

Referencia: Expediente T-4.439.784

Asunto: Acción de tutela instaurada por el señor Emmanuel Vargas Penagos contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, veintiséis (26) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por las Secciones Segunda y Cuarta del Consejo de Estado, correspondientes al trámite de la acción de amparo constitucional promovida por el señor Emmanuel Vargas Penagos en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1.1.1. El señor Emmanuel Vargas Penagos, en ejercicio del derecho de petición y actuando como asesor de la Fundación para la Libertad de Prensa, solicitó el día 19 de octubre de 2011 al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la siguiente información: *“Relación de visitas recibidas por el ciudadano Óscar Suárez Mira, identificado con la cédula de ciudadanía (...), durante su actual detención en la Cárcel La Picota”*. En vista de que no se suministró una respuesta en los términos de ley, según señala el actor, tuvo que promover una acción de tutela y un incidente de desacato para obtener un pronunciamiento de fondo¹.

¹ Folio 1 del cuaderno 1.

1.1.2. En escrito del 2 de octubre de 2012, el INPEC resolvió negativamente dicha petición, con fundamento en el artículo 15 de la Constitución Política² y previa relación de los argumentos expuestos en las Sentencias T-229 de 2004, T-511 de 2010 y T-161 de 2011, concernientes al alcance del derecho de acceso a documentos públicos y a la protección de la intimidad³. En este sentido, la aludida autoridad afirmó que: *“la información que se encuentra consagrada en las hojas de vida y archivos de los internos contempla, aspectos susceptibles de no ser divulgados, tales como la residencia, la familia, los números telefónicos, el personal que lo visita que no son indispensables para el manejo de todo público, debido a [que] se encuentran dentro de la órbita de la intimidad personal y por lo tanto estos documentos no deben ser de público conocimiento; para hacer pública esta información se requiere de la autorización previa del interno o documentos necesarios para investigaciones solicitadas por autoridad competente y bajo la reserva de cada uno de los procesos.”*⁴

1.1.3. Inconforme con la anterior respuesta, el día 8 de octubre de 2012, el accionante interpuso recurso de insistencia ante el INPEC, en el que argumentó que la información solicitada no hacía parte de la intimidad del señor Suárez Mira. En dicho recurso igualmente señaló que, en caso de que la respuesta continuara siendo negativa, la actuación fuese remitida al Tribunal Contencioso Administrativo competente, para efectos de adelantar el trámite judicial previsto en la ley.

1.1.4. El 21 de noviembre del año en cita, el INPEC nuevamente se negó a entregar la información solicitada y reiteró el deber de protección del derecho a la intimidad en los términos del artículo 15 del Texto Superior, cuya reserva se explica conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 594 de 2000⁵. Por lo demás, se abstuvo de remitir el recurso de insistencia a la autoridad judicial competente, circunstancia por la cual el accionante debió acudir

² “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a 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 recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. // Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”.

³ En el escrito de respuesta se acompaña la siguiente cita jurisprudencial: “La información personal reservada que está contenida en documentos públicos, no puede ser relevada. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semiprivada, el ejercicio del derecho de acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso y dentro de los procedimientos administrativos o judiciales) respectivos. Sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso”.

⁴ Subrayado por fuera del texto original.

⁵ “**Acceso y consulta de los documentos.** Todas las personas tiene 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 y la ley”.

directamente ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que dirimiera el conflicto existente.

En el escrito de insistencia el actor expone dos argumentos, en primer lugar, que no existe una ley que indique el carácter reservado de la información solicitada; y en segundo lugar, que es inexistente la tensión entre el derecho de acceso a documentos públicos y el derecho a la intimidad, ya que la información solicitada no contiene datos sensibles, cuyo objeto es el que resguarda el umbral de protección de esta última garantía *iusfundamental*⁶. Finalmente, pone de presente que en tratándose de funcionarios públicos el ámbito de cobertura del derecho a la intimidad es reducido, pues la sociedad tiene un interés especial en conocer sobre la vida de aquellas personas que la representan.

1.1.5. En fallo del 25 de julio de 2013, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, concluyó que el INPEC resolvió de forma correcta la solicitud de información presentada por el señor Vargas Penagos. Al respecto, consideró que los datos objeto de petición eran de carácter privado y que estaban sujetos a reserva, ya que los mismos hacen parte de la intimidad de los internos y constan en la hoja de vida de reclusión, en virtud de lo previsto en el citado artículo 15 de la Constitución Política y en el numeral 4 del artículo 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)⁷. En este sentido, reafirmó que la relación de las visitas recibidas por el señor Suárez Mira durante su permanencia en la Cárcel La Picota hace parte de su intimidad, así como de la intimidad de quienes lo visitaron.

Por último, enfatizó que los derechos de los internos no deben ser limitados más allá de lo necesario, ya que cualquier restricción adicional por fuera de los derechos que se ven afectados por el hecho mismo de la privación de la libertad, es considerada como una medida excesiva y desproporcionada.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

⁶ Así, en uno de los apartes del recurso de insistencia, se señala que: “(...) Para el caso en estudio, los documentos requeridos se encuentran dentro de la ‘información pública’ a la cual la Corte califica como de fácil obtención y sin reserva alguna. Esto demuestra que no se está realizando ninguna violación al derecho a la intimidad personal pues no se está transgrediendo la esfera íntima del señor Suarez Mira pues el conocimiento de estos datos no atentan como dice la corte en otra de sus providencias con el ‘área sensible’ (...) entendida principalmente como ‘la orientación sexual de las personas, su filiación política o su credo religioso’. // En este orden de ideas, se observa que en el presente caso **NO se están solicitando datos sensibles y, por lo tanto, esta información no está cobijada por el umbral de protección del derecho a la intimidad.** (...)”. Folio 41 del cuaderno 1. Énfasis del texto original.

⁷ “**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: (...) 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.”

El señor Vargas Penagos solicita el amparo de sus derechos de petición (CP art. 23), a recibir información (CP art. 20) y a acceder a documentos públicos (CP art. 74), los cuales considera vulnerados por el INPEC, quien se negó a suministrarle la información relacionada con las visitas que le fueron realizadas al ex senador Óscar Suarez Mira durante su actual reclusión en la Cárcel La Picota, *“ya que dio una respuesta amparada en una reserva inaplicable”*.

De igual manera, considera que los citados derechos fueron vulnerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante sentencia del 25 de julio de 2013, no sólo avaló la negativa del INPEC, sino que también desconoció el precedente judicial que, a su juicio, establece lo siguiente: En primer lugar, que si bien existe información de naturaleza privada cuyo acceso es restringido, en ciertos casos es posible habilitar su conocimiento público y disponer su entrega sin autorización del titular. Para el efecto, es indispensable realizar una ponderación entre los derechos protegidos por la reserva y el interés público de obtener una información, por lo que pueden presentarse escenarios en los que la restricción no resulte necesaria ni proporcionada para una sociedad democrática. De esta forma, en criterio del actor, este caso constituye uno de dichos escenarios, al solicitarse información cuyo propósito es asegurar que no *“existan privilegios para ciertas personas privadas de la libertad”*.

En segundo lugar, que la intimidad aun cuando constituye un límite del derecho de acceso a los documentos públicos, tiene un ámbito de protección que se restringe a aquella información exclusiva y propia de una persona natural, la cual, por relacionarse con la inclinación sexual, los hábitos o la ideología de un individuo recibe el nombre de datos sensibles. En este orden de ideas, como en el asunto bajo examen no se está solicitando dicha clase de datos, la información requerida no está cobijada *“por el umbral de protección del derecho a la intimidad”*.

Finalmente, que cuando se trata de la privacidad de funcionarios o personajes públicos su ámbito de amparo es diferente al de una persona sin tal dignidad, ya que su conducta reviste gran importancia dentro del sistema democrático, en la medida en que ella puede afectar el interés general y los derechos de los individuos.

Como consecuencia de lo expuesto, solicita que se revoque la providencia de 25 de julio de 2013 proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en consecuencia, se ordene al INPEC suministrar la información relacionada con el listado de las personas que visitaron al ex senador Óscar Suárez Mira, durante su actual reclusión en la Cárcel La Picota.

1.3. Contestación de la demanda de tutela e intervención de terceros

1.3.1. Intervención de la Defensoría del Pueblo

El Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales presentó un escrito de *amicus curiae*, en el que expuso las razones por las cuales considera que la providencia del Tribunal Administrativo incurrió en dos defectos que hacen procedente la acción de tutela contra sentencias.

En primer lugar, afirmó que la citada decisión incurrió en un *defecto sustantivo*, pues en este caso no se estaba solicitando información que involucrara el derecho a la privacidad e intimidad del señor Suárez Mira, por lo que consideró desacertado que se negara la petición invocada con fundamento en lo previsto en el artículo 24 del CPACA⁸, cuyo ámbito de protección –en su criterio– alude exclusivamente a los documentos que contienen información laboral de los trabajadores de una institución. Por lo demás, en relación con este mismo defecto, sostuvo que la lectura realizada por el Tribunal del artículo 15 del Texto Superior, condujo a otorgarle un carácter absoluto al derecho a la intimidad, por lo que se desconoció que se trata de una garantía constitucional que admite límites, como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte, cuando se está en presencia –por ejemplo– de personas y hechos de importancia pública, caso en el cual prevalece *prima facie* el derecho a la información.

En segundo lugar, señaló que el Tribunal accionado también desconoció el *precedente judicial* sobre la materia, en tanto en este caso no se cumplió ningún presupuesto que permitiera al INPEC restringir la libertad de información, así como negarle la prevalencia a dicha libertad en casos de tensión con el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos. Para el efecto, mencionó los fallos T-235A de 2002, T-729 de 2002, C-650 de 2003, T-391 de 2007, C-417 de 2009 y C-010 de 2010. Respeto de este punto, para la Defensoría, en su condición de periodista, el accionante tenía un interés legítimo sobre la información de las visitas realizadas al ex senador, por cuanto se trata de un personaje público que actualmente se encuentra relacionado con temas que despiertan la atención legítima de la sociedad, como lo son el alcance de las condenas e investigaciones a las que se encuentra sometido por las autoridades competentes. Por lo anterior, indicó que los datos que se solicitan corresponden a un listado puro y simple de nombres, frente al cual no existe regulación que impida su difusión o un objetivo constitucional que obligue a mantener bajo reserva la información requerida.

Finalmente, para la Defensoría también es necesario exhortar al INPEC respecto del cumplimiento estricto de los términos para dar respuesta a los

⁸ Así se señaló que: “No se está requiriendo información respecto de las convicciones religiosas o políticas, ni sobre la orientación sexual, del excongresista encarcelado o de las personas que fueron a visitarlo, como tampoco se están solicitando las direcciones de residencia, números de teléfono, etc. de las personas que visitaron al excongresista, información que sí se encuentran contenidas en la definición de ‘datos sensibles’ que ha elaborado la jurisprudencia constitucional”. Folio 76 del cuaderno 1.

derechos de petición y a la obligación que le asiste de promover el recurso de insistencia, cuando –luego del requerimiento del ciudadano interesado– se considera que la información está sometida a reserva. En este sentido, expone que en este caso el actor pudo haber alegado la ocurrencia de un silencio administrativo, pero prefirió discutir en vía gubernativa y judicial la obligación de acceso a los documentos requeridos, aspecto que puede ser evaluado por el juez de tutela para ordenar su entrega en un término perentorio, como en dichos casos lo dispone la ley⁹.

1.3.2. Contestación de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Por la inexistencia de una vía de hecho en la providencia cuestionada, el Magistrado Óscar Armando Dinaté Cárdenas solicitó que se denegaran las pretensiones del accionante. En este sentido, recordó que si bien la condición de interno de una persona genera una drástica limitación de sus derechos fundamentales, ella debe ser la mínima necesaria para lograr el fin propuesto, por lo que toda limitación adicional debe entenderse como un exceso.

En este sentido, no existe irregularidad alguna en haber protegido la reserva que por vía constitucional y legal tiene la relación de visitas de los reclusos, ya que lo que se está protegiendo es un espacio intangible de intimidad para el interno como para quienes lo visitan, el cual debe ser inmune a las intromisiones externas y cuya protección no se reduce por el efecto de la privación de la libertad.

1.3.3. Contestación del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB Picota)

La Coordinadora Jurídica del citado complejo solicitó que se desestimaran las pretensiones del accionante, en tanto no es su deber suministrar información que hace parte de la esfera íntima del señor Suárez Mira. Por lo demás, la discusión acerca del carácter reservado o no de la información se dio en la órbita de competencia de la autoridad judicial dispuesta para el efecto, esto es, a través del recurso de insistencia, por lo que no es posible hacer uso del amparo constitucional para reabrir un tema ya resuelto, en perjuicio del carácter subsidiario de la acción.

1.3.4. Contestación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

La Coordinadora del Grupo de Tutelas del INPEC solicitó que se declarara la improcedencia de la acción, por cuanto en el trámite administrativo se dio

⁹ Al respecto, el artículo 25 de la Ley 57 de 1985 dispone que: “Las peticiones a que se refiere el artículo 12 de la presente ley deberán resolverse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez (10) días. // Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes. (...)”.

respuesta a la petición del accionante, en la que se negó su solicitud con fundamento en que la información reclamada no es de carácter público y su difusión puede vulnerar el derecho a la intimidad del señor Óscar Suárez Mira¹⁰.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

2.1. Primera Instancia

En sentencia del 26 de septiembre de 2013, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo solicitado por el accionante. Para el efecto, sostuvo que la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se profirió con sujeción a las normas constitucionales y legales que protegen el derecho a la intimidad del señor Suárez Mira, en concreto el artículo 24 del CPACA, conforme al cual aquella información que involucre la privacidad de las personas incluida en las hojas de vida tiene carácter de reservado. Al respecto, visto el caso concreto, señaló que la relación de las visitas que recibe el interno se integra a los “*archivos u hojas de vida de los reclusos*” cuyo documento no es de acceso público, pues su tratamiento incluye el manejo de información de carácter personal, íntima y privada que sólo puede ser entregada por autorización del interno o por disposición de autoridad judicial competente.

Adicionalmente, manifestó que la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales no constituye una nueva oportunidad para que las partes vencidas en un proceso ordinario intenten que sus argumentos prevalezcan sobre las tesis adoptadas por los jueces naturales del asunto, como ocurre en el caso *sub-examine*, en el que el asunto fue debidamente resuelto de acuerdo con el marco legal vigente.

2.2. Impugnación

En el término previsto en la ley, el actor formuló recurso de apelación frente a la citada decisión, reiterando los argumentos expuestos en la demanda de tutela. Adicionalmente, enfatizó en que no toda la información que reposa en la hoja de vida del señor Suárez Mira está sujeta a reserva, pues la entrega de la relación de las visitas que le realizaron en la cárcel no afecta su derecho a la intimidad¹¹.

¹⁰ Puntualmente, se dijo que: “(...) es importante resaltar que la información que pretende el accionante no es de carácter público y por el contrario puede vulnerar el derecho a la intimidad del señor Oscar Suárez Mira, ya que las listas de las personas que visitan a los internos forman parte de sus hojas de vida, información que no puede ser divulgada por encontrarse en la esfera de la intimidad persona de las personas privadas de la libertad.”

¹¹ Sobre lo anterior, se expuso que: “Se debe resaltar el hecho de que la reserva establecida en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 no se refiere a la totalidad de los documentos enunciados, si no de aquellos apartes que de verdad afectan la intimidad, por lo cual, el simple hecho de formar parte de la hoja de vida no convierte la lista de visitas de un senador en algo reservado. Esto va de la mano con que la Corte Constitucional ha indicado de forma muy clara y no queda espacio a ningún tipo de duda sobre el concepto de que, cuando existe reserva sobre parte de un documento, esto no cubre a la totalidad del mismo”.

2.3. Segunda Instancia

En sentencia del 29 de mayo de 2014, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión del *a-quo*. En términos generales, consideró que no se configuró la causal de desconocimiento del precedente, toda vez que, en primer lugar, más allá de transcribir apartes de las supuestas providencias en las que se fundamenta el defecto, el accionante debió demostrar que las circunstancias que definen el presente caso son semejantes a aquellas en las que se enmarcan los casos pasados. En segundo lugar, que la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos de hecho de los asuntos que se refieren como precedentes responde a la pretensión del caso objeto de estudio. Y, por último, que la supuesta regla jurisprudencial aplicable no ha sido sometida a algún ajuste o modificación, entre otras, por la expedición de una normativa legal posterior que conduzca a una nueva formulación sobre la materia.

III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE

- Copia de la providencia de 25 de julio de 2013, en la cual la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decidió el recurso de insistencia interpuesto por el señor Emmanuel Vargas Penagos.
- Copia del recurso de insistencia presentado por el accionante el 25 de junio de 2013 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- Copia del derecho de petición presentado por el señor Emmanuel Vargas Penagos el 19 de octubre de 2011 al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
- Copia de la respuesta al citado de derecho de petición proferida por el INPEC el día 2 de octubre de 2012.
- Copia del recurso de insistencia presentado por el señor Vargas Penagos al INPEC el 8 de noviembre de 2012¹².
- Copia de la respuesta al recurso de insistencia con fecha 21 de noviembre de 2012¹³.
- Copia de la reiteración del recurso de insistencia formulado por el accionante el 27 de noviembre de 2012¹⁴.

IV. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

¹² Folios 48 a 56 del cuaderno principal.

¹³ Folio 58 del cuaderno principal.

¹⁴ Folio 59 del cuaderno principal.

4.1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo expuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 6 de agosto de 2014 proferido por la Sala de Selección número Ocho, la cual dispuso su examen por la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación.

4.2. Trámite surtido en la Corte Constitucional

4.2.1. En Auto del 7 de noviembre de 2014, el Magistrado Sustanciador vinculó al señor Oscar Suárez Mira a la presente acción de tutela, para que se pronunciara acerca de las pretensiones y del problema jurídico que plantea.

4.2.2. En escrito recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 14 de noviembre de 2014, el citado señor solicitó que se confirmen las sentencias dictadas por los jueces de instancia, ya que el actor parte de una premisa equivocada en relación con su calidad de servidor público, pues desde que fue condenado por las autoridades judiciales perdió tal condición, lo que implica que bajo ninguna circunstancia podría reducirse el umbral de protección de su derecho a la intimidad.

Al margen de lo anterior, consideró acertada la posición del Consejo de Estado al resolver en primera instancia la acción de tutela, por cuanto con miras a salvaguardar un supuesto derecho a la información del accionante no se puede desconocer su derecho a la intimidad, ni el de sus familiares o visitantes. Finalmente, señaló que las respuestas que le fueron otorgadas al señor Vargas Penagos, en ningún momento implican un desconocimiento de su derecho de petición, ya que, por el contrario, se trata de reconocer la existencia de una exclusión a la regla general de acceso a la información, cuya reserva se justifica en el carácter íntimo y privado de los datos que se solicitan, cuyo respaldo se encuentra en la normatividad vigente y que responde a lo previsto en la jurisprudencia.

4.2.3. Por lo demás, con ocasión de la vinculación al proceso del señor Suárez Mira, se constató que en la actualidad no se encuentra recluido en la Cárcel La Picota, sino que fue trasladado al centro penitenciario de Yarumito.

4.3. Delimitación del caso y prevención a la autoridad

4.3.1. Como se deriva de los antecedentes expuestos, aun cuando el actor promueve el amparo constitucional contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, lo cierto es que la discusión se centra en el examen de la validez constitucional de la decisión adoptada por esta última autoridad, en sentencia del 25 de julio de 2013, en lo que respecta a considerar que fue resuelta de forma correcta

por la aludida autoridad administrativa, la solicitud de información realizada en su condición de periodista por el señor Emmanuel Vargas Penagos, en la que se negó la entrega de la relación de las visitas recibidas por el señor Óscar Suárez Mira, quien se encontraba recluso en la Cárcel La Picota, por estimar que se trata de datos sometidos a reserva.

Desde esta perspectiva, aun cuando el actor propone el amparo de sus derechos de petición (CP art. 23), a recibir información (CP art. 20) y a acceder a documentos públicos (CP art. 74), es claro que la controversia constitucional que se invoca apunta a verificar la existencia de una supuesta *falta de protección judicial del derecho de acceso a la información*, a través de la decisión adoptada por el Tribunal demandado, que convalidó el criterio administrativo de estimar que los datos solicitados tienen carácter reservado.

Precisamente, las deficiencias que se exponen frente al fallo cuestionado, que se relacionan con el presunto *desconocimiento del precedente*, suponen (i) haber otorgado una mayor protección a la intimidad por fuera de su ámbito exclusivo de salvaguarda vinculado con los datos sensibles; (ii) haber omitido realizar la debida ponderación entre el carácter restrictivo del dato privado frente al interés público de acceder a la información; y (iii) haber dejado de tener en cuenta que el amparo de la privacidad es diferente cuanto se trata de funcionarios o personajes públicos, como lo es el señor Suarez Mira.

Por ello, a partir del examen lógico de lo alegado por el actor, se entiende que esta acción de amparo constitucional realmente cuestiona el fallo adoptado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ratificó la actuación del INPEC, pues de concederse la protección solicitada respecto de la sentencia cuestionada, de forma directa e inmediata la respuesta dada por la referida autoridad administrativa perdería su razón de ser, lo que daría lugar a un restablecimiento automático del derecho reclamado, esto es, el derecho de acceso a la información.

4.3.2. Incluso, obsérvese como, la violación que se alega respecto del derecho de petición, se fundamenta en que se otorgó una respuesta “*amparada en una reserva inaplicable*”¹⁵. Lo anterior, lejos de proponer un examen de fondo en relación con la supuesta violación del citado derecho en aspectos como la oportunidad, claridad o congruencia de la respuesta, plantea una discusión que se encuadra en el análisis acerca de la posibilidad de invocar una reserva en el acceso a la información, cuyo juicio –como ya se dijo– necesariamente implica cuestionar la validez de los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para convalidar la decisión del INPEC, que condujo a excluir al actor, en su condición de periodista, de la posibilidad de realizar el tratamiento de los datos pedidos.

¹⁵ Folio 3 del cuaderno 1.

En este orden de ideas, no observa la Corte que se exista en estos momentos un desconocimiento del derecho de petición, como lo alega el actor, pues el INPEC efectivamente le dio respuesta de fondo a su solicitud, sólo que la misma fue contraria a sus intereses, circunstancia que descarta que en la actualidad persista una violación del aludido derecho. En efecto, como lo ha sostenido esta Corporación, una respuesta clara y congruente respecto de lo pedido, sin importar si la misma es o no favorable al solicitante, excluye la posibilidad de que el citado derecho se entienda vulnerado¹⁶.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, como lo propone la Defensoría del Pueblo, se observa que en el caso bajo examen, la autoridad previamente mencionada incurrió en dos deficiencias administrativas que ameritan un llamado de atención por parte de esta Corporación, en desarrollo de las atribuciones previstas en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991¹⁷. Así, por una parte, se omitió la obligación de dar respuesta en término al derecho de petición formulado por el actor; y por la otra, se hizo caso omiso al deber de dar curso al recurso de insistencia ante la autoridad judicial competente.

4.3.3. En cuanto al primer punto, es preciso señalar que el contenido del derecho de petición realizado por el accionante fue el siguiente:

“Señores. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (...) en ejercicio del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, de manera respetuosa le solicito la siguiente información:

1.- Relación de visitas recibidas por el ciudadano Óscar Suárez Mira, identificado con la cédula de ciudadanía (...), durante su actual detención en la Cárcel La Picota.

Agradezco de antemano su colaboración, y en caso que los documentos sean negados solicitamos que se indique la ley que sustenta la reserva (...)”¹⁸.

De la lectura del contenido de la petición se infiere que la misma tiene como propósito la consulta de documentos públicos, en los términos previstos de los artículos 23 y 74 del Texto Superior¹⁹, y en el artículo 12 de la Ley 57 de

¹⁶ Sentencia T-626 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁷ “**Artículo 24. Prevención a la autoridad.** Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. // El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión”.

¹⁸ Folio 44 del cuaderno 1.

¹⁹ “**Artículo 23.-** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta respuesta”. “**Artículo 74.-** Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. (...)”.

1985²⁰. Se entiende que se trata del acceso a documentos públicos, pues así se categoriza por la ley a la información que es generada, obtenida, adquirida o controlada por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones²¹. Visto lo anterior, en el asunto *sub-examine*, es claro que, desde una perspectiva general, lo que es objeto de petición es la información sobre el registro de visitas recibidas por una persona privada de la libertad, el cual, según lo expuesto por el INPEC, hace parte de la hoja de vida y archivos de reclusión de los internos, cuyo manejo le compete al centro de reclusión de acuerdo con lo previsto en la ley²².

Frente a esta modalidad de petición, la ley dispone que su respuesta deberá realizarse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez (10) días siguientes a su recepción²³. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y el documento correspondiente deberá ser entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes²⁴. De acuerdo con la ley, se configura entonces una especie de silencio administrativo positivo²⁵, el cual permitiría acceder a la información solicitada, como consecuencia de la inacción de las autoridades públicas.

Al margen de lo anterior, la administración puede negarse a entregar el documento solicitado o a permitir el acceso a la información requerida, cuando existiendo una reserva, se señale de forma clara y precisa las disposiciones constitucionales o legales que le sirven de fundamento²⁶. En caso de que se rechace la petición por motivos de la citada reserva, no procede

²⁰ “**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”.

²¹ Ley 1712 de 2014, art. 6, literal b) y Ley 57 de 1985, art. 12. De manera similar, el artículo 243 de la Ley 1564 de 2012 “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, señala que: “[el] documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención”.

²² Sobre este punto, el artículo 112 de la Ley 65 de 1993 dispone que: “De toda visita realizada a un establecimiento penitenciario o carcelario, sea a los internos o a los funcionarios que allí laboran debe quedar registro escrito. El incumplimiento de este precepto constituirá falta disciplinaria grave. (...)”

²³ Ley 57 de 1985, art. 25 y CPACA, art. 14, núm. 1. Esta última disposición fue declarada inexecutable con efecto diferido hasta el próximo 31 de diciembre de 2014.

²⁴ Ley 57 de 1985, art. 25. La norma en cita establece que: “Las peticiones a que se refiere el artículo 12 de la presente ley deberán resolverse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez (10) días. // Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes. El funcionario renuente será sancionado con la pérdida del empleo”.

²⁵ Sobre el procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo, el artículo 85 del CPACA dispone que: “La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. // La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. // Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.”

²⁶ Ley 57 de 1985, art. 21 y CPACA, art. 25. Esta última disposición fue declarada inexecutable con efecto diferido hasta el próximo 31 de diciembre de 2014. La primera de las normas en mención señala que: “La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes”.

recurso alguno, salvo lo previsto en relación con el recurso de insistencia, cuyas particularidades se expondrán en el acápite siguiente.

En el asunto bajo examen, la petición de acceso a documentos públicos fue formulada por el accionante el 19 de octubre de 2011²⁷, luego de lo cual se brindó una respuesta a dicha solicitud hasta el día 2 de octubre de 2012²⁸, esto es, cerca de un año después de interpuesta la solicitud de información, tiempo durante el cual el INPEC se mantuvo en silencio y, según el actor, lo llevó a tener que interponer una tutela y un incidente de desacato para obtener la referida respuesta, en la que –como se sabe– se alegó la existencia de una reserva constitucional y legal.

En este punto, es preciso recordar que esta Corporación ha definido las características que hacen parte del núcleo esencial del derecho de petición, entre las cuales se encuentra la de obtener una respuesta oportuna en los términos previstos en el ordenamiento jurídico²⁹. Por ello, respecto del caso concreto, a pesar de que se brindó una solución a la petición formulada, lo que excluye la actual violación del mencionado derecho, no deja de cierto que durante cerca de un año dicha solicitud no recibió trámite alguno y se dejó vencer el plazo dispuesto en la ley para suministrar un resultado de fondo respecto de dicha modalidad de petición (10 días).

Esta actuación por parte del INPEC, en criterio de la Corte, manifiesta la clara existencia de una deficiencia en el cumplimiento de uno de los elementos esenciales del derecho de petición, más allá de que en la actualidad no persista una violación respecto del mismo, consistente en asegurar la pronta comunicación al peticionario sobre la decisión adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Lo anterior, en el contexto señalado, le permite a este Tribunal hacer un llamado de atención a la citada autoridad, el cual se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia, para que en ningún caso vuelva incurrir en dicho tipo de acciones, sobre todo cuando de por medio se invoca el ejercicio del derecho de petición para impulsar el desarrollo de libertades y derechos trascendentales en el sistema democrático, como lo son la posibilidad de informar (CP art. 20) y el acceso a documentos públicos (CP art. 74). Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

“(…) Es en la resolución y no en la formulación donde el derecho fundamental de petición adquiere su dimensión como instrumento eficaz e idóneo de la participación democrática y la efectividad de los demás derechos fundamentales. Cuando se habla de ‘pronta resolución’, quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de

²⁷ Folios 44 y 35 del cuaderno 1.

²⁸ Folios 46 y 47 del cuaderno 1.

²⁹ Sentencia T-523 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

cada caso y, en esa medida, podrá ser positiva o negativa: la obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla”³⁰.

Ahora bien, pese a que el actor tuvo la posibilidad de invocar un silencio administrativo positivo, según lo dispone el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, depuso dicha alternativa con el propósito de obtener una respuesta de fondo y concreta frente a lo solicitado, como se deriva de los requerimientos realizados tanto por vía administrativa como judicial³¹. Esta circunstancia condujo a que el INPEC se pronunciara sobre lo pedido e invocará la existencia de una reserva, cuya alegación dio lugar al trámite del recurso de insistencia en el acceso a la información pedida ante las autoridades judiciales competentes, cuyo fallo es objeto de controversia en la presente tutela. Por ello, como ya se dijo, el presente amparo no se relaciona con la protección del derecho de petición, pues en la actualidad no persiste una vulneración en relación con el mismo, sino con la existencia de una supuesta falta de protección judicial del derecho de acceso a la información, derivado del presunto desconocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre los precedentes relativos a la materia.

4.3.4. En lo referente al segundo punto, esto es, al deber de dar curso al recurso de insistencia ante la autoridad judicial competente, este Tribunal observa que de acuerdo con el régimen normativo vigente, cuando la administración niega la consulta o entrega de un documento por motivos vinculados con la alegación de una reserva, la persona interesada puede insistir en su solicitud ante el funcionario administrativo, en los términos que dispone el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 y el artículo 26 del CPACA³².

En caso de que el citado funcionario persista en su posición, como sucedió en el asunto bajo examen en escrito del 21 de noviembre de 2012³³, le compete a dicha autoridad por expresa disposición legal el deber de enviar la petición formulada y las razones que justifican su negativa, al tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos solicitados, para que ésta decida si acepta o no la petición de forma total o parcial³⁴. En todo caso, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011³⁵, cabe

³⁰ Sentencia T-010 de 1993, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

³¹ Sobre el particular, el actor afirma que promovió una acción de tutela y un incidente de desacato para obtener una respuesta a su petición. Así, en el folio 1 del cuaderno 1, se sostuvo que: “*Vencido el término para la contestación del derecho de petición presentado y sin obtener respuesta, se da trámite a la acción de tutela correspondiente y luego al incidente de desacato pertinente debido a la falta de atención prestada por el INPEC a mi solicitud. // El día 2 de octubre de 2012 recibí respuesta del derecho de petición la cual fue negativa, fundamentándose en que la información solicitada perturbaba la esfera íntima del señor Óscar Suárez Mira*”.

³² Sobre la vigencia de este artículo se recuerda que el mismo fue declarado inexecutable, con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, mediante Sentencia C-818 de 2011, por desconocer la reserva de ley estatutaria.

³³ Folio 58 del cuaderno 1.

³⁴ El artículo 21 de la Ley 57 de 1985 señala que: “*(...) Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente. (...)*”.

³⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

señalar que cuando la autoridad que niegue la entrega o consulta de un documento sea distrital o municipal, con excepción del distrito capital, quien deberá conocer del recurso de insistencia será un juzgado administrativo³⁶.

Una vez allegados los documentos a la respectiva instancia judicial (petición, respuesta e insistencia), el tribunal o juzgado administrativo tendrá diez (10) días para adoptar una decisión. Este término podrá ser interrumpido cuando la autoridad competente solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación se deba decidir³⁷, o cuando se solicite al Consejo de Estado asumir el conocimiento del asunto, en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección competente guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará su trámite ante el respectivo tribunal o juzgado³⁸.

Sobre la naturaleza del recurso de insistencia, la Corte se pronunció en las Sentencias T-881 de 2004³⁹ y T-466 de 2010⁴⁰, en el sentido de señalar que se trata de un mecanismo especial de naturaleza judicial, caracterizado por su brevedad y eficacia, a través del cual un juez administrativo, en un proceso de única instancia, resuelve de manera definitiva sobre la validez de la limitación a los derechos de información y de acceso a documentos públicos. El origen de este mecanismo o la causa que determina su invocación, es la negativa de la autoridad a la insistencia del peticionario en el acceso a una información respecto de la cual se alega su carácter reservado, por lo que corresponde a esta última activar su trámite con el fin de que se examine, en única instancia y con efectos de cosa juzgada, la validez de los argumentos expuestos.

En lo que atañe a la actuación que se surtió en el asunto *sub-examine*, la Corte observa que el INPEC se abstuvo de cumplir con el deber de darle trámite al recurso de insistencia, tal como lo determinan las normas en cita, ya que si bien se mantuvo en su posición de negar el acceso a lo solicitado por estimar que se encuentra amparado por una reserva⁴¹, no remitió dicha documentación al tribunal competente para asegurar el control de legalidad que la ley dispone al respecto. No obstante, luego de que el accionante acudiera directamente a la citada autoridad judicial⁴², el Tribunal Administrativo de Cundinamarca avocó el conocimiento del asunto y profirió una decisión de fondo, en virtud de los principios *pro actione* y de prevalencia del derecho sustancial⁴³. Por

³⁶ Sobre el particular, la ley en cita dispone que: “**Artículo 26.** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada. (...)”

³⁷ Ley 57 de 1985, art. 21, inc. 4.

³⁸ CPACA, art. 26.

³⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴¹ Escrito del 21 de noviembre de 2012. Folio 58 del cuaderno 1.

⁴² Escrito del 7 de junio de 2013. Folios 32 y subsiguientes del cuaderno 1.

⁴³ En sentencia del 25 de julio de 2013, se señaló que: “Si bien el recurso de insistencia fue radicado directamente por el insistente, lo que lleva consigo que no se cumplan los presupuestos del mismo, esto es,

esta razón, a pesar de que en la actualidad no persisten los efectos de la violación derivada del incumplimiento del deber de darle curso al recurso de insistencia, ello no obsta para prevenir al INPEC⁴⁴, en el sentido de requerir su efectivo cumplimiento en el futuro, como se dispondrá en la parte resolutoria de esta sentencia.

4.4. Problema jurídico y esquema de resolución

4.4.1. De acuerdo con la delimitación del caso realizada en el acápite anterior, el problema jurídico que surge en el asunto *sub-judice*, se centra en resolver, si efectivamente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un déficit de protección judicial respecto del derecho de acceso a la información del señor Emmanuel Vargas Penagos (CP arts. 20 y 74), en su condición de periodista, como consecuencia de su decisión de avalar la negativa del INPEC de suministrar la información sobre las visitas que ha tenido el señor Óscar Suárez Mira durante su reclusión en la Cárcel La Picota, cuyo alcance contradice –en términos del actor– los precedentes jurisprudenciales que existen (i) respecto del ámbito de protección del derecho a la intimidad vinculado con la salvaguarda de los datos sensibles, (ii) la falta de consideración de un nivel distinto de privacidad en lo que atañe a los funcionarios públicos y (iii) el deber de tener en cuenta el interés público que subyace en la información solicitada, en relación con el carácter restrictivo del dato privado.

4.4.2. Para dar respuesta al citado problema jurídico, inicialmente esta Sala de Revisión (i) se pronunciará sobre los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en el entendido que –como ya se dijo– la definición del recurso de insistencia involucra una decisión de carácter jurisdiccional⁴⁵; luego de lo cual (ii) estudiará si dichos requisitos se cumplen en el caso objeto de estudio. A continuación, (iii) hará una breve exposición sobre las causales específicas de procedibilidad del amparo contra fallos judiciales, para lo cual se detendrá en el análisis del defecto alegado por

los contenidos en el artículo 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala, en aras de proteger el derecho [de] acceso a la administración de justicia, decidirá el recurso interpuesto, toda vez que es claro que el insistente solicitó a la entidad que remitiera el mismo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, petición que no fue atendida por el Instituto Penitenciario y Carcelario, y al ser requerido por el Despacho Sustanciador, mediante el oficio No. AM 13-6532 del 9 de julio de 2013, recibido en la entidad el 13 del mismo mes y año, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario guardó silencio”. Folio 39 del cuaderno 1.

⁴⁴ Decreto 2591 de 1991, art. 24.

⁴⁵ En la Sentencia T-881 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se dijo que: “(...) para controvertir judicialmente las decisiones que impidan el acceso a los documentos públicos por considerar que se encuentran sometidos a reserva, existe un mecanismo especial, breve y eficaz previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Se trata de un recurso de insistencia ante el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, para que, a través de un proceso judicial de única instancia, se resuelva de manera definitiva sobre la validez de la restricción a los derechos fundamentales de información y acceso a los documentos públicos, en el término de diez (10) días. // Por esta razón, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente para controvertir la negativa de la entidad de entregar documentos de carácter reservado. Como quiera que en el trámite del recurso de insistencia, el Tribunal debe determinar si los documentos o la información solicitada realmente tienen el carácter reservado que alega la entidad, se ha considerado improcedente el amparo constitucional teniendo en consideración que los peticionarios cuentan con otro medio de defensa judicial capaz de proveer un remedio integral y eficaz a sus pretensiones.” Énfasis por fuera del texto original.

el accionante. Con posterioridad, (iv) expondrá brevemente los precedentes constitucionales en relación con el derecho de acceso a la información y el derecho a la intimidad. Y, por último, (v) procederá al examen del caso en concreto.

4.5. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

4.5.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario de defensa judicial, cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

Tal como se estableció en la Sentencia C-543 de 1992⁴⁶, por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando se pretenden cuestionar providencias judiciales, en respeto a los principios constitucionales de seguridad jurídica y autonomía judicial y a la garantía procesal de la cosa juzgada. Al respecto, en el fallo en cita se sostuvo que:

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho.”

Sin embargo, en dicha oportunidad, también se estableció que de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, “no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales”⁴⁷. En este sentido, si bien se entendió que en principio la

⁴⁶ M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁴⁷ Ibídem.

acción de amparo no procede contra providencias judiciales, excepcionalmente es viable su uso como mecanismo subsidiario de defensa judicial, cuando de la actuación judicial se produzca la violación o amenaza de un derecho fundamental.

Se trata entonces de un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, las cuales la tornan incompatible con los mandatos previstos en el Texto Superior. Por esta razón, la acción de tutela contra providencias judiciales es concebida como un “juicio de validez”⁴⁸, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho que dieron origen a un litigio, más aún cuando las partes cuentan con los recursos judiciales tanto ordinarios como extraordinarios, para controvertir las decisiones que estimen arbitrarias o que sean incompatibles con la Carta. No obstante, pueden subsistir casos en que agotados dichos recursos, persiste la arbitrariedad judicial, hipótesis en la cual, como ya se dijo, se habilita el uso del amparo tutelar.

4.5.2. En desarrollo de lo expuesto, la Sala Plena de esta Corporación, en la Sentencia C-590 de 2005⁴⁹, estableció un conjunto sistematizado de requisitos de naturaleza sustancial y procedimental, que deben ser acreditados en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos afectados por una providencia judicial. Dichos requisitos fueron divididos en dos categorías, aquellos *generales* que se refieren a la procedibilidad de la acción de tutela, y aquellos *específicos* que se relacionan con la tipificación de las situaciones que conducen al desconocimiento de derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido proceso.

Los requisitos de *carácter general*, conforme se expuso, se refieren a la viabilidad procesal de la acción de tutela contra providencias judiciales y son esenciales para que el asunto pueda ser conocido de fondo por el juez constitucional. La verificación de su cumplimiento es, entonces, un paso analítico obligatorio, pues, en el evento en que no concurran en la causa, la consecuencia jurídica es la declaratoria de su improcedencia. Lo anterior corresponde a una consecuencia lógica de la dinámica descrita vinculada con la protección de la seguridad jurídica y la autonomía de los jueces, ya que la acción de amparo no es un medio alternativo, adicional o complementario para resolver conflictos jurídicos. Por el contrario, en lo que respecta a los

⁴⁸ Al respecto, en la Sentencia T-310 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se indicó que: “(...) la acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales. Esto se opone a que la acción de tutela ejerza una labor de corrección del fallo o que sirva como nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado que dieron lugar al mismo. En cambio, la tutela se circunscribe a detectar aquellos casos excepcionales en que la juridicidad de la sentencia judicial resulte afectada, debido a que desconoció el contenido y alcances de los derechos fundamentales”.

⁴⁹ M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta oportunidad, la Corte estudió la constitucionalidad de la norma que proscribía cualquier acción contra la sentencia que resolviera el recurso extraordinario de casación en materia penal.

requisitos de *carácter específico*, se trata de defectos en sí mismos considerados, cuya presencia conlleva el amparo de los derechos fundamentales, así como a la expedición de las órdenes pertinentes para proceder a su protección, según las circunstancias concretas de cada caso.

4.6. Estudio de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

4.6.1. La Corte ha identificado los siguientes *requisitos generales*, que, según lo expuesto, habilitan la procedencia de la acción de amparo, a saber: (i) que la cuestión discutida tenga relevancia y trascendencia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la acción se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración, es decir, que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) que la irregularidad procesal alegada, de existir, tenga un impacto decisivo en el contenido de la decisión; (v) que el actor identifique los hechos constitutivos de la vulneración y que, en caso de ser posible, los hubiese alegado durante el proceso judicial en las oportunidades debidas; y (vi) que no se trate de una sentencia de tutela.

4.6.2. Con fundamento en lo anterior y en relación con el caso *sub-judice*, esta Corporación pasará a verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en los términos previamente expuestos.

4.6.2.1. En lo que hace referencia a la relevancia constitucional del caso, es innegable que la cuestión gira en torno a una supuesta falta de protección judicial del derecho de acceso a la información pública, en el examen efectuado por el tribunal demandado en el fallo proferido el 25 de julio de 2013, que condujo a convalidar la negativa del INPEC de suministrar la información solicitada. Para el efecto, la citada autoridad judicial invocó el carácter reservado de los datos concernientes a la relación de visitas recibidas por el recluso, a partir de las cláusulas constitucionales y legales que protegen el derecho a la intimidad⁵⁰. Por esta razón, en criterio del actor, el déficit de protección que se invoca surgió como consecuencia del supuesto desconocimiento de los precedentes que existen (i) respecto del ámbito de protección de este último derecho vinculado con la salvaguarda de los datos sensibles, (ii) la falta de consideración de un nivel distinto de privacidad en lo que atañe a los funcionarios públicos y (iii) el deber de tener en cuenta el interés público que subyace en los datos solicitados.

En este contexto, a pesar de que el objeto de la acción es la decisión adoptada por el Tribunal el pasado 25 de julio de 2013, la relevancia del caso va más allá de las garantías propias del debido proceso, pues involucra la existencia

⁵⁰ CP art. 15 y CPACA, art. 24, núm. 4.

de una tensión constitucional entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la intimidad. Se trata entonces de un conflicto en el que se debe resolver si existe o no el carácter reservado de los datos referentes a la relación de visitas recibidas por un recluso o si, por el contrario, los mismos son de libre acceso. Incluso, en la primera de las citadas hipótesis, de ser necesario, también es posible plantear una discusión acerca de la posibilidad de exceptuar el carácter reservado del dato, con el propósito de realizar otros objetivos constitucionales que pueden llegar a resultar prevalentes, a partir del interés superior de realizar la libertad de información como presupuesto del proceso democrático.

Esto significa que sin lugar a dudas la relevancia del caso se encuentra en la tensión que se plantea respecto del derecho de acceso a la información, en cuyo examen –como lo sugiere el actor– goza de especial importancia la sujeción a los precedentes constitucionales respecto de los derechos en conflicto cuya garantía permite la realización de los principios de igualdad, confianza legítima y buena fe. En este sentido, respecto de la importancia del precedente, la Corte ha dicho que:

“(...) la aplicación uniforme de la doctrina constitucional [se ha visto reforzada] mediante la aplicación de los principios de buena fe (C.P. art. 83) y de confianza legítima. Las exigencias éticas derivadas del principio de la mutua confianza, imponen que todas las autoridades públicas y, especialmente, las judiciales actúen con consistencia y uniformidad, de modo tal, que siempre deben estar en disposición de adoptar la misma decisión cuando concurren los mismos presupuestos de hecho y derecho, sin que les sea permitido defraudar la confianza de los ciudadanos con la adopción de decisiones sorpresivas que no se ajusten a las que sean previsibles conforme a los precedentes judiciales sólidamente establecidos. [De esta manera] (...) *‘el derecho de acceso a la administración de justicia implica la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia. Esta confianza no se garantiza con la sola publicidad del texto de la ley, ni se agota en la simple adscripción nominal del principio de legalidad. Comprende además la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme’* (...)”⁵¹.

4.6.2.2. En lo que atañe al agotamiento previo de los otros mecanismos de defensa judicial, se observa que el accionante utilizó todas las herramientas procesales que tenía a su alcance para lograr la protección de sus derechos. En efecto, por un lado, agotó las instancias administrativas frente al INPEC y, por el otro, acudió al recurso de insistencia ante la justicia administrativa, como autoridad encargada de establecer en única instancia si la petición de

⁵¹ Sentencia T-468 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta providencia se reiteran las sentencias C-836 de 2001 y T-1025 de 2002.

información fue o no bien negada. Ahora bien, en la medida en que respecto de la decisión de esta última autoridad no procede recurso alguno, y frente a ella es que se promueve el presente amparo, es claro que no existe otro medio alternativo de defensa para obtener la salvaguarda de los derechos invocados.

4.6.2.3. Con respecto a la inmediatez, este Tribunal observa que transcurrió menos de un mes entre la fecha en la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la providencia y el momento de interposición de la acción de tutela, de donde se infiere que se trata de un término razonable y oportuno para el ejercicio del amparo constitucional⁵².

4.6.2.4. El siguiente requisito general no resulta aplicable frente a la presente causa, pues el mismo exige que al momento de alegar un vicio procedimental, éste tenga un efecto relevante o decisivo en el contenido de la decisión cuestionada. En efecto, en el asunto *sub-judice*, a partir de lo expuesto por el accionante, lejos de invocarse la existencia de una irregularidad vinculada con la desviación de las formas propias de cada juicio, lo que se pone de presente es un supuesto desconocimiento del precedente constitucional, con repercusión directa en el derecho de acceso a la información. Por lo demás, comoquiera que se controvierte la decisión adoptada en el desarrollo de un proceso de lo contencioso administrativo, igualmente se cumple con aquél requisito atinente a que no se trate de sentencias de tutela.

4.6.2.5. Por último, en la demanda de amparo, el actor identificó como hecho generador de la violación, como ya se dijo, el supuesto desconocimiento del precedente constitucional que, a su juicio, exige que en este caso se haga entrega de la información por él solicitada. Esta controversia también fue puesta de presente ante el juez administrativo, por lo que no se trata de una discusión que pretenda subvertir las reglas ordinarias de competencia judicial, sólo que la citada autoridad resolvió el asunto dándole prevalencia al derecho a la intimidad, lo cual se considera contrario al precedente vigente en materia de acceso a la información, el cual, según el actor, implica entender que no cabía la limitación impuesta, pues lo solicitado no incluye datos sensibles y además el umbral de protección a favor del señor Suárez Mira se reduce por su condición de funcionario o personaje público.

En consecuencia, a partir de lo expuesto, la Sala constata que se cumplen con los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela, por lo que se pasará al examen de los *requisitos específicos* que, como ya se señaló, permiten la prosperidad del amparo solicitado.

4.7. Estudio sobre los requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Del defecto por desconocimiento del precedente constitucional

⁵² La sentencia fue dictada el 25 de julio de 2013 y la acción de tutela se interpuso el 15 de agosto del mismo año.

4.7.1. En cuanto a los *requisitos específicos* de procedencia, como se explicó en el acápite 4.4.2 de esta providencia, se trata de exigencias que se relacionan con la caracterización de los defectos que conducen al desconocimiento de los derechos fundamentales, especialmente del derecho al debido proceso. Dichos vicios han sido unificados en las siguientes causales de procedibilidad: el defecto orgánico, el defecto sustantivo, el defecto procedimental absoluto, el defecto fáctico, el error inducido, la decisión sin motivación, el desconocimiento del precedente constitucional y la violación directa de la Constitución.

4.7.2. A partir de las razones que justifican el amparo solicitado en la tutela de la referencia, en esta oportunidad, le corresponde a la Corte pronunciarse sobre el desconocimiento del precedente constitucional.

Al respecto, es importante señalar que en virtud de los artículos 228 y 230 del Texto Superior, la función judicial ha de ejercerse en cumplimiento de los principios de independencia y autonomía. No obstante, este Tribunal ha señalado que el precedente constitucional tiene carácter vinculante, en razón a la garantía de la seguridad jurídica, la coherencia y razonabilidad del sistema normativo, la protección del derecho a la igualdad, la salvaguarda de la buena fe y la realización de la confianza legítima⁵³.

En este orden de ideas, si bien de acuerdo con la Constitución los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, es claro que, según la jurisprudencia, en su labor no se limitan a una mera aplicación mecánica de la ley, sino que realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la regla de derecho aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan. Incluso se ha entendido que los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos. Precisamente, la actividad judicial supone la realización de un determinado grado de abstracción o de concreción de las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para darle integridad al conjunto del sistema normativo y atribuirle, a manera de *subregla*, a los textos previstos en la Constitución o en la ley un significado coherente, concreto y útil. Así las cosas, cuando una determinada *subregla* tiene su origen en la interpretación directa y específica del régimen normativo consagrado en la Constitución, se entiende que se está en presencia de un precedente constitucional, el cual, como ya se dijo, en respuesta al carácter prevalente del Texto Superior y ante la necesidad de preservar la igualdad, la confianza legítima, la seguridad jurídica y la buena fe, resulta de obligatorio acatamiento para todos los operadores jurídicos⁵⁴, sin que ello impida que,

⁵³ Sentencias T-123 de 1995, T-566 de 1998, T-522 de 2001, T-468 de 2003, T-838 de 2007, T-109 de 2009, C-539 de 2011 y C-634 de 2011.

⁵⁴ Al respecto, en la Sentencia T-082 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se concluyó que: “*el desconocimiento del precedente constitucional, en últimas se traduce en un desconocimiento directo de la Carta Política*”.

bajo circunstancias especiales, puedan apartarse del mismo con la debida justificación y motivación.

Desde esta perspectiva, es claro que el precedente constitucional asegura la coherencia del sistema normativo, ya que a través de la elaboración de *subreglas*, permite determinar la solución que se razona como correcta frente a determinado problema jurídico, previa aplicación de las distintas normas jurídicas, en concordancia con la interpretación que se ha determinado acorde y compatible con el contenido de la Constitución Política. Por lo demás, la aplicación del precedente garantiza la igualdad formal y la igualdad ante la ley, a través de la uniformidad en la aplicación del derecho⁵⁵.

Precisamente, esta Corporación ha establecido que: “[El] artículo 229 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 ídem, de tal manera que el derecho a ‘acceder’ igualitariamente ante los jueces implica no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también el idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse por parte de jueces y tribunales ante situaciones similares. Ya no basta que las personas gocen de iguales derechos en las normas positivas ni que sean juzgadas por los mismos órganos. Ahora se exige además que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario. La igualdad en la aplicación de la ley impone pues que un mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.”⁵⁶

4.7.3. Es importante resaltar que la jurisprudencia ha distinguido entre *precedente horizontal* y *precedente vertical* para explicar, a partir de la estructura orgánica del poder judicial, los efectos vinculantes del precedente y su contundencia en la valoración que debe realizar el fallador en su sentencia⁵⁷. En este sentido, mientras el *precedente horizontal* supone que, en principio, un juez –individual o colegiado– no puede separarse del precedente fijado en sus propias sentencias; el *precedente vertical* implica que, como regla general, los jueces no se pueden apartar de la regla de derecho establecida por las autoridades judiciales con atribuciones superiores, particularmente las altas cortes⁵⁸. En relación con la exigibilidad de la doctrina constitucional como precedente vertical de obligatorio cumplimiento, se ha sostenido que:

“Téngase en cuenta que la aplicación uniforme de la doctrina constitucional, no solamente se exige de las autoridades jurisdiccionales, sino que la misma obliga a todas las autoridades

⁵⁵ Por esta razón, desde el punto de vista constitucional, se ha entendido que los precedentes constituyen un sistema de *subreglas* jurisprudenciales que permiten delimitar cada vez con mayor rigor el alcance y contenido de los derechos fundamentales. Se trata de una práctica que además de responder al principio de igualdad envuelve, a partir de la similitud de los hechos y del problema jurídico, la posibilidad de plantear reglas universales para decidir casos semejantes de la misma forma.

⁵⁶ Sentencia C-104 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁷ Sobre el particular se pueden consultar las siguientes sentencias: T-468 de 2003, T-014 de 2009 y T-441 de 2010.

⁵⁸ Sentencia T-918 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

públicas y a los particulares en cuanto sus actuaciones deben ajustarse a los principios de igualdad de trato y de buena fe. En efecto, es razonable requerir de éstos un comportamiento reiterado, en casos similares, cuando se encuentren en posición de definir el contenido y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Por ello, las pautas doctrinales expuestas por esta Corporación en relación con los derechos fundamentales, se convierten en umbrales de comportamiento exigibles tanto para las autoridades públicas como para los particulares. Con todo, dicha exigencia se subordina a la existencia de circunstancias o patrones comunes o similares a partir de los cuales no se puedan predicar razones suficientes que permitan otorgar un tratamiento desigual.

De contera que, la carga argumentativa se encuentra inclinada a favor del principio de igualdad, es decir, se exige la aplicación de la misma doctrina constitucional ante la igualdad de hechos o circunstancias. Sin embargo, quien pretende su inaplicación debe demostrar un principio de razón suficiente que justifique la variación en el pronunciamiento”. (Sentencia T-1025 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Como consecuencia de lo anterior, la Corte ha señalado que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad y la seguridad jurídica, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho.

Desde esta perspectiva, las cargas que se imponen para apartarse de un precedente varían según la autoridad que lo profirió. En efecto, cuando se trata de un *precedente horizontal*, más allá de que se presente una diversidad en las circunstancias o supuestos fácticos sometidos a conocimiento y decisión del juez que le permitan otorgar un trato desigual, dicha autoridad en su providencia debe hacer referencia expresa al precedente con el que ha resuelto casos análogos (requisito de transparencia) y, a partir de allí, exponer las razones suficientes que, a la luz de los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico o de la transformación del contexto social dominante, justifiquen un cambio jurisprudencial (requisito de suficiencia). No basta simplemente con ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta forzoso demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver un nuevo caso sometido a decisión. Una vez satisfechas estas exigencias, en criterio de este Tribunal, se entiende protegido el derecho a la

igualdad de trato y garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales⁵⁹.

Por su parte, en lo que respecta al *precedente vertical*, además de cumplir con los requisitos de transparencia y suficiencia, la Corte ha sido particularmente restrictiva en la posibilidad que tienen los jueces de inferior jerarquía de apartarse de las *subreglas* expuestas por las altas cortes, en atención al papel constitucional y legal que cumplen como órganos de cierre, a partir del reconocimiento de su potestad de *unificar o revisar* la jurisprudencia⁶⁰. En este sentido, goza de especial importancia el precedente constitucional fijado por esta Corporación, ya que supone la aplicación directa del Texto Superior a la resolución de casos concretos, lo que conduce a que los jueces sólo excepcionalmente se pueden apartar de su carácter vinculante, debiendo fallar igual frente a casos que presenten identidad de hechos, pues de lo que se trata es de salvaguardar la naturaleza prevalente de la Constitución, en un contexto acorde con la necesidad de preservar la igualdad, la confianza legítima y la seguridad jurídica⁶¹.

Por lo anterior, siguiendo lo expuesto en las Sentencias C-634 de 2011⁶² y C-816 de 2011⁶³, cuando un juez de pretende apartarse de un precedente constitucional establecido por esta Corporación, (i) no sólo debe hacer explícitas las razones por las cuales se abstiene de seguir la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial⁶⁴, (ii) sino que también debe demostrar que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos y principios constitucionales objeto de protección. Así las cosas, *prima facie*, resultan

⁵⁹ Véanse, entre otras, las Sentencias T-468 de 2003, T-688 de 2003, T-698 de 2004, T-330 de 2005, T-440 de 2006, T-049 de 2007, T-571 de 2007 y T-014 de 2009.

⁶⁰ En materia de amparo constitucional, el artículo 241 del Texto Superior establece que: “*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos fundamentales*”. Sobre la importancia de esta función, en la Sentencia T-260 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se dijo que: “*El papel que cumple la Corte Constitucional cuando aborda la revisión eventual consagrada en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta Política no es otro que el de unificar a nivel nacional los criterios judiciales en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales, precisando el alcance de los derechos fundamentales, trazando pautas acerca de la procedencia y desarrollo del amparo como mecanismo de protección y efectividad de los mismos y estableciendo la doctrina constitucional, que según el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995, es obligatoria para los jueces en todos los casos en que no haya normas legales exactamente aplicables al caso controvertido.*”

⁶¹ Así, en la Sentencia T-196 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se expuso que: “*(...) esta Sala precisa que las sentencias de tutela proferidas por la Salas de revisión de la Corte Constitucional deben ser respetadas si constituyen precedente para otros casos; es decir, por el carácter objetivo de la acción de tutela las sentencias de la Corte Constitucional, no sólo sirven para la protección del derecho subjetivo del accionante con los consecuentes efectos inter partes, sino que también determina el alcance de los derechos fundamentales para casos semejantes. (...)*”.

⁶² M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶³ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁴ Se ha entendido por *jurisprudencia en vigor*, el conjunto de decisiones anteriores que han dejado tras de sí un sustrato de interpretación judicial que permite inferir criterios mínimos de alguna manera reiterados esta Corporación, en cuanto al alcance de las normas constitucionales aplicables y en lo relativo a la solución de controversias planteadas en los mismos términos. Véase, al respecto, el Auto 013 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

totalmente contrarias al debido proceso y a la igualdad ante la ley, (a) el incumplimiento de una carga mínima de argumentación que, a partir del principio de razón suficiente, justifique apartarse del precedente; (b) así como la simple omisión o negativa del juez en su aplicación, a partir de un erróneo entendimiento de la autonomía que les reconoce el Texto Superior.

4.7.4. El alcance de esta causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se ha vinculado primordialmente con el desconocimiento en que pueden incurrir las autoridades judiciales, al no tener en cuenta u omitir el alcance que se ha fijado al contenido de los derechos fundamentales, a través de la *ratio decidendi* de las sentencias de tutela⁶⁵.

Puntualmente, se trata de aquellos casos en los que esta Corporación ha definido el alcance de un derecho *iusfundamental* en decisiones anteriores derivadas del juicio de amparo, con el propósito de determinar sus elementos esenciales derivados de la interpretación de una norma constitucional. Para tal efecto, es pertinente recordar que la *ratio decidendi* corresponde básicamente a la *subregla* que aplica el juez para la definición del caso concreto⁶⁶, cuya exigibilidad se extiende a todos los casos que se subsuman en la misma hipótesis, en virtud de la salvaguarda del carácter prevalente de la Constitución y de los principios de buena fe, igualdad y confianza legítima.

4.7.5. En suma, en aras de proteger los citados principios constitucionales, y el derecho a la igualdad de quienes acceden a la administración de justicia, es obligatorio para los jueces seguir y aplicar el precedente establecido por esta Corporación, en la definición y alcance de los derechos fundamentales. El respeto del precedente constitucional adquiere un peso específico en el ordenamiento jurídico, como respuesta al rol que cumple la Corte como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, en los términos previstos en el artículo 241 del Texto Superior.

En este sentido, no cabe duda de que la regla de derecho que se crea a través de la *ratio decidendi* de las sentencias de tutela, adquiere carácter vinculante para todos los casos que comportan identidad de supuestos fácticos y/o normativos, por lo que su desconocimiento constituye una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, siempre y cuando –como previamente se expuso– no se haya dado cumplimiento a las cargas necesarias que permitan su inaplicación en casos concretos.

Con fundamento en lo anterior, y respecto del asunto sometido a decisión, se procederá –en su orden– al examen de los precedentes relacionados con el derecho a la intimidad y el derecho de acceso a la información. Así como a las reglas que se han previsto jurisprudencialmente para resolver las tensiones que se presentan entre ellos.

⁶⁵ Sentencia T-1092 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶⁶ Sentencia T-117 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

4.8. Del precedente relacionado con el derecho a la intimidad

4.8.1. El artículo 15 del Texto Superior dispone que toda persona tiene derecho a su intimidad personal y familiar, la cual debe ser respetada y protegida por el Estado⁶⁷. Al referirse a este derecho, la Corte ha sostenido que involucra el “ámbito personalísimo de cada individuo o familia, es decir, a aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños”⁶⁸. En cuanto a su objeto de protección, el mismo lo constituye la existencia y goce de una órbita reservada para cada persona, libre de intervenciones estatales o intromisiones de la sociedad⁶⁹.

En este orden de ideas, la intimidad se identifica jurídicamente con el concepto de vida privada, en el que se incluyen aquellas zonas de la existencia cotidiana del ser humano, cuyo desarrollo no debe, en principio, llegar al dominio público. Tales campos abarcan, entre otros, aspectos referentes a la sexualidad, a la salud, a las creencias, a las convicciones y al manejo de las relaciones interpersonales. Por ello, este Tribunal ha señalado que el derecho a la intimidad involucra distintos aspectos de la persona, los cuales van desde el derecho a la proyección de la propia imagen, hasta la reserva de espacios privados distintos al domicilio, en los que un individuo lleva a cabo actividades que sólo son de su interés⁷⁰. En concreto, la jurisprudencia ha mencionado que existen cuatro grados de intimidad, cuyo alcance ha sido delimitado en los siguientes términos:

“(i) la [intimidad] personal, la cual alude a la salvaguarda del derecho del individuo a ser dejado sólo y a reservarse los aspectos íntimos de su vida únicamente para sí mismo, salvo su propia voluntad de divulgarlos o publicarlos; (ii) la [intimidad] familiar, que responde al secreto y a la privacidad de lo que acontece en el núcleo familiar⁷¹; (iii) la [intimidad] social, que involucra las relaciones del individuo en un entorno social determinado, como por ejemplo los vínculos laborales, cuya protección -aunque restringida- se mantiene vigente en aras de preservar otros derechos fundamentales como la dignidad humana⁷² y, por último, (iv) la [intimidad] gremial, la cual se

⁶⁷ Este derecho también aparece consagrado en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶⁸ Sentencia SU-056 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶⁹ Sentencia T-158A de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁰ Sentencia T-233 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷¹ Una de las principales manifestaciones es el derecho a la inmunidad penal.

⁷² Véase, por ejemplo, la sentencia SU-256 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo mesa, referente a la protección de los derechos a la dignidad humana y a la intimidad personal, en relación con la improcedencia de pruebas de V.I.H. para acceder o permanecer en una actividad laboral.

relaciona con las libertades económicas e involucra la posibilidad de reservarse la explotación de cierta información⁷³.⁷⁴

Como se deriva de lo expuesto, estos grados comprenden todo lo relativo a la intimidad de las personas en las relaciones familiares, en su domicilio, salud, comunicaciones personales y, en general, en todos los comportamientos de un individuo que sólo pueden llegar a ser objeto de conocimiento por otra persona, cuando el titular de la información decide revelarlos. En efecto, se protege la facultad de exigir de los demás el respecto de un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, en el que se reguardan sus posesiones privadas y sus gustos, así como aquellas conductas o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir y que corresponden a un ámbito privado de relación, frente a las cuales no caben, de forma alguna, intromisiones externas.

4.8.2. Ahora bien, este Tribunal también ha precisado que, pese a su amplia formulación, el derecho a la intimidad no es absoluto como ningún otro puede serlo, lo cual significa que es susceptible de limitaciones en su ejercicio, siempre que respondan a intereses superiores, como ocurre en los casos de interceptación de la correspondencia por orden judicial, en circunstancias en las que se ve involucrada la realización de la justicia⁷⁵; o cuando se presentan problemas de concurrencia con otros derechos fundamentales, en los que se le imponen ciertos sacrificios a la intimidad, por ejemplo, en aras de permitir el desarrollo de las libertades de expresión o de información, cuando de por medio se encuentra alguien que desempeña posiciones de notoriedad o interés público⁷⁶. Este último aspecto se desarrollará con mayor detenimiento en el acápite siguiente, al examinar las reglas que se han previsto desde el ámbito jurisprudencial para resolver las tensiones existentes entre la intimidad y el acceso a la información.

Pese a lo anterior, como en otras oportunidades se ha reiterado por la Corte, cualquier limitación que se imponga frente a un derecho no puede llegar a desconocer su núcleo esencial, el cual, en el caso de la intimidad, “supone la existencia y goce de una órbita reservada en 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”⁷⁷.

4.8.3. En conclusión, el derecho a la intimidad comprende aquellos datos, comportamientos, situaciones o fenómenos que normalmente están sustraídos

⁷³ En este ámbito uno de sus más importantes componentes es el derecho a la propiedad intelectual (C.P. art. 61).

⁷⁴ Sentencia T-158A de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁵ Así el artículo 15 del Texto Superior dispone que: “(...) La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley”.

⁷⁶ Sentencia T-437 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷⁷ Sentencia T-787 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

del conocimiento de terceros y exige un profundo respeto por parte del Estado y de la sociedad, en cuanto se vincula con la forma como una persona construye su identidad y le permite llevar una vida corriente frente a los demás. En circunstancias especiales se admite su limitación, siempre que las restricciones que se impongan se justifiquen en la realización de intereses superiores y no conduzcan a una afectación del núcleo esencial del derecho.

4.9. Del precedente relacionado con el derecho de acceso a la información

4.9.1. En el presente acápite la Corte se detendrá en el análisis de tres puntos. En primer lugar, se hará una referencia a la importancia que tiene, desde el punto de vista constitucional, el derecho a la información y otras garantías relacionadas. En segundo lugar, se examinarán los mandatos legales que permiten la consulta de documentos públicos y que habilitan la posibilidad de invocar la existencia de una reserva en relación con su acceso. Y, finalmente, se planteará la forma como la jurisprudencia ha resuelto las tensiones que surgen entre el derecho en cita y la protección de la intimidad.

4.9.2. El derecho a la información se vincula con posibilidad que tiene toda persona de recibir, buscar, investigar, procesar, sistematizar, analizar y difundir “*informaciones*”, como concepto genérico que incluye tanto las noticias de interés para la totalidad de la sociedad o una parte de ella, “como los informes científicos, técnicos, académicos o de cualquier otra índole y los datos almacenados y procesados por archivos y centrales informáticas”⁷⁸.

Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política que establece, en cabeza de toda persona, la libertad de informar y de recibir información veraz e imparcial. De igual manera, la Carta garantiza el derecho a fundar medios masivos de comunicación, los cuales al tiempo que son libres se encuentran sujetos a la obligación de actuar de acuerdo con los postulados de la responsabilidad social. Por último, se prohíbe expresamente la censura⁷⁹. Como derecho universal aparece reconocido, entre otros, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸⁰, en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸¹ y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸².

⁷⁸ Sentencia C-073 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Sentencia T-327 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁷⁹ La norma en cita establece que: “**Artículo 20.-** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. // Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

⁸⁰ “**Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

⁸¹ “**Artículo 19.** (...) 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (...)”.

⁸² “**Artículo 13.** (...) 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin

El bien jurídico tutelado por este derecho no se limita a la posibilidad de una persona de transmitir una determinada información. En efecto, por una parte, su legitimación comprende a toda persona que pretenda buscar, recibir o difundir informaciones e ideas, a través de foros, audiencias, documentos, escritos, etc. Y, por la otra, su contenido protege todo el ámbito del proceso de comunicación de la información, realizado mediante la denominada *doble vía*, la cual se expresa (i) en el derecho a informar y (ii) en el derecho a recibir información veraz e imparcial. En lo que respecta a la primera de estas facetas, su objeto incluye no sólo la facultad de acceder a los datos que se requieran para los fines que justifican su tratamiento (indagar o investigar), sino también la de difundir libremente el resultado de esas averiguaciones.

Esta Corporación, en la Sentencia T-391 de 2007⁸³, se refirió precisamente a las características que definen el citado *derecho a informar*, entre las cuales se destacan las siguientes: (i) su objeto jurídico de protección es la información, esto es, la posibilidad de comunicar versiones sobre hechos, eventos, acontecimientos y en general situaciones objetivas dirigidas a un receptor.

En cuanto a su desarrollo, (ii) comprende las actividades de buscar información e investigar en las fuentes, procesar los datos descubiertos y transmitir el resultado a través de un medio determinado. Por lo demás, pese a que el sujeto de este derecho es universal, su contenido puede variar dependiendo de quién lo ejerce, pues no es lo mismo actuar en condición de periodista en desarrollo de la libertad de prensa, que como un ciudadano común en aras de complacer una simple curiosidad⁸⁴.

Respecto de su papel en la sociedad, (iii) se entiende que el derecho a informar se relaciona directamente con el sistema democrático, particularmente cuando se articula con la libertad de prensa, ya que no sólo actúa como un contrapeso a los poderes estatales, sino que igualmente forma ciudadanos críticos capaces de expresar una opinión respecto de la forma como se ejerce la función pública.

Por lo demás, (iv) el ejercicio de este derecho trae consigo deberes y responsabilidades para su titular, los cuales se refieren a la calidad de la información que se transmite, la cual debe ser veraz, imparcial y respetuosa de los derechos fundamentales de terceros, específicamente de los derechos a

consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (...)”.

⁸³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁴ Precisamente, sobre la importancia de la libertad de prensa se ha dicho que: “[esta] contribuye a informar y formar ciudadanos; sirve de vehículo para la realización de los debates sobre los temas que inquietan a la sociedad; ayuda de manera decisiva a la formación de la opinión pública; actúa como instancia de control sobre los poderes públicos y privados, etc. Además, la libertad de prensa es fundamental para el ejercicio pleno del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues para que una persona pueda definir y seguir de manera apropiada la orientación que le desea dar a su existencia es necesario que tenga la posibilidad de conocer distintas formas de concebir la vida y de comunicar su propia opción vital”. Sentencia T-066 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

la intimidad y el buen nombre. Por ello, cuando en virtud de su ejercicio entra en colisión con otros derechos fundamentales, es preciso realizar un juicio de ponderación, en el que se maximicen de manera concreta y armónica los derechos enfrentados, sobre la base inicial de la primacía de la libertad de información. Precisamente, en el ámbito de las denominadas libertades de la comunicación, sobre el carácter preferente se ha dicho que:

“La libertad de expresión ocupa un lugar preferente en el ordenamiento constitucional colombiano, no sólo por cuanto juega un papel esencial en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas (CP art. 16) y en el desarrollo del conocimiento y la cultura (CP art. 71) sino, además, porque constituye un elemento estructural básico para la existencia de una verdadera democracia participativa (CP arts. 1º, 3º y 40). Por ello, en numerosas decisiones, esta Corporación ha destacado la importancia y trascendencia de esta libertad, que protege no sólo la facultad de difundir y expresar opiniones e ideas, o libertad de expresión en sentido estricto, sino también la posibilidad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, o derecho y libertad de informar y ser informado.

Directamente ligado a la libertad de expresión, la Carta protege también de manera preferente la posibilidad de fundar medios masivos de comunicación (CP art. 20), tradicionalmente conocida como libertad de prensa, la cual goza también de una especial protección del Estado (CP art. 74), pues también es una condición estructural de funcionamiento de la democracia y del Estado de derecho. En efecto, sólo con una prensa libre, pluralista e independiente, puede desarrollarse un debate democrático vigoroso y pueden los ciudadanos controlar los eventuales abusos de los gobernantes. (...)

El carácter preferente de las libertades de expresión, información y de prensa no significa, sin embargo, que estos derechos sean absolutos y carezcan de límites. Así, no sólo no existen en general derechos absolutos sino que, en particular, la libertad de expresión puede colisionar con otros derechos y valores constitucionales, por lo cual, los tratados de derechos humanos y la Constitución establecen que ciertas restricciones a esta libertad, son legítimas. Así, conforme a los artículos 13 de la Convención Interamericana y 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, este derecho puede ser limitado para asegurar (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o para (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Por ello, esta Corporación ha también admitido, en numerosas decisiones, ciertas restricciones a la libertad de expresión a fin de proteger y asegurar, en

ciertos casos concretos, otros bienes constitucionales, como el orden público o los derechos a la intimidad o al buen nombre (...)”⁸⁵.

Por último, (v) la libertad de información impone al Estado obligaciones de respeto, garantía y protección, especialmente cuando su ejercicio se realiza a través de medios de comunicación, lo que implica asegurar su ejercicio libre y garantizar su circulación, aunque aquella difunda aspectos negativos del Estado o de la sociedad.

4.9.3. Una de las características más importantes del derecho a informar se encuentra en su estrecha relación con otras garantías constitucionales que permiten su desarrollo y protección. Así, por ejemplo, el citado derecho está directamente conectado con el ejercicio del derecho de petición (CP art. 23), la prohibición de censura previa (CP art. 20), el derecho a fundar medios de comunicación (CP art. 20), la reserva de las fuentes (CP arts. 73 y 74) y el derecho de acceso a los documentos públicos (CP art. 74).

En cuanto a este último, el artículo 74 del Texto Superior dispone que: “*todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*”⁸⁶. Para esta Corporación, aun cuando el citado derecho en buena medida puede considerarse como una modalidad del derecho de petición y como un instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información, también tiene un contenido y alcance propio que permite su especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales⁸⁷. En efecto, como previamente se expuso⁸⁸, aun cuando el acceso a este tipo de datos abarca la formulación de una solicitud respetuosa dirigida a una autoridad (CP art. 23), no siempre aquello que se reclama tiene como propósito difundir ideas o procesar informaciones que impacten en la sociedad.

Ahora bien, en lo que respecta a su origen, este derecho se explica a partir de la necesidad de realizar los principios de publicidad y transparencia de la función pública. En cuanto al primero porque permite a los interesados conocer directamente los actos de la administración y frente al segundo porque somete la actividad del Estado a la esfera del dominio público. Por ello, la doctrina especializada considera que restringir sin justificación válida el acceso a la información contenida en documentos públicos, en determinadas condiciones, puede dar lugar a una modalidad de censura, cuando a través de su conocimiento se pretende garantizar el derecho a informar o la libertad de prensa. Por lo anterior, como regla general, el ordenamiento jurídico consagra a cargo de las autoridades el deber de proporcionarles a las personas los medios adecuados para que puedan acceder a los documentos o soportes, en los cuales se plasma el ejercicio o desarrollo de las distintas funciones

⁸⁵ Sentencia C-010 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁶ Énfasis por fuera del texto original.

⁸⁷ Sentencia T-473 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁸⁸ Véase, al respecto, el acápite 4.3.3 de esta providencia.

públicas⁸⁹. Así, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 dispone que:

“Artículo 8.- Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

1. Las normas básicas que determinan su competencia.
2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan.
3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad.
4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.
5. Los documentos que deben ser suministrados por las personas según la actuación de que se trate.
6. Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que toda persona pueda cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.
7. La dependencia, y el cargo o nombre del servidor a quien debe dirigirse en caso de una queja o reclamo.
8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

Parágrafo. Para obtener estas informaciones en ningún caso se requerirá la presencia del interesado.”

De acuerdo con el marco descrito, como se infiere de la Constitución y la ley y lo ha resaltado la jurisprudencia, es importante precisar que el derecho de acceso a documentos públicos parte de la base de que la información que se solicita es igualmente de contenido público⁹⁰. En efecto, en ciertos casos, a pesar de que el tratamiento y procesamiento de los datos le compete a una autoridad pública, la información que allí reposa es de carácter privado o

⁸⁹ Sentencia C-872 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-511 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁰ Como ya se dijo, el artículo 243 de la Ley 1564 de 2012, “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, entiende por documento público “*el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención*”.

semiprivado⁹¹, cuyo conocimiento tan sólo le incumbe a su titular⁹², a ciertas autoridades en ejercicio de sus funciones⁹³ o a sectores de la sociedad para quienes su tratamiento cumple una finalidad legítima en términos constitucionales⁹⁴. Así, en la Sentencia T-511 de 2010⁹⁵, al puntualizar el objeto de este derecho, se aclaró que:

“Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semiprivada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos. **Sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso**”⁹⁶.

Por esta razón, en cualquiera de las citadas hipótesis, más allá de que quienes accedan a dicha información tengan que cumplir con los principios rectores que guían y rigen el tratamiento de datos personales⁹⁷, la protección que demanda el derecho a la intimidad implica que su conocimiento o acceso general se encuentra proscrito. Así ocurre, por ejemplo, con la información

⁹¹ Siguiendo lo expuesto en la Ley 1266 de 2008, son **semiprivados** aquellos datos “que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general”. A su vez son **privados** aquellos datos que “por su naturaleza íntima o reservada sólo [son] relevante[s] para el titular”

⁹² El artículo 9 de la Ley 1581 de 2012 establece que: “Sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley, en el tratamiento se requiere la autorización previa e informada del titular, la cual deberá ser obtenida por cualquier medio que pueda ser objeto de consulta posterior”

⁹³ El artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 señala que: “La autorización del titular no será necesaria cuando se trate de: a) información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial. (...)”.

⁹⁴ Lo anterior ocurre, por ejemplo, con la posibilidad de solicitar información respecto a datos comerciales o financieros de la persona que son tratados por empresas públicas.

⁹⁵ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En idéntico sentido se pueden consultar las Sentencias T-691 de 2010, T-451 de 2011, T-580 de 2012 y T-020 de 2014.

⁹⁶ Énfasis por fuera del texto original.

⁹⁷ Al respecto, esta Corporación ha clasificado a la información en función de su publicidad y de la posibilidad de acceder a ella. Así se ha dicho que “[es] **información pública**, [la] calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno. La **información semiprivada**, será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas. La **información privada**, será aquella que por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio. Finalmente, encontramos la **información reservada**, que por versar igualmente sobre información personal y sobretodo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular -dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados ‘datos sensibles’ o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.” Sentencia T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

referente a los antecedentes judiciales⁹⁸ o los datos que constan en el registro único de víctimas⁹⁹.

Ahora bien, en lo que respecta al desarrollo normativo de este derecho, en primer lugar, se encuentra la Ley 57 de 1985, “*por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales*”, en cuyo artículo 21 se dispone que la administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia de los mismos, mediante providencia que motivadamente señale su *carácter reservado*, indicando las disposiciones legales pertinentes. El citado mandato, aunque es anterior a la Constitución Política de 1991, determina bajo qué condiciones una autoridad puede negar la entrega de un documento. Sobre el particular, la norma en cita señala que:

“**Artículo 21.** La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. (..)”¹⁰⁰.

En segundo lugar, en lo que corresponde a los *asuntos sometidos a reserva*, el marco normativo actual se encuentra en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰¹, en el que se dispone que:

“**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.

⁹⁸ Decreto 019 de 2012, art. 94.

⁹⁹ Ley 1448 de 2011, art. 156, parágrafo 1.

¹⁰⁰ Énfasis por fuera del texto original. Esta disposición guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, conforme al cual: “**Artículo 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.”

¹⁰¹ En Sentencia C-818 de 2011, esta Corporación declaró inexecutable la aludida disposición con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, por desconocer la reserva de ley estatutaria.

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.”¹⁰²

Finalmente, en el artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, “*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*”, se estipuló una nueva categoría de dato denominado “**información pública clasificada**”, en la que se encuentra “aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal^[103], pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de [la] ley [en cita]”, cuyo ámbito normativo de protección se relaciona, entre otros, con la salvaguarda del derecho a la intimidad. Precisamente, la aludida disposición establece que:

“Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- a) **El derecho de toda persona a la intimidad**, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado;
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad; (...)

Parágrafo. Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.”¹⁰⁴

Lo anterior implica que, como ya se ha dicho, si bien por regla general se entiende por *información pública* todo dato que se genere, obtenga, adquiere

¹⁰² El aparte subrayado contiene la reserva en la cual tanto el INPEC como el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se fundamentan para negar la entrega del documento solicitado por el accionante.

¹⁰³ El artículo 5 dispone que son *sujetos obligados*: “a) *Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; (...)*”

¹⁰⁴ Énfasis por fuera del texto original.

o controle por una autoridad en el ejercicio de sus funciones¹⁰⁵, el acceso a la misma puede ser negado o exceptuado, cuando dicha información corresponda al ámbito particular, propio y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica (*información pública clasificada*), en los términos previstos en el aludido artículo 18 de la Ley 1712 de 2014.

Finalmente, en atención a la importancia que para la democracia tiene el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en virtud de lo previsto en el artículo 74 de la Constitución, esta Corporación ha señalado que las limitaciones a las que se someta sólo podrán ser autorizadas por ley, al tiempo que deberá verificarse si dicha reserva resulta proporcional y necesaria de cara a un caso concreto. Al respecto, en la Sentencia T-511 de 2010¹⁰⁶ se dispuso que:

“Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales¹⁰⁷. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos¹⁰⁸. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva; (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos; (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas.

Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos

¹⁰⁵ El mismo artículo define *información pública* como aquella que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera o controle en su calidad de tal.

¹⁰⁶ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰⁷ Sentencia T-074 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁰⁸ Así, en la Sentencia T-1268 de 2001, la Corte tuteló el derecho de un ciudadano a quien las autoridades aeronáuticas le negaban el acceso a una cierta información con el argumento de que la misma era objeto de reserva según un reglamento aeronáutico contenido en un acto administrativo.

(adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad, es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad¹⁰⁹. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales¹¹⁰.”

En conclusión, como se observa de lo expuesto, es claro que tanto el artículo 24 del CPACA como el artículo 18 de la 1712 de 2014, constituyen ejemplos de reservas legales, por virtud de las cuales una autoridad puede rechazar o negar la entrega de un documento público, cuando el contenido del mismo afecte intereses que, en determinadas circunstancias, adquieren un peso específico respecto del derecho de acceso a la información, como ocurre, entre otras, en los casos en que se tratan datos relativos a la seguridad nacional, al secreto industrial o al amparo del derecho a la intimidad de las personas.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta que uno de los escenarios bajo los cuales se puede negar la entrega de información es la posible afectación del derecho a la intimidad (hipótesis que es objeto de alegación en el caso concreto), pasa la Sala a hacer una breve exposición sobre la forma como la jurisprudencia ha resuelto las tensiones que surgen entre el derecho en cita y el acceso a la información (incluidos los documentos públicos).

4.9.4. Conforme se expuso, después de analizar el contenido concreto tanto del derecho a la intimidad como del derecho a la información, merece especial desarrollo la tensión que se ha presentado entre estos dos derechos y que ha sido objeto, en no pocas ocasiones, de pronunciamientos por parte de esta Corporación. En efecto, en sus primeros años, al tiempo que se reconocía la necesidad de proteger la dignidad humana a través de la salvaguarda de la intimidad y de la importancia de desarrollar el sistema democrático mediante

¹⁰⁹ La Sentencia C-038 de 1996 señaló al respecto: “La publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, comoquiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales”. En el mismo sentido la Sentencia C-527 de 2005 consigna: “Más recientemente la Corte ha reiterado que las limitaciones del derecho de acceso a la información pública serán admisibles cuando se compruebe: (i) la existencia de reserva legal en relación con la limitación del derecho, (ii) la necesidad que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional; y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público”.

¹¹⁰ Sentencia C-491 de 2007 F. J. 11.

la libertad de información, se dio –por lo general– prevalencia a la defensa del primero de los citados derechos¹¹¹.

No obstante, como se explicó en el acápite 4.9.2 de esta providencia, en la actualidad la Corte admite que los casos de colisión entre estos derechos se deben solucionar mediante un juicio de ponderación, en el que se maximicen de manera concreta y armónica los derechos enfrentados, sobre la base inicial de la primacía de la libertad de información, básicamente por el papel que desempeña en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas y en su rol dirigido a la construcción de una efectiva democracia participativa.

En todo caso, esta prevalencia no implica que el derecho a la información sea absoluto y carezca de límites, pues como se deriva del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta garantía constitucional puede ser limitada para asegurar (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o para (ii) proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas¹¹². Por ello, en numerosas ocasiones, la Corte ha admitido la existencia de limitaciones al derecho de acceso a la información para amparar, por ejemplo, el orden público o el derecho a la intimidad, sobre todo cuando de por medio, respecto de este último, se encuentra la defensa de su núcleo esencial, el cual, como ya se señaló, “supone la existencia y goce de una órbita reservada en 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”¹¹³.

En este orden de ideas, se ha entendido que toda restricción a la libertad de información requiere el cumplimiento de las siguientes condiciones: (a) que esté previamente definida en la Constitución o la ley de manera clara y expresa; (b) que esté destinada a proteger bienes u objetivos constitucionalmente valiosos; y (c) que sea necesaria y proporcionada para alcanzar dichos objetivos superiores¹¹⁴.

¹¹¹ En la Sentencia T-414 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, cuya *ratio* se mantuvo hasta mediados del año 1995, se dijo que “en casos de conflicto insoluble entre ambos [derechos], esta Sala no vacila en reconocer la prevalencia del derecho a la intimidad sobre el derecho a la información.” Según la sentencia, tal preeminencia “es consecuencia necesaria de la consagración de la dignidad humana como principio fundamental y valor esencial”, por cuanto la intimidad es un “elemento esencial de la personalidad y como tal tiene una conexión inescindible con la dignidad humana”.

¹¹² Las normas en cita disponen que: “**CADH. Artículo 13.** (...) 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (...)”. “**PIDCP. Artículo 19.** (...) 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a. Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (...)”.

¹¹³ Sentencia T-787 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹¹⁴ Sentencias T-511 de 2000, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En esta medida y atiendo al hecho de que cada juez en el asunto que se ponga en su conocimiento, deberá realizar un ejercicio de ponderación, este Tribunal ha propuesto tres criterios que guiarán dicha labor¹¹⁵:

- El primer criterio se relaciona con la posición que tiene la persona cuya intimidad se protege dentro de la sociedad. Dicho criterio ha tenido desarrollo particular en la jurisprudencia de este Tribunal, en tanto inicialmente se consideró que el derecho a la intimidad de personas con notoriedad pública, no siempre debía ceder ante el derecho a la información, de manera que los medios de comunicación no podían obligarlas a renunciar, a ellas y a sus familias, de su derecho a la privacidad de forma abstracta. En este sentido, el núcleo esencial de la intimidad debía ser invulnerable al “*ejercicio de un mal entendido derecho a la información*”¹¹⁶.

Posteriormente, en las Sentencias T-066 de 1998¹¹⁷ y SU-1723 de 2000¹¹⁸ esta Corporación dio un marcado giro a su posición inicial, en tanto advirtió que el derecho a la información debe ser preferido frente a otros derechos como la intimidad y el buen nombre, cuando el sujeto activo de ellos sea una persona de importancia pública, siempre que no comprometa el núcleo esencial de estos últimos. Lo anterior se desprende –como se ha dicho– del reconocimiento de que los medios de comunicación cumplen una función importante para la vigencia del sistema democrático, de manera que si se impusieran restricciones sobre la prensa en ese aspecto, se perjudicaría su capacidad de supervisar a las entidades estatales y a los poderes privados. En este sentido, en la referida Sentencia T-066 de 1998, este Tribunal señaló que:

“No desconoce la Corte que la referida amplitud de la libertad de prensa en estos campos puede llegar a afectar los derechos de las personas que se desempeñan en posiciones de notoriedad e interés público. No obstante, en principio habrá de responderse que estas personas, al aceptar su situación social, han consentido tácitamente en una cierta restricción de esos derechos. En efecto, su papel de figuras públicas los convierte en objeto del interés general, por lo cual es de esperar que tanto sus actividades públicas como su vida privada sean observadas de manera minuciosa por parte de la sociedad.”¹¹⁹

¹¹⁵ En una primera oportunidad la Sentencia T-036 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, propuso el examen de estos tres criterios, los cuales han sido utilizados en casos subsiguientes.

¹¹⁶ Sentencia T-611 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹⁷ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹⁸ M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹¹⁹ En este mismo sentido, en la Sentencia T-437 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se dijo que: “*Cuando se presentan conflictos entre el derecho a la información y los derechos a la honra, el buen nombre y la intimidad, en el caso de las personas y los hechos de importancia públicos, predomina prima facie el primero. En estos eventos, el derecho de información debe ser preferido, en principio, en razón del papel de control del poder que se asigna socialmente a los medios de comunicación. Del reconocimiento de que los medios cumplen en este campo una función importantísima para la vigencia del sistema democrático se deriva que ellos deben gozar de amplia libertad en la tarea de supervisión de las entidades estatales - y de los poderes privados. Si se impusieran fuertes restricciones sobre la prensa en estas áreas se perjudicaría en medida notable su capacidad de vigilancia sobre el correcto desempeño de estos poderes. No desconoce la Corte que la referida amplitud de la libertad de prensa en estos campos puede llegar a afectar los derechos de las personas que se desempeñan en posiciones de notoriedad e interés público. No obstante, en principio*

No obstante lo anterior, la Corte también ha advertido que el mayor riesgo al que se ven sometidos los personajes públicos no opera respecto de cualquier tipo de información, pues se exige que el contenido de la misma obedezca a un verdadero y legítimo interés general, determinado por la trascendencia e impacto social de la información, que hace que el interés deba ir más allá de una simple “curiosidad generalizada”¹²⁰.

- El segundo criterio previsto jurisprudencialmente para realizar la ponderación entre los derechos en conflicto, es aquél relacionado con el contenido de los datos que se solicitan. Al respecto, se ha considerado que el derecho a la información debe prevalecer frente al derecho a la intimidad, cuando los datos requeridos sean de interés general. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-904 de 2013¹²¹, se estudió el caso de un noticiero en el que al momento de poner en conocimiento un problema de vecindad en el que estaba involucrado un ex Contralor General de la República, publicó un video en el que aparecían menores de edad, lo que permitía su plena identificación. En este caso, en cuanto la conducta del citado funcionario era de interés general y debía ser objeto de conocimiento por la sociedad, se permitió su publicación pero excluyendo los apartes que permitían la identificación de los menores, básicamente en protección de su derecho a la intimidad.

- Por último, y como tercer criterio, se encuentra el contexto en el que la información es objeto de tratamiento, esto es, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ha sido captada o fue sometida a circulación. Sobre el particular, en la Sentencia T-036 de 2002¹²², se indicó que: “en cuanto a las circunstancias de modo, si una persona realiza a la vista pública actividades de su íntimo resorte, el ámbito de protección del derecho a la intimidad se reduce. De otra parte, de acuerdo con las circunstancias de tiempo, todo individuo tiene derecho a que se respeten sus momentos

habrá de responderse que estas personas, al aceptar su situación social, han consentido tácitamente en una cierta restricción de esos derechos. En efecto, su papel de figuras públicas los convierte en objeto del interés general, por lo cual es de esperar que tanto sus actividades públicas como su vida privada sean observadas de manera minuciosa por parte de la sociedad”. Énfasis por fuera del texto original., en la Sentencia T-437 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se dijo que: “*Cuando se presentan conflictos entre el derecho a la información y los derechos a la honra, el buen nombre y la intimidad, en el caso de las personas y los hechos de importancia públicos, predomina prima facie el primero. En estos eventos, el derecho de información debe ser preferido, en principio, en razón del papel de control del poder que se asigna socialmente a los medios de comunicación. Del reconocimiento de que los medios cumplen en este campo una función importantísima para la vigencia del sistema democrático se deriva que ellos deben gozar de amplia libertad en la tarea de supervisión de las entidades estatales - y de los poderes privados. Si se impusieran fuertes restricciones sobre la prensa en estas áreas se perjudicaría en medida notable su capacidad de vigilancia sobre el correcto desempeño de estos poderes. No desconoce la Corte que la referida amplitud de la libertad de prensa en estos campos puede llegar a afectar los derechos de las personas que se desempeñan en posiciones de notoriedad e interés público. No obstante, en principio habrá de responderse que estas personas, al aceptar su situación social, han consentido tácitamente en una cierta restricción de esos derechos. En efecto, su papel de figuras públicas los convierte en objeto del interés general, por lo cual es de esperar que tanto sus actividades públicas como su vida privada sean observadas de manera minuciosa por parte de la sociedad”.* Énfasis por fuera del texto original.

¹²⁰ Sentencia SU-1723 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²¹ M.P. María Victoria Calle Correa

¹²² M.P. Rodrigo Escobar Gil.

privados, v.gr. a no ser importunado con ruidos mientras duerme o a no estar sometido al escrutinio público en aquellos momentos en que desarrolla su vida privada. En relación con las circunstancias de lugar, serán objeto de protección todas aquellas actividades que se realizan en espacios que no ostentan el carácter de públicos o de uso común, mientras su titular los preserve como tales.”

El uso de los anteriores criterios debe complementarse con la especial connotación que adquiere el derecho de acceso a la información cuando es ejercido por un periodista. En efecto, la protección de esta actividad se encuentra consagrada en el artículo 73 del Texto Superior, en los siguientes términos: *“La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional”*. En este contexto, en la Sentencia T-391 de 2007¹²³, la Corte estableció que la libertad de prensa merece especial protección del Estado, en tanto –como se ha dicho– promueve la formación de opinión pública y permite el control de los poderes públicos y privados¹²⁴.

4.9.5. En conclusión, cuando quiera que se presente una colisión entre la libertad de información y el derecho a la intimidad, deberán ponderarse los derechos en tensión para armonizarlos, sin que lo que anterior implique un sacrificio desproporcionado de alguno de ellos, tarea para la cual el juez constitucional podrá hacer uso de los criterios específicos que fueron descritos.

4.9.6. Teniendo claro el contenido que constitucional y jurisprudencialmente se le ha otorgado a los derechos que están involucrados en el asunto objeto de examen, pasa la Sala de Revisión a establecer si la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca implicó un desconocimiento del precedente vinculado con el derecho de acceso a la información, al avalar la negativa del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) de entregar los datos relacionados con las visitas que le fueron realizadas al señor Óscar Suárez Mira, durante su detención en la Cárcel La Picota.

4.10. Caso Concreto

¹²³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²⁴ De hecho, en el proyecto de Ley Estatutaria que regula el derecho de petición (cuyo estudio se encuentra en trámite en esta Corporación), el artículo 20 establece una preferencia en el trámite de derechos de petición formulados por periodistas en ejercicio de su actividad, en el siguiente sentido: **“Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones.** Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado. // Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.” Subrayado por fuera del texto original.

4.10.1. Como se señaló al momento de delimitar la materia objeto de controversia, si bien el actor interpuso la acción de amparo contra el INPEC y la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, lo cierto es que la negativa de la primera entidad de entregar la información requerida fue avalada por la autoridad judicial demandada, a través de una decisión que tiene efectos de cosa juzgada. Por ello, en la medida en que dicho efecto sólo puede verse comprometido en caso de que se acredite la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, es claro que el estudio del caso concreto se centrará en los argumentos que utilizó el Tribunal para avalar dicha decisión y no en la actuación del INPEC, autoridad frente a la cual en la parte resolutive, en principio y salvo que se encuentre la necesidad de disponer a su cargo la realización de una orden concreta, como se expuso en el acápite 4.3 de esta providencia, se hará un llamado de atención para que dé respuesta a los derechos de petición relacionados con el acceso a documentos públicos en los términos dispuestos en la ley; así como para que cumpla con el deber de dar curso al recurso de insistencia ante la autoridad judicial competente, en aquellos casos en que el mismo resulta procedente.

Ante este panorama, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con la expedición de la sentencia del 25 de julio de 2013 incurrió en un déficit de protección judicial respecto del derecho de acceso a la información del señor Emmanuel Vargas Penagos (CP arts. 20 y 74), en su condición de periodista, como consecuencia de su decisión de avalar la negativa del INPEC de suministrar la información sobre las visitas que durante su reclusión en la Cárcel La Picota tuvo el señor Óscar Suárez Mira, cuyo alcance contradice –en términos del actor– los precedentes que existen (i) respecto del ámbito de protección del derecho a la intimidad vinculado con la salvaguarda de los datos sensibles, (ii) la falta de consideración de un nivel distinto de privacidad en lo que atañe a los funcionarios públicos y (iii) el deber de tener en cuenta el interés público que subyace en la información solicitada, en relación con el carácter restrictivo del dato privado.

4.10.2. De acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta providencia, el derecho de acceso a documentos públicos está estrechamente vinculado con el derecho a informar (CP art. 20), cuyo ámbito de protección abarca la posibilidad de comunicar versiones sobre hechos, eventos, noticias o acontecimientos dirigidas a un receptor. Entre las actividades que incluye esta última garantía constitucional se encuentran las de buscar la información e investigar en las fuentes, procesar los datos descubiertos y transmitir el resultado a través de un medio determinado. Estos derechos tienen un carácter prevalente en tanto promueven la formación de opinión pública y permiten el control de los poderes públicos y privados. Con todo, es posible establecer límites a su ejercicio a través de la ley, mediante la consagración de información sometida a reserva, cuando se pretenden proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la defensa o seguridad nacional, (ii) el

orden público o (iii) la intimidad¹²⁵. En todo caso, si a partir de la existencia de una reserva se presenta una colisión entre la intimidad y la información, la misma se debe solucionar mediante un juicio de ponderación, en el que se maximicen de manera concreta y armónica los derechos enfrentados, sobre la base inicial de la primacía de la libertad de información, pero bajo la necesidad de mantener el respeto por el núcleo esencial de la intimidad.

En el asunto bajo examen, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la información solicitada por el señor Vargas Penagos estaba sometida a reserva, en cuanto la misma se relaciona con el acceso a datos privados e íntimos, en este caso, tanto del recluso como de quienes lo visitan, referente a la hoja de vida y archivo del interno, cuyo espacio es intangible e inmune a las intromisiones externas, en virtud de lo previsto en el artículo 15 de la Constitución¹²⁶ y en el numeral 4 del artículo 24 del CPACA¹²⁷. Por lo demás, se consideró que cualquier limitación adicional a los derechos de los reclusos, como la que se propone, debe ser entendida como un exceso que resulta palmariamente ilegal.

4.10.3. En este orden de ideas, en la medida en que se plantea una limitación respecto de los derechos de información y de acceso a documentos públicos, es preciso examinar si se dan las condiciones de validez que permiten su existencia, cuyo análisis incluirá el estudio de los argumentos expuestos por el accionante vinculados con un supuesto desconocimiento de los precedentes judiciales sobre la materia. Así las cosas, el examen propuesto iniciará con la verificación de si la restricción invocada está previamente definida en la Constitución o la ley de manera clara y expresa; luego se comprobará si la misma está destinada a proteger bienes u objetivos superiores constitucionalmente valiosos; y finalmente, si por su naturaleza se entiende como necesaria y proporcionada para alcanzar dichos objetivos superiores.

4.10.4. En cuanto al primer punto, la Corte encuentra que efectivamente por virtud de mandato legal la relación de visitas de un recluso se somete a un registro escrito¹²⁸. De acuerdo con el INPEC, dicho registro se incluye en los *archivos u hoja de vida* del interno, en el que además se consagran datos referentes a la residencia, familia, números telefónicos, etc.¹²⁹

¹²⁵ CADH, art. 13 y PIDCP, art. 19.

¹²⁶ “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. (...)”.

¹²⁷ La norma en cita dispone que: “**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: (...) 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.” Énfasis por fuera del texto original.

¹²⁸ Ley 65 de 1993, art. 112.

¹²⁹ En la respuesta al derecho de petición, el INPEC dijo que: “(...) pese a que está consagrado constitucionalmente el derecho de información, éste se debe entender en doble vía: en relación con el derecho de la persona para difundir una información y el derecho del receptor para recibirla de manera

Aun cuando desde una perspectiva general le asiste razón al actor en que su solicitud se circunscribe a la relación de visitas y no a la generalidad de los datos que se incluyen en la hoja de vida de un recluso, no deja de ser cierto que al tratarse de una información que tiene relación directa con la privacidad del señor Suárez Mira, es preciso verificar si frente a la misma cabe alguna de las hipótesis de reserva consagradas en el ordenamiento jurídico.

En efecto, dicho listado que en términos abstractos es un documento público, pues se trata de una información que es almacenada, transformada y controlada por una autoridad pública como lo es el INPEC¹³⁰, contiene información que involucra la intimidad del señor Suárez Mira, en la medida en que a través de él se reflejan las visitas de las cuales ha sido objeto, cuyo conocimiento y control permite inferir los vínculos personales, familiares y sociales en que se ha desenvuelto su vida en reclusión y ha podido mantener relaciones interpersonales, en cuyo acceso no subyace –en principio– un interés general, sino un interés de dominio particular, circunscrito a la construcción de un entorno social y familiar ajeno a la lógica de una exhibición pública que impida el desarrollo de actitudes o conductas personalísimas en el ámbito de la privación de la libertad, como lo son, por ejemplo, mantener relaciones íntimas o personales.

Visto lo anterior, al igual que lo expuso el Tribunal demandado, la Corte observa que el listado de las personas que han visitado el lugar de reclusión del señor Suárez Mira, cabe en la denominación de documento clasificado como reservado, conforme a lo dispuesto en el citado numeral 4 del artículo 24 del CPACA, en el que a pesar de que se incluye a manera de ejemplo cierta información que se origina como consecuencia de la existencia de relaciones laborales, como ocurre con la “historia laboral” o “los expedientes pensionales”, su órbita de protección envuelve en general la privacidad e intimidad de las personas, respecto de cualquier otro tipo de registros de personal que obren en archivos públicos, como sucede con las “hojas de vida” o la “historia clínica”.

Por ello, en criterio de esta Sala de Revisión, le asiste razón al Tribunal demandado para negar al actor el suministro de la información solicitada, pues el hecho de entregar la relación de las visitas que ha tenido un recluso a un tercero, constituiría una intromisión en su vida privada, toda vez que su difusión permitiría inferir aspectos de su conducta conyugal, familiar y social que hacen parte de su intimidad, los cuales no tienen por qué trascender al

veraz y oportuna; tal información no puede sobrepasar el derecho a la intimidad personal tanto de la persona como de su familia. Así las cosas para esta Dirección, la información que se encuentra consagrada en las hojas de vida y archivos de los internos contempla, aspectos susceptibles de no ser divulgados, tales como la residencia, la familia, los números telefónicos, el personal que lo visita que no son indispensables para el manejo de todo público, debido a que se encuentran dentro de la órbita de la intimidad personal y por lo tanto estos documentos no deben ser de público conocimiento; para hacer pública esta información se requiere de la autorización previa del interno o documentos necesarios para investigaciones solicitadas por autoridad competente y bajo la reserva de cada uno de los procesos”.

¹³⁰ Código General del Proceso, art. 243 y Ley 1712 de 2014, art. 6, literal b).

dominio público, al constituir una órbita exclusiva que le permite al interno poder mantener relaciones personales, más allá del hecho de estar privado de la libertad. Si este tipo de información fuese de carácter público, sin lugar a dudas se podría comprometer el núcleo esencial del derecho a la intimidad del interno, pues éste no podría desarrollar una vida personal ajena al conocimiento de terceros que soliciten la entrega de dicha relación de visitas. Lo anterior, obviamente, sin perjuicio del acceso previsto a cargo de determinadas autoridades públicas con sujeción a las formalidades previstas en la ley.

En el mismo sentido del CPACA, la Ley 1712 de 2014 definió que si bien por regla general todo dato que se genere, obtenga, adquiere o controle por una autoridad en el ejercicio de sus funciones es información pública, no por ello su acceso y circulación es ilimitado, pues existe la denominada *información pública clasificada*, en la que se incluyen los datos que pertenecen al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica, cuyo conocimiento por parte de terceros puede ser rechazado o denegado mediante decisión motivada, entre otras hipótesis, cuando de por medio se encuentra la protección a la intimidad, circunstancia que, como ya se expuso, sucedería en el caso bajo de examen, de accederse de forma pura y simple a entregar el listado de las personas que visitaron al señor Suárez Mira en la cárcel¹³¹. No sobra recordar que la fórmula que se utiliza por el actor es abierta, general e indiscriminada, en la que –sin precisión alguna de su objeto– se pide la relación completa de visitas de una persona durante su reclusión en una determinada penitenciaria.

Así, en criterio de la Corte, no cabe duda de que la anterior previsión normativa refuerza la existencia de una reserva legal aplicable a este caso, que torna legítima la actuación del INPEC y de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que convalidó lo señalado por dicha autoridad administrativa, más allá de que esta última haya enfocado su examen primordialmente a partir de lo previsto en el artículo 15 del Texto Superior. En este sentido, no le asiste razón al accionante cuando invoca un supuesto desconocimiento del precedente, por el hecho de haber otorgado una mayor protección a la intimidad por fuera del ámbito exclusivo de la salvaguarda de los datos sensibles, pues es claro que la reserva de la información también se pregona respecto de aquella que protege la intimidad o privacidad de las personas, como ocurre en el caso bajo examen, con los datos referentes a la relación pura y simple de visitas recibidas por el señor Suárez Mira.

4.10.5. En segundo lugar, este Tribunal también encuentra que la restricción de acceso a la información previamente señalada responde a la consecución de un objetivo superior constitucionalmente valioso, como lo es el amparo de

¹³¹ Al respecto, la norma en cita dispone que: “**Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales y jurídicas.** Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos: a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado (...).”

la intimidad, el cual cabe dentro de las limitaciones derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el que se admiten las restricciones encaminadas a asegurar el respecto de los derechos o la reputación de los demás¹³². En el asunto *sub-judice*, como lo sostuvo el Tribunal accionado, dicha salvaguarda opera en una doble vía, pues con la reserva en comento no sólo se protege el derecho del interno sino igualmente de quien lo visita.

4.10.6. Corroborada la existencia de una reserva legal aplicable al caso bajo examen y una vez acreditado que ella cumple con un objetivo constitucionalmente valioso y legítimo, le compete a esta Sala analizar si la misma resulta necesaria y proporcionada para alcanzar dicho objetivo o si, por el contrario, genera una afectación de tal entidad en el derecho de acceso a la información que haga imperioso su levantamiento y, por ende, conduzca a la entrega de la información solicitada. Aun cuando le asiste razón al actor de que este examen no se realizó por el tribunal demandado, ello no conduce a que se invalide *per se* la decisión adoptada por dicha autoridad, pues lo primero que se debe verificar es si efectivamente se produjo el *déficit de protección judicial alegado*, derivado de un supuesto desconocimiento del precedente en relación con (i) el interés público que explica la solicitud de información y (ii) el ámbito diferente de privacidad de los funcionarios o personajes públicos.

En este orden de ideas, en el asunto sometido a revisión, se observa que se presenta una colisión entre el derecho a la intimidad del señor Suárez Mira y el derecho de acceso a la información del accionante, quien afirma ser periodista de la Fundación para la Libertad de Prensa. Esta circunstancia obliga a la Corte a tener en cuenta las particularidades del caso, con el propósito de determinar si se ratifica la prevalencia de la libertad de información o si, por el contrario, se preserva el carácter restrictivo de los datos solicitados.

4.10.6.1. Como punto de partida debe aclararse que las visitas cuya relación se solicita, son aquellas que se le realizaron al señor Suárez Mira durante su reclusión en la Cárcel La Picota. Ello resulta relevante, pues en caso de que no estuviese suspendido su derecho a la libertad personal, no habría lugar a discusión alguna, pues no existiría justificación válida para que una persona solicitara información sobre las visitas que alguien recibe en su domicilio.

Dentro de este contexto, como lo ha señalado reiteradamente la Corte, cabe señalar que la consecuencia necesaria de la pérdida de la libertad personal, es la limitación o suspensión de algunos de los derechos de los sindicados o condenados. Precisamente, algunas garantías como la libertad de locomoción y el derecho al voto están totalmente suspendidos, al tiempo que la libertad de expresión, la intimidad, el trabajo y el libre desarrollo de la personalidad se encuentran restringidos más no suspendidos. Lo anterior se contrasta con

¹³² CADH, art. 13 y PIDCP, art. 19.

derechos como la vida, la integridad física y la dignidad humana los cuales siempre deben permanecer intactos¹³³.

La restricción a la cual se alude respecto del derecho a la intimidad de quien pierde su libertad física, se concreta en que son compartidos la mayoría de los espacios en que se desarrolla su vida en reclusión con los demás internos, así como con los guardias que están encargados de su vigilancia. De igual manera, por razones de seguridad y orden público, las visitas que reciben se sujetan a horarios, fechas y tiempos de duración, además de involucrar espacios que –por lo general– también están ocupados por los demás internos y por los guardias, exceptuando las visitas íntimas¹³⁴.

4.10.6.2. Con sujeción a los citados elementos, se procederá a realizar un ejercicio de ponderación, a partir de los criterios que este Tribunal ha señalado para guiar esta labor:

(i) El primer criterio se relaciona con la posición que tiene la persona cuya intimidad se protege dentro de la sociedad, frente al cual se ha considerado que en tratándose de personajes públicos, se reduce el ámbito de protección del citado derecho en favor del acceso y divulgación de la información, ya que se entiende que “su papel de figuras públicas los convierte en objeto de interés general, por lo cual es de esperar que tanto sus actividades públicas como su vida privada sean observadas de manera minuciosa por parte de la sociedad”¹³⁵.

En el asunto bajo examen, como se deriva de lo expuesto, le asiste razón al accionante en cuanto invoca que la Corte ha ampliado el derecho de acceso a la información cuando se trata de personas que desempeñan posiciones de notoriedad o interés público. No obstante, dicha posición jurisprudencial no resulta del todo aplicable en el asunto *sub-judice*, pues en la actualidad el señor Suárez Mira no es un funcionario público ni un personaje de la vida pública, ya que –como se ha dicho– se trata de una persona privada de la libertad, a quien se le debe garantizar un mínimo de intimidad para poder desenvolver su vida en reclusión y mantener relaciones interpersonales.

¹³³ Sentencia T-511 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³⁴ De acuerdo con el artículo 112 del Código Penitenciario y Carcelario, las personas privadas de la libertad podrán recibir una visita cada siete días calendario y la misma deberá hacerse de conformidad con las exigencias de seguridad del respectivo centro penitenciario, mientras que la visita de abogados sólo estará supeditada a la exhibición de la tarjeta profesional y a la aceptación del interno. El horario, las condiciones, la frecuencia y las modalidades en que se lleven a cabo estas visitas serán regulados por la Dirección General del INPEC. En todo caso, excepcionalmente y por necesidades urgentes, el director del establecimiento puede autorizar la visita a un interno, por fuera del reglamento, dejando constancia de ello y de las razones que lo motivaron. Sobre esta visita deberá informar al Ministro de Justicia y del Derecho. Particularmente, sobre el régimen de visitas íntimas, el Acuerdo 0011 de 1995 del Consejo Directivo del INPEC, dispone que las mismas se concederán una vez al mes, previo cumplimiento de unos requisitos y unos horarios que serán determinados por el reglamento de cada centro penitenciario. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación tanto del visitante como del recluso de someterse a las condiciones de seguridad e higiene que disponga el establecimiento.

¹³⁵ Sentencia T-066 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Este último corresponde básicamente al argumento que se expuso por el tribunal demandado, para el cual dada la drástica limitación de los derechos que tiene una persona privada de la libertad, someterlo igualmente a la carga de tener que dar a conocer aspectos de su vida privada en reclusión, como único ámbito de contacto con el mundo exterior y de construcción de vida, constituiría un exceso contrario a la dignidad humana¹³⁶.

Desde esta perspectiva, aun cuando en el pasado el señor Suárez Mira tuvo la condición de congresista y ello era un móvil determinante para entender la validez de una mayor reducción objetiva en el ámbito de protección de su intimidad, su condición actual excluye la aplicación de este criterio, ya que es claro que la especial relación de sujeción en la que se encuentra, por virtud de la suspensión, limitación y restricción de algunos de sus derechos, exigen una mayor intensidad en la salvaguarda de aquellos reductos *iusfundamentales* susceptibles de desarrollo por parte de los reclusos.

En efecto, en la medida en que el ejercicio del derecho a la intimidad de una persona privada de la libertad se ve sometido a restricciones, como lo son los de compartir espacios con otros internos y guardias, y el de someterse a días, horarios y tiempo de duración de las visitas, resulta desproporcionado exigir la posibilidad de acceso público al listado de las personas con quien mantiene contacto, de forma amplia e ilimitada, como lo propone el actor, invocando una condición que el recluso actualmente no tiene como lo es la de ser una figura pública.

En estos casos, por el contrario, debe maximizarse ese mínimo de intimidad, cuyo desenvolvimiento le permite al interno construir un entorno social y familiar ajeno a la lógica de una exhibición pública que impida el desarrollo de actitudes personalísimas en el ámbito de la privación de la libertad. Así, por ejemplo, se protegen aspectos íntimos como la frecuencia en las visitas de sus hijos o familiares, si éstos mantienen o no una relación con el recluso, si existen expresiones de afecto alejadas del vínculo conyugal, si la persona ha construido una fe o unas creencias religiosas determinadas o incluso estrategias de defensa que involucren la asistencia de distintos apoderados o de profesionales con conocimiento en criminalística.

Por ello, adicionar a las restricciones existentes a la intimidad de un recluso, la posibilidad pública de acceso a la lista de las personas que ingresan a visitarlo, de forma abierta e indiscriminada, por el hecho de que con anterioridad tuvo un rol protagónico en la sociedad, a juicio de la Sala, conduciría a aumentar el ámbito restrictivo de este derecho, sin una justificación suficiente que lo permita y en perjuicio de su núcleo esencial, en la medida en que se le

¹³⁶ En uno de los apartes del fallo cuestionado se dice que: “Además de lo anterior, la Sala considera que si bien, es cierto que la condición de interno determina una drástica limitación de los derechos fundamentales, esta debe ser la mínima para lograr el fin propuesto y toda limitación adicional debe ser entendida como exceso, por lo tanto, cualquier restricción innecesaria de los derechos fundamentales de los presos, debe ser protegida de manera efectiva como la de cualquier persona que no se encuentre sometida a las condiciones carcelarias.” Folio 30 del cuaderno 1.

impediría a un interno preservar en su dominio la decisión acerca de con quién y cómo relacionarse con el mundo exterior, especialmente en lo que atañe al desarrollo de su intimidad personal y familiar, pues cualquier persona podría conocer aspectos íntimos o familiares de su entorno, a través del análisis de los nombres de las personas que lo visitan o dejan de hacerlo y la frecuencia con que lo hacen.

Sin embargo, el hecho de que el señor Suárez Mira ya no tenga la condición de personaje público y que, por ello, este criterio no le dé prevalencia al derecho de acceso a la información, no implica que se desconozca que por razón de haber sido excongresista, eventualmente es posible que exista un interés público en el acceso a la misma que habilite su otorgamiento. Por ello, a juicio de esta Sala de Revisión, es preciso examinar el resto de criterios previstos para la realizar la ponderación objeto de estudio.

(iii) El segundo criterio es el relacionado con el contexto en el que la información es objeto de tratamiento, esto es, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ha sido captada o fue sometida a circulación. Respecto de lo anterior, en el caso concreto, se ratifica la prevalencia de la intimidad, ya que se trata de datos obtenidos en el ámbito de la privación de la libertad, en los que debe protegerse el reducto mínimo de intimidad, que surge de las restricciones propias en que se encuentra una persona en dicha condición. Por lo demás, un acceso ilimitado como el que se solicita, sin individualizar o precisar el objeto de lo buscado, tampoco permitiría medir el grado de afectación que se produciría respecto de los derechos de los terceros, cuya intimidad también podría verse lesionada, por ejemplo, en el caso en que las visitas involucren a menores de edad¹³⁷ o que se trate de personas con las cuales se sostienen vínculos religiosos, prácticas de culto o contactos íntimos o de carácter sexual¹³⁸.

¹³⁷ Al respecto, la Ley 1098 de 2006, en el artículo 33, dispone que: “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la intimidad personal, mediante la protección contra toda injerencia arbitrario o ilegal en su vida privada, la de su familia, domicilio y correspondencia. Así mismo, serán protegidos contra toda conducta, acción o circunstancia que afecte su dignidad”. Este derecho respecto de los medios de comunicación se expresa en la obligación de “abstenerse de entrevistar, dar el nombre, divulgar datos que identifiquen o que puedan conducir a la identificación de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas, autores o testigos de hechos delictivos, salvo cuando sea necesario para garantizar el derecho a establecer la identidad del niño o adolescente víctima del delito, o la de su familia si ésta fuere desconocida. En cualquier otra circunstancia, será necesaria la autorización de los padres o, en su defecto, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar” (Ley 1098 de 2006, art. 47, núm. 8). En la Sentencia T-904 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa, se explicó que del citado precepto se derivan tres claras reglas jurídicas, a saber: “[la] (i) la prohibición de entrevistar, dar el nombre o divulgar datos que puedan conducir a la identificación de menores de edad que tengan la calidad de víctimas, autores o testigos de hechos delictivos; (ii) una excepción a la prohibición anterior, en aquellos casos en que la divulgación de esta información se requiera para hacer efectivo el derecho del menor víctima del delito a que se establezca su identidad y la de su familia; (iii) [y] el establecimiento de una condición en cuya virtud, ‘en cualquier otra circunstancia’, en la cual esté comprometido el goce efectivo de derechos fundamentales de los menores de edad, sólo podrán publicarse entrevistas, nombres o datos que puedan conducir a la identificación del menor de edad si se cuenta con la previa autorización de sus padres o, en su defecto, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.”

¹³⁸ Sobre el particular es preciso resaltar que se consideran datos íntimos, incluso en la categoría de sensibles, aquellos que releven las convicciones religiosas o filosóficas de las personas, o que impliquen identificar sus preferencias o vida sexual.

(iii) Finalmente, el tercer criterio se articula con el contenido de los datos que se solicitan. En efecto, para la Corte, existe una prevalencia en el derecho de acceso a la información cuando su objeto recae sobre aspectos de relevancia pública, como lo es –por ejemplo– la eventual comisión de una conducta punible o la lesión de forma grave a los derechos humanos, en los que los datos relacionados hacen parte generalmente del proceso de construcción de la memoria social, en los que su difusión excede el interés personal del individuo. No obstante, para que este criterio pueda aplicarse es necesario que aquello que se solicita obedezca a un verdadero o legítimo interés general, determinado por la trascendencia e impacto social de la información, que hace que el interés vaya más allá de una simple curiosidad generalizada.

En el caso sometido a examen, en términos amplios y generales, como ya se ha dicho, la solicitud del actor se concreta en pedir la *“relación de visitas recibidas por el ciudadano Óscar Suárez Mira (...) durante su actual reclusión en la Cárcel La Picota”*. No se observa en la solicitud la invocación de un interés concreto susceptible de examen por la respectiva autoridad administrativa y que, por razón de lo expuesto, hubiese permitido otorgar una prevalencia al derecho de acceso a la información.

En este contexto, se destaca que la solicitud se formuló a partir de una terminología amplia e indiscriminada, cuyo objeto destaca la intención de acceder de forma ilimitada a la relación de visitas recibidas por el señor Suárez Mira. Así, pese a que se invoca la condición de periodista, aspecto que le da prevalencia a la libertad de informar, no se concretó cuál era el móvil determinante de lo pedido, que explicara la trascendencia e impacto social de la información, ni tampoco se especificó dentro del contexto amplio de visitas, aquellas que justificaran su acceso para realizar fines de interés general.

Precisamente, a manera de ilustración, el actor pudo haber limitado y precisado su petición, a partir de la solicitud de datos de relevancia pública, como lo serían, por ejemplo, la eventual relación del número de personas que visitaron al señor Suárez Mira y los días en que dichas visitas se llevaron a cabo, con miras a determinar si en su caso se cumplieron o no con las normas que rigen dicho procedimiento o si, en su lugar, gozaba en la práctica de condiciones preferenciales de reclusión por fuera de la ley. De igual manera, y en el ámbito del ejercicio periodístico-investigativo, el accionante pudo requerir la certificación concreta acerca de si se encontraba el nombre de eventuales asistentes entre quienes concurrieron al centro de reclusión y la frecuencia con que lo hicieron, entre otras, cuando respecto de dichos visitantes se dan las condiciones para ser categorizado como un personaje público, v.gr., un funcionario del Estado, un político, etc., o cuando en el hecho de la acreditación misma de la visita subyace un interés general que dé prevalencia a su acceso, tal como podría ocurrir cuando lo que se investiga es la existencia de estructuras criminales cuyo control aún persiste a pesar de la privación de la libertad.

Desde esta perspectiva, en criterio de la Corte, la fórmula acogida por el actor conduciría a un sacrificio en exceso del mínimo de intimidad del recluso, ya que prácticamente a través de ella se abarcaría la pluralidad de espacios de contacto del señor Suárez Mira con el mundo exterior, no sólo en lo que podría ser objeto de un interés general específico (el cual –como se dijo– no fue determinado), sino también en sus relaciones íntimas y familiares. Lo que se pide entonces es un acceso ilimitado, sin restricciones de espacio ni de tiempo, lo cual no resulta compatible con la protección que demanda el núcleo esencial del derecho a la intimidad.

4.10.7. Como se deriva de lo anterior, si bien el tribunal accionado circunscribió su examen a la demostración de la reserva, sin adelantar un juicio de ponderación como el realizado en esta providencia, no por ello la protección que finalmente otorgó resulta contraria al ordenamiento constitucional. En esta medida, no encuentra la Sala que la providencia proferida el 25 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca haya incurrido en un déficit de protección a la libertad de acceso a la información, derivado de un eventual desconocimiento del precedente, por cuanto la misma se produjo en un contexto en el que se examinó las circunstancias legales y constitucionales relevantes que le permitían avalar la negativa del INPEC de entregar la información solicitada por el accionante.

En todo caso, como se deriva de lo expuesto, es preciso aclarar que si la solicitud de acceso a la información se restringe (por ejemplo, mediante la indicación del nombre de los eventuales visitantes sobre los que se indaga) y el mismo se justifica a partir de la demostración de un asunto de interés general o de relevancia pública (como lo podría ser su eventual injerencia en un aspecto de trascendencia social o nacional), es posible darle prevalencia a las libertades de información y de prensa, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el presente fallo¹³⁹. Dicho análisis le corresponderá al funcionario a cuyo cargo estén los archivos u hoja de vida de reclusión, cuya decisión podrá controvertirse a través del recurso de insistencia, o eventualmente, por vía del amparo constitucional.

No sobra recordar que desde el punto de vista constitucional y legal no es ajeno al derecho de petición, la posibilidad de requerir la identificación del objeto de lo que se solicita, así como una breve exposición o justificación de los motivos que apoyan dicho requerimiento. De esta manera, el artículo 23 del Texto Superior señala que se podrá presentar peticiones respetuosas a las autoridades “*por motivos*” de interés general o particular, lo cual se concreta

¹³⁹ Sobre el particular vale la pena señalar que la Defensoría hace referencia a una investigación por la presunta comisión de delitos de constreñimiento al sufragante y concierto para delinquir en los años 2002 y 2006. Sin embargo, como se dijo, el actor no precisa el alcance de su requerimiento, ni el móvil particular que lo justifica, incluso en la acción de tutela se hace alusión a un control respecto del correcto funcionamiento del INPEC, examinando que no existan privilegios para las personas privadas de la libertad.

por el legislador al disponer que toda solicitud debe contener, por lo menos, “*el objeto de la petición*” y las “*razones en que [se] fundamenta*”¹⁴⁰.

4.10.8. Ahora bien, en criterio de esta Corporación, teniendo en cuenta que todavía puede existir un interés general en el acceso a la información solicitada, cuya precisión e individualización –en los términos expuestos– no se realizó ante el juez de tutela, se adoptará una medida especial de protección cuyo origen no corresponde a una hipótesis de reparación del derecho, pues las decisiones del INPEC y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca gozan de respaldo legal y constitucional, sino en la necesidad de prevenir que hacia el futuro se presente una violación del derecho de acceso a la información, teniendo en cuenta que desde el año 2011 el accionante viene requiriendo la relación de visitas y, en el asunto *sub-examine*, se comprobó que el INPEC no ha sido diligente en el trámite de los derechos de petición¹⁴¹.

Desde esta perspectiva, y al tenor de lo expuesto, una vez el actor precise y delimite su petición, y siempre que la misma recaiga sobre datos que tengan relevancia pública o sean de interés general; se dispondrá a cargo del INPEC, que en el plazo máximo de diez (10) días siguientes a la citada individualización, proceda al suministro de la información requerida, en la medida en que se preserve un interés vigente y actual, por razón del ejercicio de la actividad periodística del actor, que vaya más allá de una simple curiosidad individual, como lo ha exigido la jurisprudencia de la Corte, con miras a levantar las reservas de información, en los términos expuestos en esta sentencia.

En consecuencia, por las razones expuestas en esta providencia, la Sala confirmará la sentencia del 29 de mayo de 2014, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la que se negó el amparo solicitado por el accionante, con la orden de protección explicada anteriormente.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

¹⁴⁰ CPACA, art. 16. En la Sentencia C-818 de 2011, esta Corporación declaró inexecutable la aludida disposición con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, por desconocer la reserva de ley estatutaria.

¹⁴¹ Al respecto, el artículo 86 de la Constitución Política dispone que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”. Énfasis por fuera del texto original.

PRIMERO.- Por las razones expuestas en esta providencia, **CONFIRMAR** la sentencia proferida el 29 de mayo de 2014 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la decisión adoptada el 26 de septiembre de 2013, por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido negar el amparo de los derechos invocados por el señor Emmanuel Vargas Penagos contra Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

SEGUNDO.- Una vez el actor precise y delimite su petición, y siempre que la misma recaiga sobre datos que tengan relevancia pública o sean de interés general, **ORDENAR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), por conducto de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el plazo máximo de diez (10) días siguientes a la citada individualización, proceda al suministro de la información requerida, en los términos expuestos en esta sentencia.

TERCERO.- ADVERTIR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para que resuelva los derechos de petición relacionados con el acceso a documentos públicos en los términos dispuestos en la ley. Así mismo, para que dé trámite al recurso de insistencia ante las autoridades judiciales competentes, cuando considere que el acceso a la información solicitada está sometida a reserva, siempre que se cumplan con las exigencias previstas en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 y demás normas conexas.

CUARTO.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Ausente



ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)