generalidad es la publicidad de los documentos públicos, y la excepción es la reserva de estos, en las circunstancias que imponga de manera expresa la ley así, máxime cuando en su petición no manifiesta para que fue pedida la misma.*

*Además de lo anterior, basamos nuestra negativa en el entendido que pese a que los procedimientos administrativos son iniciados por violación a una norma de carácter ambiental que afecta a todos los habitantes de este territorio, también lo es que en estas se manejan información de carácter personal de aquellas personas que son sancionadas, donde se ventilan aspectos de su vida personal, por ende otorgar dichas copias no solo vulneraría el derecho a la intimidad de esas personas.*

*Es así la negativa a expedir dichas copias, se fundamenta en normas que revisten carácter constitucional, como el derecho a la intimidad, ya que las manifestaciones contenidas en ella, contraen actos de contenidos subjetivos y concretos, es decir que afecta a un individuo en particular, o a varios, identificables como tales y por lo tanto su única forma de publicidad es la notificación a los interesados directamente, porque es una decisión que afecta solo a quien se le impone la sanción, por tanto sería violatoria que esta entidad diera tratamiento a los procedimientos administrativos sancionatorios y su procedimiento, como si fueran actos abstractos y en consecuencia a ello diera la información solicitada por usted en su petición, violando derechos de otros administrados, máxime cuando la corporación se encuentra haciendo seguimiento a la sanción estipulan en dicho acto administrativo.*

*Entonces señor peticionario, encontrando que las copias y la información detallada por usted solicitada, respecto de relación detallada de los procesos administrativos sancionatorios generados como los fallados por esa entidad, por quema de material vegetal, en ambas Isla, desde el año 2011 y hasta la fecha inclusive y de existir fallos ejecutoriados respecto a este tipo contravencional, ofreceré copia simple de los mismos, incluye recursos gubernativos, en tratándose de actos de contenido subjetivo que involucran derechos a la privacidad a intimidad de las personas sancionadas y los expedientes y demás registro de personal a quien se le otorga la residencia, por lo tanto, no es posible entregar dicha información de la manera detallada como usted la solicita, porque podríamos estar violando derechos fundamentales de muchas personas".*

3. Posteriormente, el día 2 de julio de 2014, el peticionario reitera su solicitud ante la negativa dada por la Corporación a través de oficio No. 20142100363.

4. Mediante auto de fecha 29 de Julio de 2014, el Magistrado ponente dispuso que se oficiara a la corporación para el desarrollo sostenible del departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina-CORALINA, a fin de que se allegaran con destino al expediente copia de los documentos correspondientes, con fundamento en el inciso 2º del artículo 26 de la ley 1437 de 2011.
5. La corporación CORALINA a través de memorial de 01 de Agosto de 2014, dio contestación a lo solicitado, enviando fotocopia de la resolución No. 487 de 27 de Junio de 2013, "por medio de la cual se adopta una decisión de fondo dentro del procedimiento administrativo sancionatorio radicado bajo el expediente 010/12".

### 3. DEL RECURSO DE INSISTENCIA

Como quiera que la corporación CORALINA, deniega la expedición de copia del mencionado expediente, el peticionario interpone recurso de insistencia, con base en los siguientes fundamentos legales:

- a) Señala, en primer lugar, que no se indicaron cuáles son las normas legales que establece el carácter de reservado en los procesos ambientales sancionatorios. Que ni la ley 23 de 1973, ni el Decreto-Ley 2811 de 1974, ni la ley 99 de 1993, ni la Ley 165 de 1994, ni la Ley 1333 de 2009 le imprimen tal carácter.
- b) Que según lo indica el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, solo tienen carácter de reservados los protegidos por el secreto comercial o industrial; los relacionados con la defensa o seguridad nacionales; los amparados por el secreto profesional; los que involucren derecho a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personas que obren en los artículos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información; y los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración a los activos de la Nación.
- c) Que los archivos correspondientes a procesos sancionatorios ambientales, distan mucho de lo que la Ley y la Jurisprudencia han establecido en relación con lo que debe considerarse del fuero privado, íntimo o personal de las personas, que tienen el carácter de reservado, como las hojas de vida, historia laboral, expedientes pensionales, e historia clínica.

## 4 CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para resolver el Recurso de Insistencia de la referencia, con fundamento en los artículos 26 y 151, No. 7, del C.P.A.C.A.1, al igual que el artículo 21 de la Ley 57 de 1985.

Es de aclarar que, si bien la Corte Constitucional, mediante Sentencia de Constitucionalidad C-818 de 2011, declaró Inexequible el Título II (artículos 13 a 33) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referido al Derecho de Petición, también lo es que estableció que los efectos de la declaración de inexequibilidad quedarían diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso expida la Ley Estatutaria correspondiente; en consecuencia a la fecha es procedente su aplicación.

### PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INSISTENCIA

De conformidad con los artículos 26 de la Ley 1437 de 2011 y 21 de la Ley 57 de 1985 ya citados, el Recurso de Insistencia procede cuando se solicitan Documentos Públicos ante la Administración y ésta los niega aduciendo el carácter reservado de los mismos.

En el caso en estudio, se ven cumplidos los presupuestos referidos, como quiera que el recurrente solicitó, copias del expediente sancionatorio que se impuso a un infractor, porque según la corporación dentro del periodo a que se refiere la solicitud- 2011 y hasta la fecha - solo se registró un solo proceso de esta clase y ésta negó la entrega de las mismas fundamentando su decisión en que se trata de documentos sujetos a reserva.

### PROBLEMA JURÍDICO

Con base en la situación fáctica y los argumentos planteados en el escrito del recurso, le corresponde a este Tribunal establecer si los documentos cuya expedición se denegó por parte la corporación para el desarrollo sostenible Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina- Coralina, esto se refiere al proceso sancionatorio por quema de material vegetal, expediente No S-010/12 487 Jun 27, están sujetos a reserva de conformidad con la Constitución y la Ley, o no.

Para este efecto, se abordará el estudio de los siguientes temas: I) el Derecho de Acceso a Documentos Públicos II) los Documentos sujetos a Reserva III) El Derecho a la Intimidad y IV) el Caso Concreto.

## DEL DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PÚBLICOS

El derecho de acceso a documentos públicos está consagrado constitucionalmente, así:

"ARTICULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable." (Negrilla y subraya fuera del texto)

También ha sido asentado en numerosa legislación, entre la que se puede destacar para el caso:

Ley 57 de 1985, "por la cual se ordena la publicidad de actos y documentos oficiales": "ARTÍCULO 12.- Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional." (Negrilla y subraya fuera del texto)

Ley 594 de 2000, "Ley General de Archivo":

"ARTICULO 27. ACCESO Y CONSULTA DE LOS DOCUMENTOS. Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley.

Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes." (Negrilla y subraya fuera del texto)

Igualmente, se han proferido números pronunciamientos jurisprudenciales al respecto, entre los cuales sobresalen:

Sentencia de la Corte Constitucional T-473-92 del 14 de Julio de 1992, Magistrado Ponente: CIRO ANGARITA BARON, sobre el Derecho de Acceso a Documentos Públicos como Derecho Fundamental al Derecho de Petición y al Derecho a la Información:

"En ocasiones, el artículo 74 de la Constitución Nacional puede verse como una modalidad del derecho fundamental de petición. En efecto, el "derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución" (Art. 23 Constitución Nacional) incluye, por su misma naturaleza, el derecho a acceder a los documentos públicos (Artículo 74 Constitución Nacional).

Llama ciertamente la atención que el constituyente hubiera separado en dos artículos distintos y bajo títulos diferentes, estas dos normas. La inclusión del artículo 74 parece obedecer al deseo de reconocer en forma expresa expectativas de los diversos profesionales y medios de comunicación que tanto despliegue de poder hicieron en el seno de la Asamblea Constituyente. No obstante, es de señalar que en ausencia del artículo 74, el derecho de acceso a los documentos públicos se entendería implícito necesariamente en el artículo 23, que consagra el derecho fundamental de petición.

En efecto, se ha dicho que el acceso a documentos públicos hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.

El Código Contencioso Administrativo expresamente consagra el derecho a acceder a los documentos públicos como una forma del derecho de petición:

Artículo 17: El derecho de petición de que trata el artículo 45 (hoy 23) de la Constitución Política incluye también el de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos, en los términos que contempla este capítulo (Subrayas y paréntesis fuera de texto).

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha expresado que, dentro de un Estado Social de Derecho, la transparencia y la publicidad de la información pública son dos de las más importantes herramientas con que cuenta el ciudadano "contra la arbitrariedad

#### **DOCUMENTOS SUJETOS A RESERVA**

De la normatividad y jurisprudencia referida se puede colegir que el Derecho de Acceso a Documentos Públicos, si bien es la regla general, no es absoluto, y sus límites se encuentran en las excepciones previstas en la Constitución y la Ley.

En cuanto a las excepciones legales del Derecho de Acceso a Documentos Públicos, es pertinente citar la siguiente normatividad:

El artículo 24 del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció:

"Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial: 1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial. 2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales. 3. Los amparados por el secreto profesional. 4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de

vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información. 5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación."

Pero adicional a esas causales, existen algunas otras, como las planteadas en la Ley 906 de 2004, aplicables en el ámbito de un proceso penal, estas son:

- Casos en los cuales el juez considere que la publicidad de los procedimientos pone en peligro a las víctimas, jurados, testigos, peritos y demás intervinientes;
- Cuando se afecte la seguridad nacional;
- Cuando se exponga a un daño psicológico a los menores de edad que deban intervenir;
- Cuando se menoscabe el derecho del acusado a un juicio justo;
- O se comprometa seriamente el éxito de la investigación.<sup>3</sup>

#### **DEL DERECHO A LA INTIMIDAD**

Al respecto, el artículo 15 de la Constitución Política consagra, entre otras garantías, el derecho de toda persona a su intimidad personal y familiar, al tiempo que estipula que la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables, por lo que sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.<sup>4</sup>

En la sentencia T-787 de agosto 18 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil, además de señalar que entre los denominados "grados de intimidad" se encuentran el personal, el familiar, el social y el gremial, delimita el núcleo esencial de esa garantía, al indicar que "supone la existencia y goce de una órbita reservada a cada persona, exenta del poder de intervención del Estado o de las intromisiones arbitrarias de la sociedad, que le permita a dicho individuo el pleno desarrollo de su vida personal, espiritual y cultural. En efecto, aun cuando se reconoce en el hombre la tendencia natural hacia la socialización, no por ello en un Estado social demócrata puede obligarse a las personas a darle publicidad a los aspectos más íntimos y propios de su proyecto de vida personal, pues en ciertas ocasiones los individuos prefieren el ser dejados solos y adoptar comportamientos como el guardar silencio ante las inquietudes de los demás."

Planteados esos grados de intimidad, en la referida sentencia se indica que el aspecto personal permite la salvaguarda del derecho "a ser dejado solo y de poder guardar silencio, es decir, de no imponerle a un determinado sujeto, salvo su propia voluntad, el hecho de ser divulgados, publicados o fiscalizados aspectos íntimos de su vida", mientras que a nivel familiar, apunta a la privacidad del núcleo familiar, dentro de estas el derecho a la inmunidad penal. A su vez, el grado social alude a las relaciones del individuo con sus congéneres y el gremial se relaciona con las libertades económicas.

### **CASO CONCRETO**

Estudiando el caso concreto, se observa que en el informe y documentos allegados a esta Corporación por parte corporación para el desarrollo sostenible del departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina- CORALINA, se puede verificar, de un lado: I) que se presentó un proceso sancionatorio contra NICOLAS SALCEDO VILLAR bajo el expediente No S-010/12 espacio 487 JUN 27 II) que el demandante solicitó copia de dicho expediente y III) la corporación negó lo solicitado bajo el argumento de tener reserva legal.

Ahora bien, la Sala ordenará expedir las copias solicitadas, esto es, la totalidad de los folios que hacen parte del expediente seguido contra NICOLÁS SALCEDO VILLAR en el proceso sancionatorio con radicado No S-010/12487 jun 27, habida consideración, que no se halló ninguna disposición constitucional o legal que indiquen expresamente que dicha situación este amparada por reserva legal alguna, esto sin importar que no se hubiera dado cumplimiento a lo ordenado por el despacho del magistrado sustanciador referente al envío de dicho expediente durante el trámite del presente recurso de insistencia, además por cuanto la misma Ley dispone que, por el contrario, gozan de publicidad.

En efecto, el título X de la ley 99 de 1993 sobre **LOS MODOS Y PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, título que no fue derogado por la Ley 1333 de 2009 (por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental), recalca la publicidad sobre las decisiones que recaigan sobre medio ambiente y a la vez permite que cualquier ciudadano pueda pedir información sobre los elementos que puedan afectar el medio ambiente, por manera que no se probó en el sub lite, que el expediente en cuestión y ninguno de sus documentos tengan el carácter de reserva legal.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA,**

**RESUELVE**

**PRIMERO- ACÉPTASE** la petición formulada por ALBERTO GORDON MAY, en consecuencia, ordénase expedir copia íntegra del expediente No S010/12 487-JUN 27, contentivo del proceso sancionatorio seguido a NICOLAS SALCEDO VILLAR por la corporación CORALINA.

**SEGUNDO.-REMÍTASE** copia auténtica de esta providencia a la corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina- CORALINA.

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE** esta decisión al peticionario, señor ALBERTO GORDON MAY

**CUARTO.-** En firme esta providencia ARCHIVESE el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que el anterior proveído fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,



**JOSE MARÍA MOW HERRERA**



**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**



**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**