

Sentencia T-511/10

Referencia: expediente T-2.395.898

Acción de tutela instaurada por Zonia Betancourt Rojas y Gabriela Fuquene Betancourt contra la Policía Nacional.

Magistrado Ponente:

Dr. HUBERTO ANTONIO
SIERRA PORTO

Bogotá D.C. dieciocho (18) de junio de dos mil diez (2010).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva, y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la acción de tutela instaurada por Zonia Betancourt Rojas y Gabriela Fuquene Betancourt, por medio de apoderado, contra la Policía Nacional.

I. ANTECEDENTES

La señora Zonia Betancourt Rojas y su hija, Gabriela Fuquene Betancourt, mediante apoderado, incoaron acción de tutela contra el Director General de la Policía Nacional y el Comandante de la Policía

Metropolitana de Bogotá, por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales de petición y de acceso a la información, los cuales habrían sido infringidos como consecuencia de la ocurrencia de los hechos que a continuación resume la Sala:

1. Hechos

1.1. El tres (03) de septiembre de dos mil ocho (2008), la Directora Ejecutiva de la Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos REINICIAR, Sra. Jael Quiroga Carrillo, presentó una petición a la Dirección General de la Policía Nacional, mediante la cual solicitaba información sobre: (i) las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el Barrio El Tunal, el 22 de abril de 2008, entre las 6:30 a.m. y 7:00 a.m., según consta en registro fotográfico captado por las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda¹; (ii) la labor que estaban desempeñando y (iii) el personal que estaba desempeñando esas labores. Esta información fue solicitada con el propósito de remitirla a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organización que investiga la desaparición del Sr. Guillermo Rivera Fuquene, la cual acaeció a la misma hora y en el mismo lugar donde circulaban las patrullas de la Policía, y quien posteriormente fue torturado, asesinado y arrojado a un precipicio en la carretera que de Ibagué conduce a El Totumo, en el Departamento del Tolima.

1.2. El cinco (05) de septiembre de dos mil ocho (2008), El Secretario Privado de la Dirección General de la Policía Nacional, Coronel Wilson Barón Calderón, informó a la Directora Ejecutiva de REINICIAR, que la petición presentada el tres (03) de septiembre de dos mil ocho (2008), había sido remitida al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, Brigadier General Rodolfo Bautista Palomino, para que atendiera y respondiera su requerimiento².

1.3. El once (11) de septiembre de dos mil ocho (2008), mediante Oficio N° 3299, el Comandante del GAULA de la Policía Nacional en Bogotá, Teniente Coronel Víctor Hugo Díaz Orjuela, dio respuesta a la solicitud y expuso que la información solicitada había sido remitida a la Fiscalía 4° Especializada Antisecuestro, la cual adelantaba la investigación por el

¹ Folios 35 a 48, cuaderno 1.

² Folio 23, cuaderno 1.

secuestro del señor Guillermo Rivera Fuquene, y que de acuerdo a lo manifestado por el Fiscal 4° Especializado Antisecuestro, a su vez había sido remitida a la Fiscalía 30 Especializada-Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, razón por la cual recomendó a la peticionaria que se dirigiera a esta última dependencia, toda vez que la información solicitada se encontraba bajo reserva legal³.

1.4. El seis (06) de octubre de dos mil ocho (2008), la Fiscal 30 Especializada de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario declaró que dentro del expediente de la investigación que se adelanta por la muerte del Sr. Guillermo Rivera Fuquene no existía información referente a la identificación de las patrullas que aparecen registradas en las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda aportada por la Policía Nacional⁴.

1.5. Ante esta situación, la Directora Ejecutiva de -REINICIAR- interpuso acción de tutela por considerar infringido su derecho fundamental de petición, la cual fue negada por el Tribunal Superior de Bogotá y rechazada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia por falta de legitimación por activa⁵.

1.6. El diecisiete (17) de marzo de dos mil nueve (2009), la Sra. Zonia Betancourt Rojas presentó una petición a la Dirección General de la Policía Nacional mediante la cual solicitaba información sobre: i) las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el Barrio El Tunal, el 22 de abril de 2008, entre las 6:30 a.m. y 7:00 a.m., según consta en registro fotográfico captado por las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda⁶; (ii) la labor que estaban desempeñando y (iii) el personal que estaba desempeñando esas labores; información que iba a ser remitida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁷.

³ Folio 7, cuaderno 1.

⁴ Folio 27, cuaderno 1.

⁵ Folio 28, cuaderno 1.

⁶ Folios 35 a 48, cuaderno 1.

⁷ Folios 21 y 22, cuaderno 1.

1.7. El veintisiete (27) de marzo de dos mil nueve (2009), El Secretario Privado de la Dirección General de la Policía Nacional, Alfonso Quintero García, informó a la señora Zonia Betancourt Rojas, la remisión de la petición al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá⁸.

1.8. Mediante Oficio N° 585, radicado el veintiuno (21) de mayo de dos mil nueve (2009) ante la Corporación REINICIAR, el Comandante de la Sexta Estación de Tunjuelito, Teniente Coronel José Elías Baquero Ayala, dio respuesta a la solicitud de información y manifestó que tales hechos eran objeto de conocimiento e investigación por parte de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación, y que el material fotográfico no era claro, toda vez que no permitía la identificación de las patrullas, lo que hacía imposible determinar los agentes que se encontraban en su interior⁹.

Manifiesta la accionante que la respuesta dada, además de ser extemporánea, es evasiva y no responde a las inquietudes planteadas, puesto que se limita a informar algo que ya era de su conocimiento.

2. Intervención de la entidad demandada

Durante el término concedido por la autoridad judicial de primera instancia, el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, Coronel César Augusto Pinzón Arana, manifestó que la Policía Metropolitana no había vulnerado derecho fundamental alguno, toda vez que las peticionarias obtuvieron pronta respuesta a los asuntos planteados a la entidad, pues mediante Oficio N° 3299, fechado el once (11) de septiembre de dos mil ocho (2008), del Comando del GAULA de Bogotá, se le informó a la señora Jael Quiroga Carrillo que había una investigación judicial en curso por los hechos en los que fundamentó su petición, y que dicha investigación se encontraba bajo reserva legal y la información requerida en cadena de custodia. Igualmente mediante Oficio N° 585, del veinte (20) de mayo de dos mil nueve (2009), se le informó a la señora Zonia Betancourt Rojas que los hechos narrados en su petición eran materia de investigación por parte de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de la

⁸ Folio 24, cuaderno 1.

⁹ Folio 26, cuaderno 1.

Procuraduría General de la Nación, y que el material fotográfico no era claro, lo que hacía imposible identificar a las unidades que patrullaban la zona¹⁰.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

Mediante sentencia proferida el día 1° de julio de 2009, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá negó la solicitud de amparo requerida. Manifestó el *a quo* que existían respuestas a las peticiones presentadas las cuales fueron recibidas a satisfacción por la accionante y, puesto que el proceso penal adelantado para esclarecer la muerte del señor Guillermo Rivera Fuquene no había terminado, concluyó que la información solicitada estaba cobijada por la reserva del sumario¹¹.

Oportunamente la Sra. Zonia Betancourt Rojas interpuso recurso de impugnación y reiteró los argumentos fácticos y jurídicos planteados en la demanda inicial¹².

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el once (11) de agosto de dos mil nueve (2009), confirmó la decisión proferida por el Tribunal de primera instancia en atención a que, a su juicio, a la fecha de la interposición de la presente acción, ya se había dado respuesta a las solicitudes presentadas, igualmente reiteró que la información solicitada se encontraba sometida a reserva sumarial y en cadena de custodia en el almacén general de evidencias, razón por la cual las accionantes podían acudir al ente investigador para obtener la información que requerían para adelantar la investigación a nivel internacional¹³.

4. Pruebas que obran en el expediente.

En el trámite de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas:

¹⁰ Folios 39 a 46, cuaderno 1.

¹¹ Folios 46 a 54, cuaderno 1.

¹² Folio 59, cuaderno 1.

¹³ Folios 3 a 7, cuaderno 2.

- Derecho de petición fechado el tres (03) de septiembre de dos mil ocho (2008), presentado por la Directora Ejecutiva de la Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - REINICIAR-, Sra. Jael Quiroga Carrillo, mediante el cual solita información sobre las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el Barrio El Tunal, el 22 de abril de 2008, entre las 6:30 y 7:00 a.m. (fl. 35 a 48 Cuaderno 1).
- Oficio del cinco (05) de septiembre de dos mil ocho (2008), mediante el cual el Secretario Privado de la Dirección General de la Policía Nacional, Coronel Wilson Barón Calderón, informó a la Directora Ejecutiva de REINICIAR, que la petición presentada a esa entidad había sido remitida al Comandante de la policía Metropolitana de Bogotá, Brigadier General Rodolfo Bautista Palomino, para que atendiera y respondiera lo requerido (fl. 23 Cuaderno 1).
- Oficio N.º 3299 del once (11) de septiembre de dos mil ocho (2008), mediante el cual el Comandante del GAULA de la Policía Nacional en Bogotá, Teniente Coronel Víctor Hugo Díaz Orjuela, dio respuesta al derecho de petición del 3 de septiembre de 2008, manifestando que la información solicitada había sido remitida a la Fiscalía 4º Especializada Antisecuestro, la cual adelantaba la investigación por el secuestro del señor Guillermo Rivera Fuquene, y que de acuerdo a lo manifestado por el Doctor Isaac Oviedo, Fiscal 4º Especializado Antisecuestro, había sido remitida a la Fiscalía 30 Especializada - Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (fl. 7 C1).
- Oficio del seis (06) de octubre de dos mil ocho (2008), mediante el cual la Fiscal 30 Especializada - Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario expone que dentro del expediente de la investigación adelantada por la muerte del señor Guillermo Rivera Fuquene no existía información referente a la identificación de las patrullas que aparecen registradas en las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda, que haya sido aportada por la Policía Nacional (fl. 27, C1).
- Sentencia del veintisiete (27) de enero de dos mil nueve (2009), proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de

Justicia, que rechazó la acción de tutela presentada por la Directora Ejecutiva de -REINICIAR- por la vulneración del derecho fundamental de petición, por falta de legitimación por activa (fl. 28 C1).

- Solicitud fechada el diecisiete (17) de marzo de dos mil nueve (2009), suscrita por la señora Zonia Betancourt Rojas y dirigida a la Dirección General de la Policía Nacional, por medio de la cual pide se le informe sobre las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el barrio El Tunal, el veintidós (22) de abril de dos mil ocho (2008), entre las 6:30 y 7:00 a.m., según consta en registro fotográfico captado por las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda, la labor que desempeñaban y los miembros de la fuerza pública a cargo de esas labores, con la intención de remitir dicha información a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (fl. 21 y 22 Cuaderno 1).
- Oficio N° 585 del veintiuno (21) de mayo de dos mil nueve (2009), expedido por el Comandante de la Sexta Estación de Tunjuelito, Teniente Coronel José Elías Baquero Ayala, mediante el cual dio respuesta al derecho de petición del 17 de marzo de 2009, e informa que tales hechos eran objeto de conocimiento e investigación por parte de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación, y que el material fotográfico no era claro, toda vez que no permite la identificación de las patrullas (fl. 26 Cuaderno 1).

5. Actuación surtida ante la Corte Constitucional.

Remitido el fallo de segunda instancia a esta Corporación, la Sala de Selección Numero Diez, mediante auto de ocho (08) de octubre de dos mil nueve (2009), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

Mediante Auto de ocho (08) de febrero de dos mil diez (2010) la Sala Octava de Revisión ordenó oficiar a la Fiscalía 30 Especializada – Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para que informara al despacho del Magistrado Sustanciador si el Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá había allegado

elementos probatorios relacionados con las unidades que patrullaban el Barrio El Tunal el 22 de abril de 2008 y a la Policía Metropolitana de Bogotá para que diera cuenta de los elementos probatorios remitidos a la Fiscalía. En la misma providencia se ordenó la suspensión del término para adoptar una decisión de fondo.

En virtud de la anterior providencia fueron remitidos a este Despacho:

- Oficio del doce (12) de febrero de dos mil diez (2010), mediante el cual el Fiscal 48 Especializado de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario relacionó las pruebas allegadas por el Comando de Policía Metropolitana de Bogotá, y comunica que el trece (13) de agosto de 2008, la Estación E-18 de Policía aportó fotocopia del personal, radios y patrullas que se movilizaron el veintidós (22) de abril de 2008, y que el veintitrés (23) del mismo mes y año, la Estación Sexta remitió fotocopia del libro de control de vehículos de dicha estación que se movilizaron en la fecha de los hechos (Fl. 17 C3).
- Oficio de veintidós (22) de febrero de 2010, mediante el cual el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana Número Dos, Coronel César Aurelio Rojas Tapias, anexó un folio de la minuta de vigilancia de la Sexta Estación de Policía del veintidós (22) de abril de 2008, donde se encuentran relacionados los policías adscritos al CAI Tunal y las patrullas a las cuales correspondía realizar turno de vigilancia el mismo día; 3 folios del libro de la minuta de servicio de vigilancia del CAI Tunal, del 22 de abril de 2008; copia del folio 222 y 223 del libro de control de vehículos de la Sexta Estación de Policía y copia del libro UPJ que van de la fecha veintiuno (21) de abril de 2008 a veintitrés (23) del mismo mes y año (Fl. 58 C3).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro del trámite de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9

de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del asunto objeto de revisión.

Las demandantes –esposa e hija del Sr. Guillermo Rivera Fuquene– impetran la tutela de sus derechos fundamentales de petición y de acceso a la información. Alegan que han solicitado a la Policía Metropolitana de Bogotá les de noticia sobre: (i) las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el Barrio El Tunal, el 22 de abril de 2008, entre las 6:30 a.m. y 7:00 a.m., según consta en registro fotográfico captado por las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda¹⁴; (ii) la labor que estaban desempeñando dichas patrullas y (iii) los miembros de la fuerza pública comprometidos en tales labores. Afirman que requieren esa información con el propósito de remitirla a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organización que investiga la desaparición del Sr. Guillermo Rivera Fuquene, la cual acaeció la misma hora y en el mismo lugar por donde circulaban las patrullas, y quien posteriormente fue torturado, asesinado y arrojado a un precipicio en la carretera que de Ibagué conduce a El Totumo, en el Departamento del Tolima. La Policía Metropolitana de Bogotá sostiene que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados pues ha dado respuesta oportunamente a las solicitudes presentadas por las demandantes y les ha informado: (i) que los hechos narrados en su petición son investigados por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación, (ii) que las fotografías con base en las cuales pretendían la identificación de los agentes que se encontraban en el sector del Barrio El Tunal el día de la desaparición del Sr. Rivera Fuquene no era claras, lo que hacía imposible identificar a las unidades que patrullaban la zona. Los jueces de instancia denegaron el amparo solicitado pues a su juicio se había dado respuesta a las peticiones presentadas y la información solicitada se encontraba sometida a reserva sumarial, razón por la cual las accionantes podían acudir a la Fiscalía General de la Nación para obtener los elementos probatorios que requerían para adelantar la investigación a nivel internacional¹⁵.

¹⁴ Folios 35 a 48, cuaderno 1.

¹⁵ Folios 3 a 7, cuaderno 2.

En virtud de los hechos y de las actuaciones de las partes involucradas antes descritos, corresponde a esta Sala de Revisión establecer si han resultado vulnerados los derechos fundamentales de petición y de acceso a la información de las demandantes por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá. En este orden de ideas antes de resolver el caso concreto se hará una breve referencia a (i) al alcance del derecho de petición, (ii) el derecho de acceso a la información y (iii) se resolverá el caso concreto.

3. El contenido y alcance del derecho de petición.

La jurisprudencia de esta Corporación¹⁶ ha definido los rasgos distintivos del derecho de petición en los siguientes términos:

- (i) se trata de un fundamental, el cual a su vez es determinante para la efectividad de otros derechos fundamentales tales como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;
- (ii) este derecho se ejerce mediante la presentación de solicitudes a las autoridades públicas y a los particulares;
- (iii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el peticionario;
- (iv) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado;
- (v) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible¹⁷;
- (vi) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;
- (vii) por regla general están vinculadas por este derecho las entidades estatales, y en algunos casos a los particulares¹⁸;
- (viii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición¹⁹

¹⁶ Sentencia T-249 de 2001 reiterada por las sentencias T-1046 de 2004 y T-180a de 2010 entre otras.

¹⁷ Sentencia T-481 de 1992.

¹⁸ Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

¹⁹ Sentencia T-1104 de 2002.

pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;

- (ix) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa²⁰;
- (x) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;²¹
- (xi) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado²²

4. El derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información es reconocido expresamente por el artículo 74 de la Constitución Política en los siguientes términos: *“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”*. Este precepto está ubicado en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución (De los Derechos sociales, económicos y culturales), no obstante la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter de derecho fundamental.²³

Este derecho guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público. En efecto, cabe recordar que las solicitudes dirigidas a las autoridades públicas pueden versar precisamente sobre documentos públicos o sobre información pública, razón por la cual en ocasiones el objeto protegido por ambos derechos parece confundirse, aunque en todo caso es susceptible de ser diferenciado.

El derecho de acceso a la información pública también es reconocido en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales son relevantes para establecer el contenido constitucionalmente protegido del derecho.

²⁰ Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

²¹ Sentencia 219 de 2001.

²² Cfr. Sentencia T-249 de 2001.

²³ A partir de la sentencia T-473 de 1992.

En principio la Convención Americana de Derechos Humanos²⁴ no reconoce de manera expresa el derecho de acceso a la información pública. Su artículo 13, consagra *el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, por cualquier medio*. Ha sido entendido que el derecho de acceso a la información queda comprendido dentro del contenido normativo de esta disposición, la cual hace alusión expresa al derecho a *buscar información*²⁵. Algo similar ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶ (aprobado por la Ley 74 de 1968) que en su artículo 19 se refiere a la libertad de expresión e incluye expresamente *la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*.

Existen otros instrumentos internacionales de derecho internacional de los derechos humanos relevantes en la materia, tales como la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Principios de Johannesburgo y los llamados Principios de Lima. Los cuales si bien en principio no integran el bloque de constitucionalidad, en todo caso constituyen doctrina relevante para interpretar los tratados internacionales que hacen parte del mismo.

Los estándares internacionales en la materia han sido recogidos en el “*Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*”, elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2007. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- Es un derecho de titularidad universal, en consecuencia la información debe ser entregada sin que se acredite un interés directo o una afectación personal.
- El Estado tiene la obligación positiva de suministrar la información solicitada o de otorgar una respuesta fundamentada ante una solicitud de información.
- Están obligados a suministrar información todos los órganos y poderes del Estado, no sólo las autoridades administrativas.

²⁴ Aprobado por la Ley 16 de 1972.

²⁵ En el caso Claude Reyes (Sentencia de septiembre 19 de 2006, Serie C No.151) la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el acceso a la información era un derecho humano que hace parte del derecho a la libertad de expresión, enunciado en el artículo 13 de la CADH.

²⁶ Aprobado por la Ley 74 de 1968.

- El objeto del derecho es la información, no exclusivamente los documentos públicos. La palabra información abarca los procedimientos -acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir- así como los tipos- hechos, noticias, datos, opiniones, ideas-; y sus diversas funciones; al igual que los actos considerados como oficiales, correspondencia, memoranda, libros, planos, mapas, dibujos, fotografías, registros fílmicos, microfilms, grabaciones, videos y cualquier otro.
- El acceso a la información en poder del Estado se rige por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia. Estos principios llevan aparejada la obligación estatal de producir información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado.
- Para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información mediante la formulación de una solicitud, los Estados deben implementar un procedimiento simple, rápido y no oneroso, que en todo caso garantice la revisión por una segunda instancia de la negativa de la información requerida.
- En materia de protección judicial del derecho al acceso a la información debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
- Las restricciones al derecho deben (i) Estar fijadas por la ley. (ii) Deben perseguir un fin legítimo a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos (tales como los señalados en el artículo 13 de la CADH: los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral pública). Específicamente en esta materia el Principio 8 de los Principios de Lima establece, entre otros aspectos, que las restricciones al derecho de acceso por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. (iii) La negativa del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser proporcional para la protección de ese fin legítimo protegido y debe ser necesaria en una sociedad democrática. (iv) La negativa a suministrar información debe darse por escrito y ser motivada. (v) La

limitación al derecho de acceso debe ser temporal y/o condicionada a la desaparición de su causal.

Estos estándares coinciden esencialmente con las reglas elaboradas por la jurisprudencia constitucional en la materia, como se verá a continuación.

3. La naturaleza, el contenido y el alcance constitucional del derecho

Ha correspondido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional precisar la naturaleza, el contenido y los alcances del derecho de acceso a la información en el ordenamiento jurídico colombiano. En primer lugar ha destacado la relación existente entre este derecho y el funcionamiento del modelo democrático.²⁷

Igualmente ha puesto de relieve los vínculos existentes entre el derecho de acceso a la información y los principios de transparencia y publicidad que deben caracterizar la actuación de los poderes públicos en un Estado de Derecho²⁸ ya que contribuye al control ciudadano sobre las agencias estatales al obligarlas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos, se convierte por lo tanto en un instrumento para combatir la corrupción y para hacer efectivo el principio de legalidad, entendido como el sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho. Finalmente se ha convertido **en una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad**²⁹.

Las principales reglas jurisprudenciales sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública son las siguientes:

²⁷ Así ha establecido que el acceso a la información es requisito indispensable para “*el fortalecimiento de una democracia constitucional*” porque “*la publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública, en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros (...)* En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal” Sentencia C-872 de 2003 F. J. 3.

²⁸ Ver por ejemplo la sentencia C-491 de 2007 F. J. 7.

²⁹ Cfr. Sentencia C-491 de 2007 F. J. 9.

- Se trata de un derecho cuya titularidad es universal, pues puede ser ejercido por personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.
- Como obligación correlativa al derecho de acceder a la información pública, las autoridades tienen que entregar, a quien lo solicite, la información que tenga carácter público. Las informaciones suministradas deben ser *claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas*. La información solicitada debe ser suministrada de manera fácil de entender. Este derecho comprende la expedición de copias.
- Los documentos públicos no se limitan a aquellos que son producidos por órganos públicos, sino que se extiende a aquellos documentos que reposan en las entidades públicas, los producidos por las entidades públicas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares o conducta concluyente, se entienden públicos³⁰.
- La información personal reservada que está contenida en documentos públicos, no puede ser revelada. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos. Sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso³¹.

³⁰ Sentencia T-473 de 1992.

³¹ Sentencia T-216 de 2004 F. J. 19. Cobra entonces importancia la distinción establecida en la sentencia T-729 de 2002: *“La primera gran tipología, es aquella dirigida a distinguir entre la información impersonal y la información personal. A su vez, en esta última es importante diferenciar igualmente la información personal contenida en bases de datos computarizadas o no y la información personal contenida en otros medios, como videos o fotografías, etc.(...) La segunda gran tipología que necesariamente se superpone con la anterior, es la dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma. En este sentido la Sala encuentra cuatro grandes tipos: la información pública o de dominio público, la información semi-privada, la información privada y la información reservada o secreta. Así, la información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno La información semi-privada, será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos*

- Están obligados a suministrar información las autoridades públicas³², pero también los particulares que prestan servicios públicos o cumplen funciones públicas cuando sea información de interés público³³. La jurisprudencia constitucional no ha descartado su procedencia respecto de organismos internacionales³⁴.
- 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

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."

³² Este concepto ha sido interpretado por la Corte de manera amplia comprende a entidades públicas que se rigen por las reglas del derecho privado, tales como las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales o mixtas. Al respecto pueden consultarse las sentencias T-617 de 1998 y T-693 de 1999.

³³ En la sentencia T-1322 de 2000 la Corte Constitucional se pronunció *in extenso* sobre el alcance del derecho de acceso a la información frente a particulares. En el caso bajo estudio se examinaba la acción de tutela interpuesta contra un centro de diagnóstico automotor (sociedad de economía mixta de nivel municipal) el cual había negado al actor una información solicitada, en su calidad de veedor ciudadano, sobre el desarrollo del convenio interadministrativo celebrado entre la empresa accionada y la Secretaría de Tránsito Municipal de Cali, alegando que se trataba de información elaborada por una entidad privada. Sostuvo la Corte: *"En este orden, el centro de diagnóstico no podía negar la entrega del informe de gestión de un convenio interadministrativo fundado en que contenía una información elaborada por un ente privado (U.T. Cintra Valle) en cumplimiento de una obligación contractual, pues en estos casos, salvo expresa disposición legal, no opera la reserva. En consecuencia, para mantener el secreto, la empresa hubiera tenido que demostrar que la ley le autorizaba expresamente a reservar determinada información o que en los respectivos archivos se encontraban datos estrictamente privados cuya difusión podía afectar los intereses de la empresa privada y que no eran de interés público por no tener relación con el contrato interadministrativo mencionado // Ciertamente la información a la que se refiere la empresa accionada puede tener – en determinados casos - carácter reservado. Sin embargo, esto no es razón suficiente para negarle al veedor el conocimiento de la totalidad del informe de gestión. En efecto, si verdaderamente existe dentro del referido informe algún dato cuya reserva esta legalmente autorizada, la entidad había podido omitir la entrega de la referida información, señalando de qué tipo se trata e indicando las razones de hecho y de derecho que justifican su actuación. En lo demás, el informe debía ser suministrado al peticionario."*

³⁴ Al respecto puede consultarse la sentencia T-1029 de 2005. En ese caso concreto la acción había sido interpuesta contra el Programa de la Naciones Unidas para el desarrollo –PNUD- pero la Sala Séptima de Revisión decidió no pronunciarse sobre la supuesta vulneración del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos por parte de la organización internacional pues encontró que la Alcaldía Mayor de Bogotá podía suministrar la información solicitada.

norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales³⁵. 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 administrativos³⁶. 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 (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 proporcionalidad³⁷. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que

³⁵ Sentencia T-074 de 1997.

³⁶ Así, la Corte en la sentencia T-1268 de 2001 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.

³⁷ 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, como quiera 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*”.

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 industriales³⁸.

- La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia³⁹.
- La reserva debe ser temporal. Su plazo debe ser razonable y proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger. Vencido dicho término debe levantarse⁴⁰.
- La reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada.⁴¹
- La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta⁴².
- Existe una obligación estatal de producir información sobre su gestión necesaria para permitir el control ciudadano, al igual que de mantener la información disponible y en buen estado para que pueda ser consultada.
- Durante el periodo amparado por la reserva la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad. La pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones

³⁸ Sentencia C-491 de 2007 F. J. 11.

³⁹ Al respecto la Corte ha indicado que *“el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)”* Sentencia T-216 de 2004.

⁴⁰ Sentencia C-491 de 2007.

⁴¹ Esta regla aparece recogida por el artículo 20 de la Ley 57 de 1985.

⁴² Sentencia C-491 de 2007. En la misma decisión se hace alusión a la jurisprudencia de la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia la cual ha considerado: 1) que la reserva legal del proceso penal se levanta una vez ha terminado o se ha archivado la actuación; 2) que sólo puede permanecer en reserva la información estrictamente necesaria para proteger la vida o integridad de víctimas y testigos o la intimidad de sujetos de especial protección como los menores; 3) que sólo se admite la reserva de las piezas que han sido trasladadas a otro proceso que se encuentra en curso pero no de la información restante del proceso archivado (sentencias de la Sala de Casación Penal de junio 17 de 1998 y de 10 noviembre de 1999).

disciplinarias e incluso penales y por ello las entidades que custodian la información así como los organismos de control deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida⁴³.

El principal cuerpo normativo que regula este derecho es la Ley 57 de 1985. A pesar de su carácter preconstitucional la Corte ha considerado “constitucionalmente admisible” el procedimiento de acceso a información fijado por esta ley, por lo tanto tales reglas deben ser tenidas en cuenta por el juez constitucional a la hora de definir si en un determinado caso existe vulneración del derecho fundamental bajo estudio⁴⁴.

Los artículos 21 al 25 de la Ley fijan el procedimiento administrativo y el recurso judicial para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Respecto al procedimiento administrativo estas disposiciones señalan que las personas interesadas ejercen este derecho mediante una solicitud dirigida a la Administración para que permita la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos. Esta solicitud supone a su vez el ejercicio del derecho de petición, lo que ha llevado a la confusión entre ambos derechos a pesar de que tengan un contenido autónomo diferenciado. La petición puede presentarse y

⁴³ Sentencia T-216 de 2004.

⁴⁴ Así lo ha considerado desde la sentencia T-473 de 1992. El Capítulo II de esta Ley se titula “Acceso ciudadano a los documentos”. El artículo 12 de la Ley establece textualmente que “*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.*” El artículo 13 (modificado por el artículo 28 de la Ley 594 de 2000) señala que la reserva sobre cualquier documento cesará a los treinta (30) años de su expedición. Cumplido este plazo el documento podrá ser consultado por cualquier ciudadano y la autoridad que esté en su posesión adquiere la obligación de expedir a quien lo demande copias o fotocopias del mismo. El artículo 14 precisa los sujetos obligados por la ley y señala que son oficinas públicas “*las de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, las entidades que hacen parte de la Rama Ejecutiva Nacional del nivel central y descentralizado por servicios (Ministerios, Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales) y en el nivel departamental y municipal y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal.*” El artículo 15 determina cual es el servidor público encargado de autorizar la consulta de documentos oficiales y la expedición de copias o fotocopias: el jefe de la respectiva oficina o el funcionario en quien éste haya delegado dicha facultad. Según el artículo 17 la expedición de copias es onerosa pues “*dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique*”, suma que todo caso no puede exceder al costo de la reproducción. Ahora bien, esta previsión no significa que el derecho de acceso a la información tenga un carácter oneroso pues la consulta de la información que reposa en las oficinas públicas en principio no genera expensas a cargo del solicitante, salvo cuando se soliste la expedición de copias. El artículo 19 excluye de la reserva las investigaciones de carácter administrativo o disciplinario, precepto que debe ser interpretado de conformidad con el artículo 95 de la Ley 734 de 2002.

tramitarse directamente por los particulares o por medio de apoderado debidamente constituido y acreditado y deberá 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. Es decir se trata de una previsión expresa de la configuración del silencio administrativo positivo. La Administración sólo podrá responder negativamente mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes.

La negativa de la autoridad competente de permitir el acceso a la información de carácter público da lugar a la activación del mecanismo judicial previsto por la Ley 57 de 1985 para proteger el derecho objeto de estudio, el cual ha sido denominado *recurso de insistencia*. En este evento, si la persona interesada insiste 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 se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente. Para tales efectos el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente. Ahora bien, la competencia para conocer de este recurso fue modificada por el artículo 134-A del Código Contencioso Administrativo (adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998), según este precepto los jueces administrativos conocen en única instancia del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital⁴⁵.

Igualmente resultan relevantes en materia de regulación del derecho de acceso a la información otras disposiciones contenidas en la Ley 80 de

⁴⁵ Debe entenderse por lo tanto que si la autoridad que niega el acceso a la información es del orden departamental o nacional la competencia continúa radicada en cabeza de los Tribunales Administrativos.

1993⁴⁶, la Ley 130 de 1994⁴⁷, la Ley 594 de 2000⁴⁸ y la Ley 850 de 2003⁴⁹.

6. El precedente sentado por la sentencia T-1025 de 2007.

El derecho de acceso a la información pública ha sido abordado en numerosas ocasiones por la jurisprudencia constitucional, tanto en sede de tutela como de control constitucional. Debido a los hechos debatidos en esta oportunidad resulta particularmente relevante la sentencia T-1025 de 2007, tanto por el contexto fáctico analizado, como por el alcance de la decisión adoptada.

En este caso se examinaba la acción incoada por un ciudadano, quien actuaba como representante de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, contra el Ministerio de Defensa Nacional. Manifiesta el actor que, inicialmente, solicitó al Ministro de Defensa “15 datos elementales,

⁴⁶ El artículo 23 consagra el principio de transparencia en la contratación, uno de cuyos contenidos es la publicidad en la contratación estatal, de conformidad con el numeral 3 de este precepto: “Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política”

⁴⁷ Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, en su artículo 33 regula el derecho a la información previsto en el artículo 112 constitucional. Esta disposición prevé que los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales que no sean objeto de reserva dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud. Como puede observarse en este caso el término para resolver las solicitudes de informaciones es mayor que el previsto en la Ley 57 de 1985.

⁴⁸ El artículo 27 reconoce la titularidad de todas las personas para consultar los documentos almacenados en los 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. El inciso segundo de este precepto asigna a las autoridades responsables de los archivos públicos y privados la obligación de garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas cuyos datos reposan en dichos documentos. Les corresponderá por lo tanto a las primeras velar porque el acceso a tal información no afecte los derechos de terceros. El artículo 29 establece una restricción especial al acceso a documentos históricos que presenten deterioro físico manifiesto, en ese caso las instituciones suministrarán la información contenida en estos mediante un sistema de reproducción que no afecte la conservación del documento.

⁴⁹ Este cuerpo normativo de naturaleza estatutaria mediante el cual se regulan las veedurías ciudadanas, trae algunas disposiciones relacionadas con el derecho de acceso a la información. Este cuerpo normativo en su artículo 9 entre los principios rectores de las veedurías consagra el de transparencia de conformidad con el cual la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo. El artículo 17 contempla entre los derechos de las veedurías conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación; al igual que obtener de los supervisores, inventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa. La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

referentes a la identidad de oficiales, suboficiales y soldados o agentes de la Policía Nacional que estuvieron presentes en fechas, sitios y circunstancias precisas en que fueron vulnerados gravemente los derechos de integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó o de personas colaboradoras o cercanas a la misma Comunidad.” Información que no le fue suministrada razón por la cual presentó una nueva petición fundamentada en hechos adicionales, la cual también fue denegada. En la tutela el actor invoca como derechos vulnerados el derecho de acceso a la justicia y alega que la conducta del Ministerio también vulnera el principio de publicidad de la función administrativa. Por su parte, el Ministerio de Defensa sostiene que suministrar la información relacionada con miembros de la fuerza pública que supuestamente participaron en hechos delictivos construye una violación a las garantías judiciales, específicamente la presunción de inocencia.

En la providencia bajo estudio se sienta una regla sobre la procedencia de la tutela para la protección del derecho de acceso a la información pública: Cuando no se invoca una reserva legal o constitucional o motivos de seguridad nacional la tutela es procedente en lugar del mecanismo judicial previsto en la Ley 57 de 1985. En el caso concreto el Ministerio había justificado la reserva en la presunción de inocencia de los miembros de la fuerza pública, por esa razón es procedente la tutela.

Debido a que la entidad oficial alega que la negativa a suministrar la información solicitada se justificaba en aras de preservar las garantías judiciales de los miembros de la fuerza pública, para resolver la colisión entre los derechos alegados por cada una de las parte la Sala de Revisión somete la negativa del Ministerio de Defensa a un juicio de proporcionalidad estricto. Se considera que la medida es idónea porque persigue un fin constitucionalmente legítimo y es adecuada para tal propósito, sin embargo, se concluye que la decisión de no suministrar la información *“no cumple con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la proporcionalidad de la medida”* pues *“la protección del debido proceso y la presunción de inocencia de los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres solicita el actor podría lograrse a través de medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información”* y a su vez *“comporta una afectación extrema del derecho de acceder a la información, con lo*

cual obstaculiza también la realización del derecho de las víctimas a lograr la verdad, la justicia y la reparación, y una garantía de no repetición de los hechos que los afectan. Es decir, independientemente de si son inocentes los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres se solicitan, las víctimas tienen el derecho de indagar sobre las circunstancias y los presuntos autores de los delitos y ello significa que pueden acceder a los nombres de los agentes que ellos consideran que podrían estar implicados”.

Finalmente, la Sala de Revisión estudia si, dadas las difíciles condiciones de orden público existentes en la región de Urabá reportar los nombres solicitados por el actor podría generar una amenaza para la vida e integridad personal de los miembros de la Fuerza Pública concernidos. Sobre este extremo concluye que la medida escogida para lograr la no identificación de los miembros de la Fuerza Pública – la reserva de los nombres de los efectivos que participan en determinadas acciones distintas a las de inteligencia – no cumple con los requisitos de necesidad y de proporcionalidad que incorpora el juicio estricto de proporcionalidad de la medida.

Empero, se determina que podrían darse casos en los que se requiera hacer una excepción al deber de suministrar los nombres de los agentes de la Fuerza Pública. Específicamente cuando se trata de policías, miembros de un cuerpo civil, con el fin de proteger su vida e integridad y las de sus familias. Se trata de aquellas situaciones en las que los miembros de la Policía habitan con su familia por fuera de los cuarteles, lo cual los podría hacer muy vulnerables en el contexto de la zona. Esta circunstancia justifica la negativa a suministrar el nombre de un miembro de la Policía, siempre y cuando el Comandante General de la Policía Nacional certifique las condiciones de la persona y explique que su nombre no será divulgado para proteger su vida y la de su familia ante un riesgo claro y presente no evitable de otra manera menos restrictiva del derecho de acceso a la información.

En consecuencia se ordenó al Ministerio de Defensa suministrar al demandante la relación de los nombres de los miembros de la Fuerza Pública concernidos, con indicación de las fechas de servicio y el lugar donde fue prestada, según lo pedido por el demandante. Sin embargo, en la providencia se aclara que la inclusión de un nombre en la lista en

ningún caso puede tenerse como una sospecha, un señalamiento o, mucho menos, un reconocimiento de responsabilidad por las vulneraciones de derechos fundamentales ocurridas en San José de Apartadó.

7. El examen del caso concreto.

Como se expuso en acápites precedentes de esta decisión las demandantes incoan acción de tutela por la supuesta vulneración tutela de sus derechos fundamentales de petición y de acceso a la información, debido a la negativa de la Policía Metropolitana de Bogotá a suministrarles información sobre: (i) las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el Barrio El Tunal, el 22 de abril de 2008, entre las 6:30 a.m. y 7:00 a.m., según consta en registro fotográfico captado por las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda; (ii) la labor que estaban desempeñando dichas patrullas y (iii) quienes estaban comprometidos en tales labores. Por su parte la Policía Metropolitana de Bogotá sostiene que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados pues ha dado respuesta oportunamente a las solicitudes presentadas por las demandantes y les ha informado que los hechos narrados en su petición son investigados por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación, y que las fotografías con base en las cuales pretendían la identificación de los agentes que se encontraban en el sector del Barrio El Tunal el día de la desaparición del Sr. Rivera Fuquene no era claras, lo que hacía imposible identificar a las unidades que patrullaban la zona.

Respecto de la presunta vulneración del derecho de petición alegada por las actoras encuentra esta Sala de Revisión que de acuerdo a los elementos probatorios aportados al expediente la solicitud presentada por la Sra. Zonia Betancourt Rojas, el diecisiete (17) de marzo de 2009, dirigida al Director General de la Policía Nacional fue respondida mediante Oficio N° 585 suscrito por el Comandante de la Sexta Estación de Tunjuelito, Teniente Coronel José Elías Baquero Ayala, recibido por la Corporación REINICIAR el veintiuno (21) de mayo del mismo año. En dicho escrito se consigna que los hechos sobre los cuales versaba la petición eran objeto de conocimiento e investigación por parte de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de la

Procuraduría General de la Nación, y que el material fotográfico aportado no permitía la identificación de los vehículos, lo que hacía imposible determinar los agentes que patrullaban el sector.

Si bien cabe razón a las demandantes, quienes ponen de manifiesto la extemporaneidad de la respuesta, ésta en todo caso cumple con los requisitos mínimos señalados por la jurisprudencia constitucional pues niega la información solicitada con base en dos argumentos, por un lado que los hechos en cuestión son objeto de investigación por parte de la Fiscalía y en segundo lugar en la imposibilidad de efectuar un reconocimiento de las patrullas que circulaban en el momento de la desaparición del Sr. Fuquene debido a la poca claridad de las fotografías aportadas. En esa medida la vulneración del derecho de petición parece subsanada pese a la respuesta tardía dada por la entidad accionada, máxime si se tiene en cuenta que la tutela fue impetrada después de que las peticiones de las demandantes fueron contestadas por parte de la Policía Nacional.

Resta por dilucidar lo relacionado con la presunta vulneración del derecho de acceso a la información. Al respecto cabe señalar que la acción de tutela es procedente para la protección de este derecho, pues de conformidad con la regla sentada en la sentencia T-1025 de 2007 en el caso concreto la Policía Nacional no invoca una reserva legal o constitucional o motivos de seguridad nacional para denegar la información solicitada, razón por la cual el mecanismo constitucional desplaza el recurso de insistencia previsto en la Ley 57 de 1985.

Una vez resuelta la cuestión procedimental entra a considerar la Sala de Revisión si en el caso concreto ha sido vulnerado el derecho de acceso a la información de las actoras para lo cual en primer lugar debe analizarse si efectivamente se les ha denegado información de carácter público que reposa en la entidad oficial, cuestión que sólo puede ser resuelta de manera favorable a las pretensiones de las accionantes como se verá a continuación.

En efecto, éstas de manera reiterada han solicitado que se les informe sobre: (i) las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el Barrio El Tunal, el 22 de abril de 2008, entre las 6:30 a.m. y 7:00 a.m., según consta en registro fotográfico captado por las cámaras de seguridad

de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda⁵⁰; (ii) la labor que estaban desempeñando dichas patrullas y (iii) los miembros de la fuerza pública comprometidos en tales labores. La Policía Nacional claramente cuenta con esta información pues en respuesta al Auto proferido por esta Sala de Revisión el ocho (08) de febrero de 2010 fue remitido:

- Oficio del doce (12) de febrero de dos mil diez (2010), mediante el cual el Fiscal 48 Especializado de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario relacionó las pruebas allegadas por el Comando de Policía Metropolitana de Bogotá. En dicho oficio el funcionario judicial consigna que el trece (13) de agosto de 2008, la Estación E-18 de la Policía aportó fotocopias en las cuales constaba el personal, radios y patrullas que se movilizaron el veintidós (22) de abril de 2008, y que el veintitrés (23) del mismo mes y año, la Estación Sexta remitió fotocopia del libro de control de vehículos de dicha estación que se movilizaron en la fecha de los hechos (Fl. 17 C3).
- Oficio de veintidós (22) de febrero de 2010, mediante el cual el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana Número Dos, Coronel César Aurelio Rojas Tapias, anexó un folio de la minuta de vigilancia de la Sexta Estación de Policía del veintidós (22) de abril de 2008, donde se encuentran relacionados los policías adscritos al CAI Tunal y que patrulla les correspondía realizar en su turno de vigilancia del mismo día; 3 folios del libro de la minuta de servicio de vigilancia del CAI Tunal, del 22 de abril de 2008, copia del folio 222 y 223 del libro de control de vehículos de la Sexta Estación de Policía y copia del libro UPJ que van de la fecha veintiuno (21) de abril de 2008 a veintitrés (23) del mismo mes y año (Fl. 58 C3).

La información antes relacionada tiene el carácter público, pues no se encuentra sometida a reserva legal y por el hecho de haber sido aportada como elemento probatorio dentro de una investigación de carácter penal no pierde tal naturaleza. Razón por la cual la negativa a suministrarla a las demandantes, quienes además son víctimas del delito de desaparición forzosa que investiga la Fiscalía, carece de fundamento.

⁵⁰ Folios 35 a 48, cuaderno 1.

Además en este caso concreto no son aplicables las restricciones señaladas en la sentencia T-1025 de 2007, relacionadas con la reserva de la información que pueda poner en riesgo la seguridad personal de los miembros de la Policía Nacional, pues se trata de hechos acaecidos en la ciudad de Bogotá y de miembros de esta Corporación que laboran y residen en esta ciudad y no en una zona con graves problemas de orden público.

Ahora bien, tanto el Fiscal 48 Especializado de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario como el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana Número Dos de la Policía Nacional, en virtud del requerimiento formulado por esta Sala de Revisión, allegaron al expediente algunos de los documentos requeridos por las peticionarias, razón por la cual se ordenará que se expida copia de dichos documentos a las Sras. Zonia Betancourt Rojas y Gabriela Fuquene Betancourt.

Por las razones anteriormente expuestas se revocarán los fallos de instancia y se concederá el amparo solicitado.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

Segundo.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el once (11) de agosto de 2009 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la acción de tutela instaurada por Zonia Betancourt Rojas y Gabriela Fuquene Betancourt, a través de apoderado, contra la Policía Nacional. En su lugar **CONCEDER** el amparo del derecho de acceso a la

información de las Sras. Zonia Betancourt Rojas y Gabriela Fuquene Betancourt.

Tercero.- ORDENAR al Comandante de la Sexta Estación Tunjuelito de la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá que en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia suministre la información solicitada por las Sras. Zonia Betancourt Rojas y Gabriela Fuquene Betancourt relacionada con: (i) las patrullas de la Policía Nacional que se encontraban en el Barrio El Tunal, el 22 de abril de 2008, entre las 6:30 a.m. y 7:00 a.m., según consta en registro fotográfico captado por las cámaras de seguridad de los Conjuntos Cerrados Norte de Santander y Risaralda; (ii) la labor que estaban desempeñando dichas patrullas y (iii) los miembros de la fuerza pública que intervinieron en tales labores. Esta información debe versar sobre el personal, radios y patrullas que se movilizaron el veintidós (22) de abril de 2008, igualmente debe aportarse copia del libro de control de vehículos de dicha estación donde conste cuáles se movilizaron en la fecha de los hechos. Igualmente debe adjuntarse copia de la minuta de vigilancia de la Sexta Estación de Policía del veintidós (22) de abril de 2008, donde se encuentran relacionados los Policías Adscritos al CAI Tunal y las patrullas a las cuales les correspondía realizar en su turno de vigilancia del mismo día así como los miembros de la Policía Nacional que se movilizaron en dichas patrullas.

Cuarto.- ORDENAR a la Secretaría General de la Corte Constitucional que expida a las Sras. Zonia Betancourt Rojas y Gabriela Fuquene Betancourt copia de los documentos aportados a este proceso por el Fiscal 48 Especializado de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, mediante oficio del doce (12) de febrero de dos mil diez (2010) y de los documentos aportados por el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana Número Dos, Coronel César Aurelio Rojas Tapias mediante oficio de veintidós (22) de febrero de 2010, los cuales constan en el Cuaderno 3 folios 17-56 y folios 58-69 del presente expediente.

Quinto.- Por Secretaría **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrado
Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General