

Bogotá D.C., 13 de julio de 2018

**Honorable Juez
Juzgado Administrativo de Bogotá (REPARTO)
E.S.D.**

Referencia: Acción de tutela

Accionantes: Vivian Newman Pont y Diana María Salinas Plaza

Accionados: Senado de la República, Cámara de Representantes, Rodrigo Lara Restrepo, Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo, Roy Leonardo Barreras, Doris Clemencia Vega, Jorge Enrique Robledo, Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa.

VIVIAN NEWMAN PONT identificada con C.C. No. 32.691.759 de Barranquilla, ciudadana en ejercicio y vecina de esta ciudad, subdirectora y representante legal suplente del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (en adelante “Dejusticia”); y DIANA MARÍA SALINAS PLAZA identificada con C.C. No. 31.481.469 de Yumbo, ciudadana en ejercicio y vecina de esta ciudad, periodista del medio periodístico digital Cuestión Pública; acudimos a su despacho para presentar ACCIÓN DE TUTELA, con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 que lo reglamenta, contra las Secretarías del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como contra los congresistas de la República Rodrigo Lara Restrepo (Partido Cambio Radical), Vanessa Alexandra Mendoza Bustos (Partido Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo), Guillermina Bravo (Movimiento Político MIRA), Ana Paola Agudelo (Movimiento Político MIRA), Roy Leonardo Barreras (Partido de la Unidad Nacional), Doris Clemencia Vega (Partido Opción Ciudadana), Jorge Enrique Robledo (Partido Polo Democrático Alternativo), Iván Leonidas Name (Partido Verde), Armando Benedetti (Partido de la Unidad Nacional), Luis Fernando Velasco (Partido Liberal) y Antonio José Correa (Partido Opción Ciudadana).

En la presente acción de tutela solicitamos la protección de nuestros derechos fundamentales de petición (art. 23 C.P), a la libertad de información (art. 20 C.P.), al acceso a información pública (art. 74 C.P) y a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político (art. 40 C.P); vulnerados con las diferentes respuestas dadas a nuestras solicitudes de acceso a las declaraciones juramentadas de bienes y renta de los mencionados congresistas. Para mayor claridad, antes de pasar a desarrollar *in extenso* el contenido de la acción de tutela, se presentará un resumen de los cargos planteados.

Por una parte, la Secretaría del Senado de la República (inicialmente) y los congresistas de la República Rodrigo Lara Restrepo (Cambio Radical), Vanessa Alexandra Mendoza Bustos (Partido Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo), Guillermina Bravo (Movimiento Político MIRA), Ana Paola Agudelo (Movimiento Político MIRA) y Roy Leonardo Barreras (Partido de la Unidad Nacional) negaron la entrega o la divulgación de las declaraciones juramentadas de bienes y renta solicitadas argumentando la protección a los derechos fundamentales de los Parlamentarios a la intimidad, al habeas data y/o a la seguridad personal. Consideramos que la fundamentación de su negativa en dichos argumentos viola nuestros **derechos fundamentales a la libertad de información y al acceso a la información pública** en la medida en que en el caso *sub examine*: i) se cumple con todos los requisitos que llevan a la aplicación de la distinción hecha por el literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 entre el derecho a la intimidad de quienes sean servidores públicos y el de las demás personas, pues se trata de una solicitud presentada ante personajes públicos, cuyo objeto es información que goza de interés público para el ejercicio de la democracia participativa, más aún en el contexto de la renovación del Congreso, y entre cuyos peticionarios se encuentra una periodista que es además, representante legal de un medio de comunicación cuyo objetivo principal es hacer control social a la política; ii) se está ante datos personales públicos que no gozan de la reserva legal que protege a los datos personales; y, iii) no se ha probado una amenaza real y concreta a la seguridad personal de los congresistas y en todo caso, existen medios alternativos de protección a su seguridad que resultan menos gravosos para los derechos fundamentales cuya protección aquí se reclama. Así mismo, consideramos que nuestro derecho de acceso a información pública se ve vulnerado en la medida en que las respuestas de los congresistas antes mencionados niegan el acceso y/o la divulgación de la información solicitada sin cumplir con la carga argumentativa exigida por el artículo 28 de la Ley

1712 de 2014, y en particular, sin: i) mencionar la norma de rango constitucional o legal que de manera clara y expresa contiene la clasificación de información aducida; ni, ii) realizar el examen sobre el daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información.

Además, si bien en su última respuesta la Secretaría del Senado reconsideró su posición inicial y accedió a dejarnos consultar la información solicitada, esa misma respuesta y las actuaciones posteriores del Secretario General del Senado nuevamente violaron nuestro **derecho fundamental del acceso a la información pública**. Lo mismo sucedió con la respuesta del congresista Jorge Enrique Robledo (Partido Polo Democrático Alternativo), quien a pesar de responder positivamente a nuestra solicitud de información, nunca remitió la información solicitada. Así, al incumplir con los principios de transparencia, facilitación, celeridad y buena fe, estos dos (2) actores continúan impidiendo *de facto* el acceso a los documentos que reposan en su poder.

Por otra parte, la Secretaría de la Cámara de Representantes y los congresistas Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa no dieron respuesta alguna a nuestra solicitud de información. Por su parte, Doris Clemencia Vega y Roy Leonardo Barreras entregaron la información incompleta. En opinión de las accionantes, estas omisiones violan nuestro **derecho fundamental de petición**, en la medida en que incumplen con el carácter oportuno y completo que debe tener la respuesta.

Finalmente, la vulneración de estos tres derechos fundamentales conlleva a su vez la violación de nuestro **derecho fundamental a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político**. Lo anterior, en la medida en que la falta de acceso a la información patrimonial y de actividad económica de los congresistas de la República aquí accionados nos impide ejercer de manera informada los diferentes mecanismos de la democracia participativa, a saber: el control social, la exigencia de rendición de cuentas y el derecho al voto. Esto, en un contexto electoral y de renovación parlamentaria en donde la participación política de la ciudadanía resulta fundamental para asegurar que se cumpla con el papel que en la democracia le es atribuida a los congresistas, quienes tienen a su cargo una función representativa de los intereses de la comunidad (y no propios), y a cuyo servicio se encuentran.

Hecha esta síntesis, a continuación se desarrollará la acción de tutela, la cual está estructurada según el siguiente esquema:

I. HECHOS	3
II. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA	10
III. CARACTERIZACIÓN DE LAS RESPUESTAS RECIBIDAS	13
IV. CUESTIÓN PRELIMINAR	15
V. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS	15
VI. CONSIDERACIONES SOBRE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	16
A. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y AL ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES Y COMO DERECHOS INSTRUMENTALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACIÓN Y EN EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO	16
1. El derecho a la libertad de información como derecho fundamental y como derecho instrumental para ejercer el derecho a participar en la conformación y en el control del poder político	16
2. El derecho de acceso a información pública como derecho fundamental y como derecho instrumental para ejercer el derecho a participar en la conformación y en el control del poder político	20
3. La negativa frente a la entrega y/o divulgación de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas alegando la protección del derecho a la intimidad de servidores públicos es una limitación ilegítima de los derechos a la libertad de información y al derecho de acceso a información pública de ambas accionantes, y en consecuencia, viola el derecho a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político	26
4. La negativa frente a la entrega y/o divulgación de datos personales públicos alegando la protección del derecho al habeas data de los congresistas viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes	41
5. La negativa frente a la entrega y/o la divulgación de las declaraciones de bienes y renta alegando la protección de la seguridad personal de los congresistas viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes	42

6.	La negativa frente a la entrega y/o la divulgación de las declaraciones de bienes y renta sin el cumplimiento de la carga de la prueba viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes	43
7.	La obstaculización <i>de facto</i> del acceso a la información solicitada viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes	45
B.	VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y COMO DERECHO INSTRUMENTAL PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACIÓN Y EN EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO	45
1.	El derecho de petición como derecho fundamental y como derecho instrumental para ejercer el derecho a participar en la conformación y en el control del poder político	45
2.	La respuesta incompleta de los Senadores Doris Clemencia Vega y Roy Leonardo Barreras viola el derecho fundamental de petición de ambas accionantes, y en consecuencia, su derecho a participar en la conformación y en el control del poder político	47
3.	La ausencia de respuesta por parte de la Secretaría General de la Cámara de Representantes y de los congresistas Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa viola el derecho fundamental de petición de ambas accionantes, y en consecuencia, su derecho a participar en la conformación y en el control del poder político	47
VII.	PETICIONES	48
VIII.	PRUEBAS	49
IX.	ANEXOS	50
X.	JURAMENTO	51
XI.	NOTIFICACIONES	51

I. HECHOS

- De acuerdo con el inciso 3° del artículo 122 de la Carta Política, todos los servidores públicos deben declarar el monto de sus bienes y rentas como requisito para posesionarse en el correspondiente cargo:

*“Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite **deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas**”.*

- En desarrollo de esa disposición constitucional, el artículo 13° de la Ley 190 de 1995 estableció que la información sobre el monto de los bienes y rentas de los servidores públicos debe ser actualizada cada año:

*“Artículo 13°.- Será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo **la declaración bajo juramento del nombrado, donde conste la identificación de sus bienes. Tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro**” (negrilla fuera del texto).*

- Del mismo modo, el artículo 1° del Decreto 2232 de 1995 dispone:

*“Artículo 1°.- Declaración de bienes y rentas. Quien vaya a tomar posesión de un cargo público o a celebrar contrato de prestación de servicios con duración superior a tres (3) meses, **deberá presentar la declaración de bienes y rentas, así como la información de la actividad económica privada**” (negrilla fuera del texto).*

- En igual sentido, el numeral 5° del artículo 268 de la Ley 5 de 1993 establece:

*“Artículo 268. Deberes. Son deberes de los Congresistas: (...)
5. Presentar, al momento de efectuarse su posesión como Congresista, **una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular**”.*

- Con base en las anteriores disposiciones constitucionales y legales, y en víspera de las Elecciones Legislativas de 2018, el **31 de enero de 2018** presentamos una solicitud de acceso a

información pública ante veinte (20) congresistas¹ (**pruebas 1-19**), en la que solicitamos que, en su calidad de congresistas de la República, nos entregaran copia de:

- a) Sus Declaraciones Juramentadas de Bienes y Rentas, del período correspondiente a su ejercicio en el Congreso de la República.
- b) Su información de actividad económica, del período correspondiente a su ejercicio en el Congreso de la República.

Para sustentar la solicitud de la anterior información, en los fundamentos de derecho argumentamos que “[a]ctualmente, Cuestión Pública, en colaboración con Dejusticia, realiza investigaciones periodísticas sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los funcionarios de la Rama Legislativa. La información solicitada servirá como insumo para la labor investigativa misional de Dejusticia y enriquecerá la labor periodística de Cuestión Pública”. Adicionalmente, señalamos que “la entrega de esta información significa un mayor aporte a la democracia en época preelectoral. (...) El contexto actual del país justifica que la ciudadanía conozca si los congresistas han obtenido incrementos injustificados en su patrimonio. Para lograr este fin, el medio idóneo es conocer las declaraciones de renta de los congresistas, en las que se muestra qué modificaciones han tenido sus patrimonios desde que ostentan esta calidad. Así, el acceso a estos documentos permitirá contrastarlos con otros registros públicos de bienes y rentas para examinar su coincidencia o discordancia. Este ejercicio permitirá a la ciudadanía ejercer su participación a través del escrutinio público, y así tomar una decisión informada sobre quienes deberían ser sus representantes directos. (...) No solicitamos esta información con el ánimo de vulnerar la privacidad de los congresistas, sino en ejercicio de una facultad constitucional: la posibilidad de ejercer los derechos a la participación ciudadana y política, y de hacer control social de los representantes de la ciudadanía”.

6. De igual forma, y con base en los mismos fundamentos de derecho, el **31 de enero de 2018** presentamos una solicitud de acceso a información pública ante la Secretaría del Senado de la República (**prueba 20**), solicitando que nos entregaran copia de:

- a) Las Declaraciones Juramentadas de Bienes y Rentas de los últimos cuatro años de los veinte (20) congresistas arriba mencionados.
- b) La información de actividad económica de los últimos cuatro años de los veinte (20) congresistas arriba mencionados.

7. Durante los siguientes meses recibimos las respuestas de: i) la Secretaría del Senado y ii) quince (15) de los veinte (20) congresistas. Por un lado, la Secretaría del Senado negó la información solicitada, y posteriormente autorizó su revisión pero impidió *de facto* el acceso a la misma. Adicionalmente, por razones de competencia remitió a la Secretaría de la Cámara de Representantes las solicitudes de información referentes a Representantes a la Cámara, quien hasta el momento no ha dado respuesta alguna. Por otro lado, de los quince (15) congresistas que respondieron, cinco (5) **entregaron sin restricciones la información solicitada**, siendo éstos Alexander López Maya, Angélica Lozano, Iván Cepeda, María Fernanda Cabal, y Olga Lucía Velásquez. Por su parte, tres (3) congresistas, a saber, Álvaro Uribe Vélez, Julio Eugenio Gallardo Archbold y Antonio Guerra de la Espriella, **se declararon incompetentes para conocer de la solicitud de información, trasladando la solicitud** a las Secretarías de la Cámara o del Senado, por considerarlas la autoridad competente. En lo que respecta a las siete (7) respuestas restantes, dos (2) **negaron la entrega de la información**, a saber Rodrigo Lara Restrepo y Vanessa Alexandra Mendoza Bustos; tres (3) **entregaron la información pero negaron su divulgación**, siendo éstas Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo y Roy Leonardo Barreras (quien además entregó información incompleta); uno (1) **entregó la información de manera incompleta** (Doris Clemencia Vega); y uno (1) **negó de facto el acceso a la información** (Jorge Enrique Robledo), pues a pesar de responder positivamente a nuestra solicitud, nunca remitió la información solicitada². A continuación, exponemos detalladamente estas siete (7) respuestas (más la de la Secretaría del Senado), así como los consecuentes recursos de reposición que presentamos:

a. Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo (Partido Cambio Radical)

- i. El **8 de febrero de 2018** recibimos **respuesta** del Presidente de la Cámara de Representantes y Representante por el Partido Cambio Radical Rodrigo Lara

¹ Alexander López Maya, Angélica Lozano, Iván Cepeda, María Fernanda Cabal, Doris Clemencia Vega, Olga Lucía Velásquez, Álvaro Uribe Vélez, Julio Eugenio Gallardo Archbold, Antonio Guerra de la Espriella, Rodrigo Lara Restrepo, Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo, Jorge Enrique Robledo, Iván Leonidas Name, Roberto Gerlein, Roy Leonardo Barreras, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa.

² Para visualizar las respuestas, argumentos y recursos presentados, ver **Prueba 21: Cuadro de sistematización de respuestas**.

Restrepo (**prueba 22**). En su respuesta, el Senador Lara negó la entrega de la información solicitada con base en dos argumentos. En primer lugar, el Senador sostuvo que desconocía “el sentido y la orientación” que las solicitantes podríamos darle a la información solicitada, y que tampoco podía comprobar “la legitimidad que les asiste para manejar información privada”. En efecto, para el Senador resultaba problemático entregar la información “sin siquiera conocer el propósito y uso de la información, la garantía de que no se utilizará de manera indebida y el riesgo que su publicación conlleva, en particular y en mi caso, por la condición de víctima de hechos ocurridos al prestar servicios mi familia al Estado”. Por otro lado, el Senador Lara señaló que la información solicitada “hace parte de la hoja de vida y, por lo tanto, se trata de información clasificada (...) ofrecerla sin mi consentimiento atenta contra el derecho fundamental a la intimidad, consentimiento que no estimo prudente en este caso, conforme ya lo dejé expresado anteriormente y razón para que, de manera respetuosa, me abstenga de entregar lo solicitado”.

- ii. El **13 de febrero de 2018** presentamos un **recurso de reposición** contra la respuesta del Representante Rodrigo Lara, mediante el cual pretendíamos controvertir sus argumentos (**prueba 23**). En el recurso mencionamos, en primer lugar, que la respuesta del Representante no cumplió con la carga de la prueba exigida por el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014: no expresó la norma de rango legal o constitucional que contiene la clasificación de los documentos solicitados y tampoco realizó el examen del daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. También señalamos que la entrega de la información no conlleva una vulneración del derecho a la intimidad, puesto que los servidores públicos cuentan con una expectativa de intimidad reducida y la información solicitada está ligada con su condición de servidor público. Por último, sostuvimos que la clasificación de información contenida en documentos como la hoja de vida es predicable de la información y los datos, mas no de la totalidad del documento. Mencionamos que el Representante Lara extendió la clasificación de información a todos los documentos solicitados cuando lo debido era justificar qué apartes de tales documentos estaban protegidos legalmente.
- iii. Hasta el momento de presentación de esta acción de tutela, el Representante Lara no ha dado respuesta al recurso de reposición presentado el 13 de febrero de 2018.

b. Representante a la Cámara Vanessa Alexandra Mendoza Bustos (Partido Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo)

- i. El **21 de junio de 2018**, estando evidentemente por fuera del término legal para responder, recibimos **respuesta** de la Representante a la Cámara Vanessa Alexandra Mendoza (**prueba 24**). En su respuesta, la Representante negó la entrega de la información solicitada argumentando que “la información que los servidores públicos le proporcionan al Estado a través de dicha declaración se encuentra plasmada dentro del radio fundamental del derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Carta Política”. Además, la Representante cita un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, del 9 de 1998, así como los artículos 13 a 16 de la Ley 190 de 1995, para sostener que “la declaración juramentada de bienes y patrimonios es parte de la hoja de vida de todo servidor público, y en consecuencia, tiene un carácter reservado”. Como complemento a lo expuesto, cita la Ley 1266 de 2008 sobre datos personales financieros, el literal c) del artículo 3º de la Ley 1581 de 2012 que define el dato personal, los artículos 24 a 27 de la Ley 1755 de 2015, y los artículos 6 y 18 de la Ley 1712 de 2014.
- ii. El **27 de junio de 2018** presentamos un **recurso de reposición** contra la respuesta de la Representante Mendoza Bustos, mediante el cual pretendíamos controvertir sus argumentos (**prueba 25**). En el recurso solicitamos que reconsidere su posición teniendo en cuenta que: i) en su respuesta no cumplió con mencionar la norma de orden legal o constitucional que de manera clara y expresa reserva las declaraciones juramentadas de bienes y renta, ni con hacer el test de daño que exige la ley en cada caso concreto; ii) los servidores públicos tienen una expectativa de intimidad más reducida; y, iii) los datos personales públicos, como lo son los que reposan en las declaraciones juramentadas de bienes y rentas, no se encuentran protegidos por la reserva de habeas data.
- iii. El **6 de julio de 2018** recibimos la **segunda respuesta** de la Representante Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, en la que respondía al recurso de

reposición presentado el 27 de junio de 2018 (**prueba 26**). En esta nueva respuesta, la Representante Mendoza nuevamente negó el acceso a la información solicitada, reiterando “la prevalencia del derecho a la intimidad sobre el derecho a la información”.

c. Representante a la Cámara Guillermina Bravo Montaña (Movimiento Político MIRA)

- i. El **13 de febrero de 2018** recibimos la **respuesta** de la Representante por el Partido MIRA Guillermina Bravo Montaña (**prueba 27**). La Representante negó la información solicitada y manifestó que “las declaraciones de bienes y rentas no son documentos que en mi carácter de congresista expida por razón de mis funciones, por lo cual no son documentos públicos como ustedes manifiestan, por el contrario, dichos documentos son privados (...) que surgen de la obligación que tenemos los servidores públicos de reportar los bienes e ingresos ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (...)”. Así, a juicio de la Representante, “mi carácter de servidor público no me impone la obligación de entrega de estos documentos a personas o instituciones privadas o de investigación que me las soliciten”. En consecuencia, la Representante Bravo considera que la entrega de la información vulnera sus derechos a la intimidad y a la seguridad, pues “dada la situación de inseguridad que existe en nuestro país, para nadie es desconocido cómo frecuentemente las personas son objeto de vacunas, extorsión, algunas veces de secuestro, etc., por lo que resulta muy preocupante la publicación de este tipo de información y el tratamiento de datos, que podría poner en riesgo mi integridad o la de mi familia”.
- ii. El **16 de febrero de 2018** presentamos un **recurso de reposición** contra la respuesta de la Representante Guillermina Bravo Montaña, mediante el cual expusimos las razones para solicitarle que reconsiderara sus argumentos (**prueba 28**). En primer lugar, señalamos que la respuesta de la Representante no cumplió con la carga de la prueba exigida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014: no expresó la norma de rango legal o constitucional que contiene la clasificación de los documentos solicitados y tampoco realizó el examen del daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. Asimismo, indicamos que la ley y la jurisprudencia vigentes sostienen que los servidores públicos cuentan con una expectativa de intimidad reducida debido a la importancia de su cargo para la ciudadanía. En conexión con lo anterior, también le recordamos que las declaraciones juramentadas de bienes y rentas tienen una relación directa con su calidad de servidora pública y, por lo tanto, no hacen parte de su esfera privada.
- iii. El **2 de marzo de 2018** recibimos la **segunda respuesta** de la Representante Guillermina Bravo Montaña, en la que respondía al recurso de reposición presentado el 16 de febrero de 2018 (**prueba 29**). En esta nueva respuesta, la Representante Bravo accede a entregar sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica, puesto que se identifica con la lucha contra la corrupción y con los loables objetivos que buscan las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, nos prohíbe cualquier tipo de divulgación de la información entregada, pues considera que “dar a conocer información financiera personal puede conllevar a un incremento del nivel de riesgo de mi seguridad y la de mis allegados”.
- iv. El **6 de marzo de 2018** presentamos un **segundo recurso de reposición** contra la segunda respuesta de la Representante Bravo (**prueba 30**). En este nuevo recurso afirmamos que la información solicitada puede ser libremente divulgada, pues las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica contienen datos públicos que, por ende, no son reservados.
- v. El **9 de marzo de 2018** recibimos una **tercera respuesta** de la Representante Bravo (**prueba 31**), en la que respondía al segundo recurso de reposición presentado el 6 de marzo de 2018. Allí nos manifestó que “**en un acto voluntario**, de compromiso con la transparencia, y para facilitar el control social de los servidores públicos” (negrilla fuera de texto) nos entrega, de nuevo, información relativa a sus finanzas personales. Sin embargo, hace la precisión de que “no es mi deber constitucional ni legal suministrar lo solicitado, pues no soy destinataria del derecho fundamental de petición, ni de la Ley 1712 de 2014, toda vez que dicha ley establece que solo es obligatorio entregar la información directamente relacionada con el desempeño de mis funciones”. En esta respuesta, la Representante Bravo anexa un cuadro de dos columnas en el que se relaciona el valor total (no desagregado) de sus: i)

salarios y demás ingresos laborales; ii) otros ingresos y rentas; iii) total de rentas; iv) total de activos; v) total de pasivos; y vi) patrimonio líquido durante los primeros tres años de la presente legislatura (2014-2016). La Representante señaló explícitamente que “no se autoriza la publicación de ningún otro documento o información distinta a la contenida [en el mencionado cuadro]”.

d. Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo (Partido MIRA)

- i. El **13 de febrero de 2018** recibimos **respuesta** de la Representante por el Partido MIRA Ana Paola Agudelo García (**prueba 32**). En su respuesta, la Representante Agudelo negó la entrega de sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica con base en dos argumentos. En primer lugar, manifestó que la información solicitada hacía parte de su esfera íntima: “[...] así, se entiende que, dentro de mi obligación como congresista, está evidentemente el deber de presentar ante la opinión y la ciudadanía en general, todo lo relativo al ejercicio de la función pública, **pero no lo relacionado con lo que compete a la esfera de la intimidad**” (negrilla fuera de texto). En segundo lugar, la Representante Agudelo citó los literales a) y b) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 con el fin de argumentar que la entrega de la información ponía en peligro sus derechos a la intimidad y a la seguridad personal. En concreto, la Representante afirmó que “[...] es menester insistir en advertir que la publicación general sobre el detalle del patrimonio particular de cada congresista puede devenir en un riesgo inmediato a su vida, al de su familia y a la integridad de su patrimonio; dado que tendría acceso indiscriminado a esta información, tanto la ciudadanía interesada en el correcto proceder de sus representantes, como aquellas personas o grupos que actúan al margen de la ley”.
- ii. El **16 de febrero de 2018** presentamos un **recurso de reposición** contra la respuesta de la Representante Ana Paola Agudelo, mediante el cual expusimos las razones para solicitarle que reconsiderara sus argumentos (**prueba 33**). En primer lugar, señalamos que la respuesta de la Representante no cumplió con la carga de la prueba exigida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014: no expresó la norma de rango legal o constitucional que contiene la clasificación de los documentos solicitados y tampoco realizó el examen del daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. Asimismo, indicamos que la ley y jurisprudencia vigente sostienen que los servidores públicos cuentan con una expectativa de intimidad reducida debido a la importancia de su cargo para la ciudadanía. En conexión con lo anterior, también le recordamos que las declaraciones juramentadas de bienes y rentas tienen una relación directa con su calidad de servidora pública y, por lo tanto, no hacen parte de su esfera privada.
- iii. El **1 de marzo de 2018** recibimos una **segunda respuesta** de la Representante Ana Paola Agudelo, en la que respondía al recurso de reposición presentado el 16 de febrero de 2018 (**prueba 34**). En esta segunda respuesta, la Representante accedió a entregarnos sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica. Sin embargo, manifestó que “lamentablemente en las condiciones actuales del país, dar a conocer información financiera personal pueden (sic) conllevar a un incremento del nivel de riesgo de mi seguridad y de mis allegados. Por esta razón, la información se entrega a ustedes, quienes actuarán como responsables del tratamiento de datos [...] únicamente para uso con fines estadísticos, siempre que esta se maneje de forma tal que no se pueda identificar quién es el titular de los datos” Por tal razón, la Representante prohibió expresamente que “Dejusticia”, “Cuestión Pública” o cualquier tercero vinculado a estas organizaciones “publique, difunda o reproduzca total o parcialmente, por ningún medio y bajo ninguna circunstancia los documentos remitidos”.
- iv. El **6 de marzo de 2018** presentamos un **segundo recurso de reposición** contra la segunda respuesta de la Representante Agudelo (**prueba 35**). En este nuevo recurso afirmamos que la información solicitada puede ser libremente divulgada, pues las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica contienen datos públicos que, por ende, no son reservados.
- v. Hasta el momento de presentación de esta acción de tutela, la Representante Agudelo no ha dado respuesta al segundo recurso de reposición presentado el 6 de marzo de 2018.

e. Senador Roy Leonardo Barreras

- i. El **11 de julio de 2018**, estando evidentemente por fuera del término legal para responder, recibimos respuesta del Senador de la República Roy Leonardo Barreras (**prueba 36**). En su respuesta, adjuntó declaración juramentada de bienes y renta de 2016 (aunque firmada en diciembre de 2017), y un archivo de Excel con el formato diligenciado de declaración juramentada de bienes y renta de 2014, 2015 y 2017. En relación con la divulgación de los documentos, dijo: "este tipo de información tiene un manejo especial tal y como lo establece la Ley 1712 de 2014, toda vez que involucra el derecho a la intimidad, que es un derecho constitucional fundamental, que no puede ser limitado sino bajo específicos criterios de ponderación, generalmente definidos por el juez constitucional".

f. Senadora Doris Clemencia Vega

- i. El **22 de junio de 2018** recibimos respuesta de la Senadora de la República Doris Clemencia Vega (**prueba 37**). En su respuesta, adjuntó su declaración juramentada de bienes y renta del año en el que se posesionó (2012). El documento está diligenciado a mano y sin firma.

g. Senador de la República Jorge Enrique Robledo (Partido Polo Democrático)

- i. El **6 de marzo de 2018**, estando por fuera del término legal para responder, recibimos **respuesta** del Senador de la República Jorge Enrique Robledo (**prueba 38**). En su respuesta, se señala que "[e]l Doctor Robledo no tiene ningún problema en hacer públicos esos documentos. Sin embargo, como estos se encuentra bajo custodia de la Secretaría General del Senado, han sido solicitados pero aún no nos han sido entregados. Tales documentos les serán remitidos a más tardar el próximo viernes 9 de marzo del año en curso".
- ii. Habiendo transcurrido más de 4 meses desde el 9 de marzo de 2018, aún no hemos obtenido comunicación alguna en la que se envíe copia de los mencionados documentos.

h. Secretaría del Senado de la República

- i. El **8 de marzo de 2018**, estando por fuera del término legal para responder, recibimos **respuesta** de la Secretaría del Senado (**prueba 39**). En su respuesta, la Secretaría negó la información solicitada con base en dos argumentos. Primero, se apoyó en los numerales 3 y 5 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 para manifestar que la entrega de los documentos solicitados implicaba un riesgo al derecho a la intimidad de los congresistas de la República. Adicionalmente, manifestó que "las declaraciones juramentadas a las que hace referencia en su solicitud no son requisito de exigencia en las hojas de vida que presentan los Honorables Senadores de la República de Colombia, debido a que, al ser elegidos popularmente, no son titulares de cargos públicos, entendiéndose como cargos los que hacen parte de la estructura de un Organismo del Estado [...]".
- ii. El **13 de marzo de 2018** presentamos un **recurso de reposición** contra la respuesta de la Secretaría del Senado (**prueba 40**), en el que expusimos tres argumentos para solicitarle que reconsiderara su posición. En primer lugar, señalamos que la respuesta no cumplió con la carga de la prueba exigida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014: no expresó la norma de rango legal o constitucional que contiene la clasificación de los documentos solicitados y tampoco realizó el examen del daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. En segundo lugar, indicamos que las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica contienen datos personales que al estar relacionados con la calidad de congresistas son de carácter público, y por ende, no pueden ser considerados reservados. Por último, reiteramos a la Secretaría del Senado que, contrario a lo que manifiesta, la entrega de las declaraciones de bienes y renta sí es un requisito para la posesión de los congresistas de la República.
- iii. El **7 de mayo de 2018** recibimos la **segunda respuesta** de la Secretaría del Senado, en la que respondía al recurso de reposición presentado el 13 de marzo de 2018 (**prueba 41**). En esta segunda respuesta, la Secretaría del Senado ratificó lo establecido en la primera respuesta en lo referente a que las declaraciones de bienes y rentas, "no son requisito de exigencia en las hojas de

vida que presentan los Honorables Senadores de la República de Colombia, debido a que, al ser elegidos popularmente, no son titulares de cargos públicos". No obstante, adujo que los archivos a los cuales hacíamos referencia en nuestras solicitudes reposaban en esa Secretaría General, en las diferentes hojas de vida de los Senadores, por lo que podíamos acercarnos a la Corporación para acceder a la información. Frente a los Representantes a la Cámara, **la Secretaría del Senado dio traslado por competencia a la Secretaría General de la Cámara de Representantes**, a la Directora General Administrativa del Senado de la República y a la Directora General Administrativa de la Cámara de Representantes.

- iv. En consecuencia, el **5 de junio de 2018** nos acercamos a la Secretaría del Senado de la República para hacer efectivo lo dicho en esta última respuesta a nuestro derecho de petición (**prueba 42**). Nos atendió el Secretario General del Senado Juan Gregorio Eljach Pacheco, quien nos dio una cita para el viernes 8 de junio para dejarnos ver las hojas de vida, la declaración de intereses y la declaración de bienes y rentas de los congresistas solicitados.
 - v. Según lo acordado, el **8 de junio de 2018** nos volvimos a acercar a la Secretaría del Senado para cumplir con la cita acordada (**prueba 42**), pero el Secretario Eljach nunca llegó, reprogramándonos la cita para el próximo martes 12 de junio. Ese día radicamos una carta ante la Secretaría General (**prueba 43**), en la que le informamos el nombre y la identificación de José Reina, quien iría el martes 12 en representación de Cuestión Pública a revisar y tomar copias de los documentos acordados. Así mismo, se le informó al Secretario sobre la premura de la información solicitada, y sobre las acciones judiciales que se tomarían en caso de un nuevo incumplimiento de lo señalado en la respuesta dada por la Secretaría, de fecha 7 de mayo de 2018.
 - vi. El **12 de junio de 2018** José Reina se acercó a la Secretaría del Senado de la República para la entrega de la información acordada, pero le dijeron que el Secretario Eljach estaba en plenaria de Senado. En esa medida, en esa ocasión tampoco fue posible acceder a los documentos solicitados desde el 8 de marzo de 2018.
 - vii. Hasta el momento de presentación de esta acción de tutela, ni la Secretaría General de la Cámara de Representantes³, ni la Directora General Administrativa del Senado de la República y la Directora General Administrativa de la Cámara de Representantes han dado respuesta a la petición que les fue trasladada por competencia por parte de la Secretaría del Senado el 7 de mayo de 2018.
8. A la fecha de presentación de esta acción de tutela **no hemos recibido respuesta** de los siguientes cinco (5) congresistas:
- a. Senador Iván Leonidas Name (Partido Verde);
 - b. Senador Roberto Gerlein (Partido Conservador)⁴;
 - c. Senador Armando Benedetti⁵ (Partido de la Unidad Nacional);
 - d. Senador Luis Fernando Velasco⁶ (Partido Liberal);
 - e. Senador Antonio José Correa (Partido Opción Ciudadana)
9. El 11 de marzo de 2018 los Senadores Jorge Enrique Robledo, Iván Leonidas Name, Roy Leonardo Barreras, Armando Benedetti y Luis Fernando Velasco fueron reelegidos como Senadores de la República para el período 2018-2022. Así mismo, los Representantes a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo y Ana Paola Agudelo fueron elegidos como Senadores para el mismo período.

³ A pesar de que nos contactamos con su oficina el 20 de junio de 2018 para averiguar por el curso del derecho de petición, y reenviamos copia del radicado al correo provisto.

⁴ A pesar de que el incumplimiento del principio de oportunidad por parte del Senador Roberto Gerlein desconoce nuestro derecho fundamental de petición, consideramos prudente abstenernos de entablar esta demanda contra él, dado el grave estado de salud en el que se encuentra actualmente.

⁵ A pesar de que nos contactamos con su oficina el 20 de junio de 2018 para averiguar por el curso del derecho de petición, y reenviamos copia del radicado al correo provisto.

⁶ A pesar de que nos contactamos con su oficina el 20 de junio de 2018 para averiguar por el curso del derecho de petición, y reenviamos copia del radicado al correo provisto.

II. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona puede presentar acción de tutela para proteger de manera inmediata sus derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten amenazados por la omisión de cualquier autoridad pública. No obstante, para que el juez constitucional pueda proceder al estudio de fondo de tales vulneraciones, es necesario que se acrediten los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela que señala el Decreto 2691 de 1991. En este apartado demostraremos que la presente acción de tutela es procedente porque cumple con: (1) el principio de subsidiariedad porque no existen otros recursos o medios de defensa judicial para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados; (2) el principio de inmediatez al interponerse en un término razonable y proporcionado; (3) las accionantes tenemos legitimación por activa para interponerla; (4) los accionados están legitimados por pasiva porque son los responsables de la violación de derechos fundamentales que se alega; y (5) el Juez Administrativo de Bogotá es el juez competente para conocer este caso.

1. Subsidiariedad

Según el principio de subsidiariedad, por regla general, la acción de tutela solo resulta procedente cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial para velar por la protección del derecho vulnerado o en peligro. Los posibles mecanismos judiciales alternativos deben examinarse en concreto, atendiendo las circunstancias de cada caso (art. 6º, numeral 1º del Decreto 2591).

La presente acción de tutela versa sobre las diferentes respuestas (o ausencia de respuesta) dadas por entidades y congresistas a nuestros derechos de petición, en los que solicitamos el acceso a información pública. Frente a ellas, alegamos la vulneración de nuestros derechos fundamentales de petición, al acceso a información pública y a la libertad de información.

Así, y en lo que respecta al derecho fundamental de petición, resulta relevante recordar lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia T-149 de 2013, en donde señaló claramente que:

“Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional”⁷.

Entonces, siendo la acción de tutela el medio de defensa judicial idóneo y eficaz para defender el derecho fundamental de petición, es precisamente éste el que resulta procedente.

El derecho de acceso a la información pública, por su parte, se encuentra regulado en 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”. Dicha ley señala, en el parágrafo del artículo 27, que la acción de tutela será procedente cuando se niegue una solicitud de información por motivos diferentes a la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo. La Corte Constitucional, en consonancia con esta disposición, ha afirmado que la acción de tutela es el *mecanismo principal* cuando se trata de garantizar el derecho al acceso a la información, cuando esta última ha sido negada bajo el amparo de razones diferentes a las reservas de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, según lo establece el parágrafo del artículo 27 de la Ley 1712 de 2014. En la Sentencia T-828 de 2014, la Corte concluyó,

“[...]primero, que la Ley 1712 de 2014 derogó el recurso de insistencia previsto por el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 y lo sustituyó por otros mecanismos judiciales: (i) un recurso, similar a la insistencia, que procede cuando la reserva legal aducida por la entidad se funda en razones de seguridad, defensa nacional o relaciones internacionales y (ii) la acción de tutela, que procede como mecanismo principal cuando la reserva alegada tiene un fundamento distinto a los mencionados; segundo, que simultáneamente con la Ley 1712 de 2014, y hasta el 31 de diciembre de 2014, está vigente el recurso de insistencia previsto por el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011; y tercero, que a la fecha no se ha expedido una ley estatutaria que regule el ejercicio del derecho fundamental de petición.”⁸.

De lo anterior se desprende que para que la acción de tutela proceda como mecanismo principal para obtener la garantía de derecho al acceso a la información, es necesario acreditar: (i) que la negativa de acceso a la información se fundamente en motivos distintos a la seguridad nacional, la defensa nacional o las relaciones internacionales; y (ii) que se haya agotado el recurso de reposición de la Ley 1437 de 2014 (actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). En el caso concreto ambos requisitos se cumplen. Por un lado, como

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-149 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-828 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

señalamos en el fundamento de hecho no. 7, ninguna de las negativas de acceso a la información relacionadas se fundamentó en razones de seguridad nacional, defensa nacional o relaciones internacionales. Por otro lado, como señalamos en ese mismo fundamento de hecho, contra dichas negativas de acceso o divulgación de la información interpusimos oportunamente el recurso de reposición de la Ley 1437 de 2014. En conclusión, la acción de tutela en este caso procede como mecanismo principal para obtener la protección de nuestros derechos fundamentales.

2. Inmediatez

El principio de inmediatez desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que aunque la acción de tutela no tiene un término de caducidad expresamente señalado en la Constitución o la ley, ésta procede dentro de un término razonable y proporcionado que se cuenta desde el momento en el que se produce la vulneración a los derechos.

En este caso, el 31 de enero del 2018 radicamos las solicitudes de acceso a las declaraciones juramentadas de bienes y rentas a la institución y funcionarios accionados, a las cuales cinco (5) congresistas no respondieron. Por otra parte, frente a quienes sí respondieron, la serie de negativas de entrega o divulgación de las declaraciones juramentadas de bienes y renta de los congresistas ocurrió entre el 8 de febrero de 2018, fecha de la primera respuesta recibida por parte del Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo, y el **11 de julio de 2018**, fecha de la última respuesta recibida, la cual corresponde al Senador de la República Roy Leonardo Barreras, quien estando fuera del término establecido para la resolución de peticiones, a saber, diez (10) días (art. 14, numeral 1, Ley 1437 de 2011), entregó parcialmente la información solicitada pero negó su divulgación.

Luego, ante los recursos de reposición interpuestos contra tales respuestas, solo la Secretaría del Senado de la República y las Representantes a la Cámara Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo Montaña, y Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, y respondieron. Estas respuestas (que fueron nuevamente negativas, salvo por la de la Secretaría del Senado) fueron notificadas los días 7 de mayo, 1 de marzo, 2 de marzo y 7 de mayo, respectivamente. Incluso, un segundo recurso de reposición fue enviado a las representantes Bravo y Agudelo el 6 de marzo de 2018, que solo fue respondido por la Representante a la Cámara Guillermina Bravo Montaña el 9 de marzo de 2018. Finalmente, las visitas al Congreso de la República para tener el acceso “ofrecido” pero luego denegado *de facto* por la Secretaría del Senado se dieron entre el 5 y el 12 de junio de 2018.

Teniendo en cuenta el desarrollo temporal de los hechos que fundamentan esta acción de tutela, consideramos que la misma cumple con el principio de inmediatez, puesto que su presentación se da dos (2) días después de la última respuesta negativa recibida, a saber, la respuesta del Senador Roy Leonardo Barreras, notificada el 11 de julio de 2018. Siendo así, presentamos esta acción de tutela en lo que consideramos un término más que razonable atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos del presente caso.

3. Legitimación por activa

Los artículos 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela es un mecanismo judicial que puede ser ejercido por toda persona, bien sea por sí mismo o por quien actúe a su nombre, para obtener la protección urgente de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad o particular.

En el presente caso, las accionantes presentamos esta acción de tutela actuando en nombre propio, como titulares de los derechos al acceso a la información pública, a la libertad de información y a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político, que consideramos fueron vulnerados por los accionados. No obstante, presentamos esta acción de tutela también en calidad de personas cuyo oficio se centra en la promoción y defensa de los derechos humanos, en velar por la transparencia en el funcionamiento del Estado y en la garantía de la libertad de información de los ciudadanos.

Por un lado, Vivian Newman Pont es la subdirectora y representante legal suplente de Dejusticia, una organización de la sociedad civil dedicada al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global. El trabajo de Dejusticia consiste en la investigación y la acción, particularmente mediante la producción de informes rigurosos, incidencia en políticas públicas y litigio, con el fin de promover el cambio social. Una de las líneas temáticas en las que se enfoca dicho trabajo es la línea de Estado de derecho, que a su vez comprende la sublínea de transparencia e intimidad. Bajo esta línea de trabajo, Dejusticia promueve la mayor garantía de los derechos de acceso a la información pública, intimidad y datos personales en el contexto de las nuevas tecnologías, con el objetivo de aumentar la transparencia en el funcionamiento del Estado y propender por el fortalecimiento de su institucionalidad y la democracia. Entonces, Vivian Newman Pont se encuentra legitimada en su calidad de miembro de

una organización cuyo objeto está dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos y al fortalecimiento del Estado de derecho.

La Corte Constitucional ha enfatizado en la importancia de la labor de las organizaciones defensoras de derechos humanos y ha reconocido que el ejercicio de dicha labor es una razón en sí misma para reconocer la legitimidad para presentar acciones de tutela. En las sentencias T-1191 de 2004, T-124 de 2015 y C-555 de 2017 la Corte destacó que las organizaciones defensoras de derechos humanos cumplen un papel fundamental en la construcción del debate democrático, al reportar y denunciar, ante escenarios y organismos nacionales e internacionales, las violaciones individuales o colectivas de los derechos humanos. Con el ejercicio de dicha labor, “los defensores y defensoras de derechos humanos coadyuvan la función que corresponde en primera instancia al Estado tendiente a la promoción y búsqueda progresiva de la realización de los derechos humanos”⁹. Por la importancia de su labor y debido al riesgo extraordinario que implica su desempeño, la Corte reconoció que los defensores y defensoras de derechos humanos tienen el estatus de sujetos de especial protección constitucional¹⁰.

En adición a lo anterior, la Corte ha establecido que quienes ejercen la defensa de los derechos humanos cuentan con la legitimación para presentar acciones de tutela en relación con el ejercicio de dicha labor. En la Sentencia T-428 de 2017, la Corte estudió una acción de tutela presentada por la Personera Municipal de Quimbaya, Quindío, solicitando la protección del derecho a la dignidad humana de los usuarios de la EPS ASMET SALUD, a causa de las dificultades en el sistema de adjudicación de turnos, que los obligaba a prolongadas filas para la autorización de trámites médicos. En el estudio de la legitimación por activa de la accionante, la Corte reconoció que los personeros municipales se encuentran legitimados por disposición expresa de los artículos 10 y 49 del Decreto 2591 de 1991. No obstante, la Corte fue más allá y resaltó que:

*“[...] los personeros municipales gozan de la potestad para incoar la acción de amparo **no solo por el referido mandato legal, sino por su obligación constitucional de salvaguarda y promoción de los derechos humanos** (Art. 188). Su función, entonces, es representar los intereses de toda la sociedad frente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, a través del ejercicio inmediato y responsable de los mecanismos constitucionales, entre ellos, la acción de tutela”¹¹ (énfasis fuera del texto).*

En este orden de ideas, es posible concluir que lo que confiere la legitimación en la causa no es simplemente la existencia de una disposición legal que la otorgue expresamente, sino que la razón de fondo está en el rol de quien ejerce la acción de tutela en la defensa y promoción de los derechos humanos. Así, quienes desempeñen esta función, como los personeros municipales pero también las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos, cuentan con la legitimación para incoar acciones de tutela siempre que esta esté ligada al ejercicio de aquella. Por consiguiente, Vivian Newman Pont se encuentra legitimada por activa para presentar esta acción de tutela, no solo como titular de los derechos fundamentales invocados, sino como miembro de una organización defensora de los mismos.

Por otro lado, Diana María Salinas Plaza es periodista y representante legal del medio de comunicación Cuestión Pública. Como profundizaremos más adelante, tanto la jurisprudencia interamericana como de la Corte Constitucional han adscrito a la función de los periodistas y medios de comunicación una especial consideración debido a la importancia de su oficio para la realización del Estado democrático. En particular, la Corte Constitucional ha resaltado que si bien la labor de control y fiscalización del poder público puede ser llevada a cabo por cualquier ciudadano, la prensa ocupa un rol preponderante como “guardián de lo público”, y en ello radica una de las principales razones que ameritan la especial protección que la Constitución le confiere a la actividad periodística y a los medios de comunicación¹². En este orden de ideas, las actividades que conforman el contenido de la libertad de información y de prensa, como la facultad de acceder a los datos que se requieran para las investigaciones periodísticas y la difusión libre del resultado de tales averiguaciones, deben ser especialmente garantizadas. En esta virtud, Diana María Salinas Plaza está legitimada para presentar la presente acción de tutela, que en esta oportunidad representa un mecanismo para acceder a la información para el ejercicio de un oficio especialmente protegido por la Constitución y la producción de investigaciones del mayor interés público.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 2017, M.P. (e) Iván Humberto Escrucera Mayolo; Sentencia T-124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Sentencia T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

En síntesis, esta acción la presentamos en nombre propio y para obtener la protección de nuestros derechos fundamentales, siendo las personas a quienes los accionados negaron las solicitudes de acceso y divulgación de declaraciones juramentadas de bienes y rentas. No obstante, consideramos que el oficio que realizamos, por un lado, como miembro de una organización de la sociedad civil dedicada a la defensa y promoción de derechos humanos, y por el otro, como periodista, cuyo ejercicio a favor de la libertad de información de los ciudadanos y en beneficio de la democracia está especialmente protegido bajo la Constitución Política, son circunstancias que el juez constitucional debe tener en cuenta a la hora de verificar el cumplimiento del presente requisito de procedibilidad.

4. Legitimación por pasiva

El concepto de legitimación pasiva en la acción de tutela atiende a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, a efectos de que sea llamada a responder por la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales¹³. Así, no existe legitimación por pasiva cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño¹⁴.

En el presente caso, tanto las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes como los congresistas accionados están legitimados por pasiva por ser autores de las conductas que se alegan vulneradoras de nuestros derechos fundamentales, a saber, la negativa de entrega y/o divulgación de las declaraciones juramentadas de bienes y renta, la negativa *de facto*, la respuesta incompleta o la ausencia de respuesta. En primera medida, disposiciones constitucionales y legales como el inciso 3° del artículo 122 de la Carta Política, el artículo 13° de la Ley 190 de 1995, el artículo 1° del Decreto 2232 de 1995 y el numeral 5° del artículo 268 de la Ley 5 de 1993 ordenan a los congresistas entregar a la Secretaría del Senado una declaración juramentada de bienes y rentas como requisito para la posesión en el cargo. En adición a ello, tanto las Secretarías Generales del Congreso como los congresistas son sujetos obligados a garantizar el acceso a toda información pública bajo su posesión, control o custodia, según los artículos 2 y 5 de la Ley 1712 de 2014. A pesar de todo lo anterior, y como lo demostramos en los fundamentos de hecho de la presente acción de tutela, las Secretarías y los funcionarios públicos accionados impidieron de una u otra forma el acceso a las declaraciones juramentadas de bienes y rentas, que constituyen documentos públicos cubiertos por el derecho al acceso a la información pública. En ese orden de ideas, los accionados tienen la aptitud legal para responder por la vulneración de derechos fundamentales, y por ende, están legitimados por pasiva.

5. Competencia

Según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, “son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”. Por su parte, el numeral 2 del artículo 1 del Decreto 11983 de 2017 “Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”, establece que “2. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría”. Por otro lado, el numeral 11 del mismo artículo establece que, “Cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y éstas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía”. De acuerdo con las reglas de competencia señaladas, los Jueces Administrativos de Bogotá, que tienen igual categoría que los Jueces del Circuito, son competentes para conocer esta acción de tutela dirigida contra autoridades del orden nacional –el Congreso de la República– cuyas actuaciones que consideramos vulneradoras de derechos fundamentales sucedieron en la ciudad de Bogotá.

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS RESPUESTAS RECIBIDAS

Para efectos de claridad, en la siguiente tabla presentamos una tabulación del tipo de respuestas que aquí se demandan:

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-487 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-1001 de 2006. MP. Jaime Araujo Rentería.

Tabla I. Tipos de respuesta de los actores demandados: niega la entrega, niega la divulgación, permite el acceso pero lo impide de facto, respuesta incompleta, ausencia de respuesta.

Actores	Tipo de respuesta
<ul style="list-style-type: none"> ● Representante Rodrigo Lara Restrepo ● Representante Vanessa Alexandra Mendoza Bustos ● Secretaría del Senado (inicialmente) 	<u>Niega la entrega</u> de la información
<ul style="list-style-type: none"> ● Representante Guillermina Bravo ● Representante Ana Paola Agudelo ● Senador Roy Leonardo Barreras 	<u>Niega la divulgación</u> de la información
<ul style="list-style-type: none"> ● Senador Jorge Enrique Robledo ● Secretaría del Senado (posteriormente) 	<u>Permite el acceso pero lo impide de facto</u>
<ul style="list-style-type: none"> ● Senadora Doris Clemencia Vega ● Senador Roy Leonardo Barreras 	<u>Respuesta incompleta</u>
<ul style="list-style-type: none"> ● Senador Iván Leonidas Name ● Senador Armando Benedetti ● Senador Luis Fernando Velasco ● Senador Antonio José Correa ● Secretaría de la Cámara de Representantes 	<u>Ausencia de respuesta</u>

Al observar en detalle los dos primeros tipos de respuesta –*restricción de entrega y restricción de divulgación*– es posible identificar cuatro clases de argumentos que fueron usados de modo recurrente para negar la entrega o la divulgación de las declaraciones de bienes y rentas y de actividad económica: i) la entrega de estos documentos genera un riesgo al derecho a la intimidad y o al habeas data de los congresistas; ii) la entrega de estos documentos genera un riesgo a la seguridad personal de los congresistas; iii) la información solicitada no está ligada con la calidad de servidores públicos de los congresistas; y iv) los congresistas no están sujetos a la obligación de presentar sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica como requisito para tomar posesión de su cargo. A pesar de que los argumentos i) y ii) son comunes en la mayoría de respuestas a las que nos referimos en esta acción de tutela, fueron usados por algunos actores para negar la información, mientras que otros los alegaron con el fin de restringir la divulgación. Así mismo, en todos los caso se negó el acceso o la divulgación de la información sin cumplir con la estricta carga de la prueba que exige el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.

Tabla II. Clases de argumento utilizados por los actores que negaron el acceso o la divulgación de la información solicitada

Argumentos					
Sujeto obligado	i) Riesgo o vulneración al derecho a la intimidad y a la protección de sus datos personales	ii) Riesgo a la seguridad personal	iii) Información solicitada no está ligada a la calidad de servidor público	iv) Congresistas de la República no están obligados a presentar sus declaraciones de renta como requisito para posesionarse en el cargo	(*) <i>Cumple con la carga de la prueba exigida por el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014</i>
Secretaría del Senado (inicialmente niega acceso)	X			X	No
Rodrigo Lara Restrepo (niega acceso)	X	X	X		No
Vanessa Alexandra Mendoza (niega acceso)	X				No
Guillermina Bravo (niega divulgación)	X	X	X		No

Ana Paola Agudelo (niega divulgación)	X	X	X		No
Roy Leonardo Barreras	X				No

IV. CUESTIÓN PRELIMINAR

Para la Secretaría del Senado de la República, “las declaraciones juramentadas a las que hace referencia en su solicitud no son requisito de exigencia en las hojas de vida que presentan los Honorables Senadores de la República de Colombia, debido a que, al ser elegidos popularmente, no son titulares de cargos públicos [...]”. Por esta razón, según la Secretaría, la Rama Legislativa no tiene la obligación de presentar las declaraciones juramentadas de bienes y rentas como exigencia para la posesión del cargo.

Nos distanciamos de esta afirmación, pues consideramos que este requisito sí es aplicable a servidores elegidos popularmente. Tal y como lo establece el artículo 122 de la Constitución Política, “ningún **servidor público** entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir la constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...) antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando la autoridad competente se lo solicite, **deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.**” (negrilla fuera del texto). Esta obligación, a su vez, fue consagrada legalmente en la Ley 190 de 1995 y el Decreto 2232 de 1005. Así, el artículo 13 de la Ley 190 establece que:

Artículo 13°. Será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo **la declaración bajo juramento del nombrado**, donde conste la identificación de sus bienes. Tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro (negrilla fuera del texto).

De la misma forma, el artículo 1° del Decreto 2232 de 1995 menciona lo siguiente:

Artículo 1°.- Declaración de bienes y rentas. Quien vaya a tomar posesión de un cargo público o a celebrar contrato de prestación de servicios con duración superior a tres (3) meses, deberá presentar la **declaración de bienes y rentas**, así como **la información de la actividad económica privada** (negrilla fuera del texto).

Incluso, el numeral 5° del artículo 268 de la Ley 5 de 1993 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” establece que dentro de los deberes de los congresistas se encuentra:

5. Presentar, al momento de efectuarse su posesión como Congresista, una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular.

Haciendo un inexplicable caso omiso a esta última disposición legal, la Secretaría del Senado de la República alega que la noción de **cargo público** incluida en el artículo 13 de la Ley 190 de 1995 y en el artículo 1° del Decreto 2232 de 1005 se refiere únicamente a la Rama Ejecutiva del poder público y no aplica a cargos de elección popular. Sin embargo, tal afirmación desconoce el sentido constitucional del requisito de entrega de la declaración juramentada de bienes y rentas. En efecto, el artículo 122 de la Constitución habla de **servidores públicos** para referirse a quienes deben presentar su declaración juramentada antes de la posesión, y de manera consecuente el artículo 123 señala que los servidores públicos son “los **miembros de las corporaciones públicas**, lo empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (negrilla fuera de texto).

Según esto, los congresistas son servidores públicos, por lo que la obligación de los artículos 122 de la Constitución, 13 de la Ley 190 de 1995 y 1 del Decreto 2232 de 1995 también les es aplicable. Incluso, así lo confirma la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en comunicación remitida a las accionantes, de fecha 23 de marzo de 2018 (**Prueba 44**).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS

En opinión de las demandantes, los cinco tipos de respuesta obtenidos –*restricción de entrega, restricción de divulgación, obstaculización de facto del acceso a la información, respuesta incompleta y ausencia de respuesta*– así como las cuatro clases de argumentos esgrimidos para sustentar los dos primeros tipos de respuesta vulneran los siguientes derechos fundamentales.

Primero, la negativa inicial de la Secretaría del Senado y de los congresistas Lara Restrepo, Mendoza, Bravo, Agudelo y Barreras frente a la entrega y/o divulgación de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas alegando la protección de los derechos a la intimidad, al habeas

data y/o a la seguridad personal de los servidores públicos; así como sin el cumplimiento de la carga de la prueba que establece el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014 violaron nuestros derechos a la **libertad de información** (art. 20 C.P) y al **acceso a información pública** (art. 74 C.P). De igual forma, lo mismo sucede con: i) la exigencia de la Secretaría del Senado de acercarse a sus oficinas para poder acceder a la información solicitada, y la reiterada falta de disponibilidad del Secretario General del Senado de la República para facilitar la revisión de la información solicitada; y, ii) la respuesta positiva del Senador Robledo, que sin embargo no concluyó con la entrega efectiva de los documentos solicitados. Segundo, la ausencia de respuesta de la Secretaría General de la Cámara de Representantes y de los congresistas Name, Benedetti, Velasco y Correa vulneró nuestro **derecho fundamental de petición** (artículo 23 C.P). Finalmente, y tal y como se pasa a ver a continuación, en ambos casos la violación de estos derechos se dio tanto sobre su carácter fundamental como sobre el carácter instrumental que tienen para el ejercicio del derecho a la **participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político** (art. 40 C.P).

VI. CONSIDERACIONES SOBRE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En la presente sección pretendemos evidenciar la forma en la que los cuatro tipos de respuesta obtenidos así como las cuatro clases de argumentos esgrimidos para sustentar los dos primeros vulneran nuestros derechos fundamentales a la libertad de información, al acceso a la información pública y de petición, y consecuentemente, a participar en la conformación y en el control del poder político. Para el efecto, se harán consideraciones sobre (A) la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de información y al acceso a la información pública; y, (B) la vulneración del derecho fundamental de petición de las accionantes. Todo esto, teniendo como parámetro los estándares internacionales de derechos humanos, la normatividad y jurisprudencia nacional en la materia y finalmente, su aplicación al caso concreto.

A. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y AL ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES Y COMO DERECHOS INSTRUMENTALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACIÓN Y EN EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO

1. El derecho a la libertad de información como derecho fundamental y como derecho instrumental para ejercer el derecho a participar en la conformación y en el control del poder político

En esta subsección nos concentramos en explicar el alcance y las funciones que han sido otorgadas al derecho a la libertad de información tanto por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como por la normatividad y la jurisprudencia nacionales. Con este fin, primero mencionamos cuáles son los estándares internacionales de caracterización y protección del derecho, para luego continuar con la regulación colombiana.

a) Los estándares internacionales de derechos humanos

En el Sistema Internacional de Derechos Humanos el derecho a la libertad de información hace parte del derecho a la libertad de expresión. Este último ha sido consagrado en diversos instrumentos internacionales, tales como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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 (negrillas fuera de texto).

Frente a la libertad de información, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante: CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante:

Corte IDH) han indicado que la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de **buscar, recibir y difundir informaciones** e ideas de toda índole”¹⁵ (negrilla fuera del texto). Además, han planteado que la libertad de difundir informaciones e ideas se debe poder ejercer por cualquier medio o procedimiento. Así, “[c]uando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas “por cualquier... procedimiento”, está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que **una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente**”¹⁶ (Negrilla fuera del texto).

De igual forma, la jurisprudencia y la doctrina interamericana plantean que la libertad de información tiene **dos dimensiones** que deben ser garantizadas de manera simultánea, a saber: la individual y la social o colectiva. En consecuencia, “(...) ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”¹⁷. En lo que respecta a la dimensión individual, se ha resaltado a los periodistas como principales titulares de este derecho. Así lo señaló por ejemplo la Corte IDH en el caso *Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*, en donde sostuvo que “la profesión de periodista [...] implica precisamente el **buscar, recibir y difundir información**. El ejercicio del periodismo por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención”¹⁸ (negrilla fuera del texto).

Así mismo, en repetidas ocasiones la Corte IDH ha llamado la atención sobre la estrecha relación que existe entre la libertad de expresión (en todos sus términos, incluida la libertad de información) y la democracia. Así, en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* la Corte resaltó el “(...) papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, **la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes** y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad”¹⁹ (negrilla fuera del texto). Adicionalmente, la Corte ha hecho un especial énfasis en su relevancia en el marco de una campaña electoral. Por ejemplo, en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay* la Corte fue enfática al señalar que:

La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. **Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar.** En este sentido, **el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí**²⁰ (negrilla fuera del texto).

Por último, la Corte IDH también ha tenido la oportunidad de estudiar de manera concreta el derecho de acceso a la información pública, es decir, a aquella información en poder del Estado o referida a sus servidores públicos. En casos como el de *Claude Reyes y otro Vs. Chile* y el de *Gomes Lund y otros Vs. Brasil* señaló que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación”²¹. Una visión que permite que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”²².

Después de analizar decisiones de la Corte que definen el derecho de acceso a la información pública, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (en adelante: RELE) afirma que este principio de máxima divulgación genera tres consecuencias. La primera: el

¹⁵ Corte I.D.H. *La Colegiatura Obligatoria de Periodistas (artículo 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva 5/85. Párr. 30.

¹⁶ Ibid. Párr. 31.

¹⁷ Ibid. Párr. 30.

¹⁸ Corte I.D.H. *Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Sentencia del 3 de septiembre de 2012. Párr. 140.

¹⁹ Corte I.D.H. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. párr. 116.

²⁰ Corte I.D.H. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Párr. 90.

²¹ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92.

²² Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción. En este sentido, “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”, las cuales deben estar fijadas en la ley, deben obedecer un fin legítimo de los descritos en el artículo 13 de la Convención Americana y deben “ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”²³.

La segunda consecuencia: la carga probatoria en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información corresponde al Estado. Dice la Corte que “[c]orresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos”²⁴. Explica que al aplicar una de las excepciones que rompen la presunción del carácter público de la información, el Estado debe demostrar que la excepción cumpla con la legalidad (que las excepciones se encuentran en la ley), el fin legítimo (que persigue un fin de los descritos en el artículo 13 de la Convención Americana) y la necesidad y proporcionalidad (que se restrinja el acceso por los medios más idóneos y que menos afectan el derecho).

La tercera consecuencia: la preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación. Dado el carácter colectivo del acceso a la información pública, como una expresión del derecho a buscar y difundir información, debe entenderse que existe una presunción que exige favorecerlo en caso de entrar en conflicto con otras normas de los ordenamientos internos. Al respecto dice la RELE:

Tal como ha sido ampliamente reconocido por las relatorías para la libertad de expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido el derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso (...)²⁵.

b) Normatividad y jurisprudencia nacional

En Colombia, el derecho a la libertad de información también hace parte del derecho a la libertad de expresión, el cual está consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política. De acuerdo con el mencionado artículo,

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” (negritas fuera de texto).

Al interpretar esta disposición constitucional, la Corte Constitucional ha considerado que la misma supone varios elementos normativos diferenciados, a saber: “(i) en primer lugar se encuentra la **libertad de expresión *stricto sensu***, la cual consiste en la libertad de *expresar y difundir* el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión -sea oral, escrito, impreso, artístico, simbólico, electrónico u otro de elección de quien se expresa-, y el derecho a no ser molestado por ellas; (ii) la **libertad de información**, con sus componentes de libertad de búsqueda y acceso a la información, libertad de informar y la libertad y derecho de recibir información veraz e imparcial sobre (sic) hechos, ideas y opiniones de toda índole a través de cualquier medio de expresión; (iii) la **libertad de prensa**, que comprende la libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social; (iv) el derecho a la **rectificación** en condiciones de equidad; y (v) las **prohibiciones** de censura, pornografía infantil, instigación pública y directa al genocidio, propaganda de la guerra y apología del odio, la violencia y el delito”²⁶.

Así, el derecho a la libertad de información es solo uno de los derechos que se derivan de la protección constitucional a la libertad de expresión. Frente a éste, la Corte ha dicho que el mismo protege la libertad de buscar, transmitir y recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole²⁷. En esa medida, lo ha considerado como un **derecho de doble vía**, dentro del cual se proyectan dos ámbitos de protección, a saber: i) el del sujeto activo de la información, quien goza de la libertad de informar, de fundar medios masivos de comunicación y de no ser censurado; y, ii) el del sujeto pasivo, que tiene derecho a exigir que la información entregada

²³ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrs 89, 90, 91 y 92.

²⁴ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 93

²⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*. CIDH/RELE/INF.7/12 30 diciembre 2011. Párr 72.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

sea oportuna, veraz e imparcial²⁸. De acuerdo con la Corte, “[e]n 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”²⁹ (negrilla fuera del texto).

Además, al describir el derecho a la libertad de información la Corte ha resaltado las características que lo definen, y que por su importancia y claridad citamos aquí en extenso:

(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 curiosidad**. 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 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. 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 sociedad³⁰ (negrilla fuera del texto).

De esta manera, frente al desarrollo del derecho la Corte ha señalado que “[t]anto la libertad de opinión como la de información, pueden ser ejercidas por cualquier persona y a través de cualquier medio de expresión”³¹. En esa medida, su titular puede ser un medio de comunicación, un periodista o una persona particular. Sin embargo, eso no es óbice para que se enfatice que

(...) aun cuando, en un sistema democrático, esta labor de control y fiscalización de quienes ejercen el poder puede ser llevada a cabo, en principio, por cualquier ciudadano, se ha reconocido el rol preponderante de “guardián de lo público” que le compete a la prensa y en el cual radica una de las principales razones que ameritan la especial protección conferida a la actividad periodística y a los medios de comunicación. La Corte ha sostenido que, además de ser una vía para ejercer eficazmente la libertad de expresión, los medios de comunicación cumplen funciones de primer orden dentro de una democracia “debido a que la información de las personas y la observación crítica de la gestión de las autoridades son el sustrato indispensable de una participación ciudadana efectiva”³².

Así mismo, al recalcar el papel del derecho a la libertad de información en la consolidación de la democracia la Corte ha resaltado especialmente que “en asuntos de interés público o referidos a una figura reconocida por razón de su función, labor u empleo público, las formas de expresión constituyen un discurso protegido que garantiza a la sociedad el acceso a la información no solo porque es un asunto que le atañe sino porque **a través de este puede ejercer los mecanismos de control político**”³³ (negrilla fuera del texto).

Por último, frente a los deberes y responsabilidades que se derivan de su ejercicio la Corte ha expresado que a diferencia de la libertad de expresión en *strictu sensu* (también llamada libertad de opinión), la libertad de informar debe ejercerse con observancia de los parámetros de: i) veracidad e imparcialidad; ii) relevancia pública³⁴; iii) distinción entre informaciones y opiniones; y iv) garantía del derecho de rectificación³⁵. Lo anterior, para no incurrir “en una intromisión ilegítima de los derechos a la intimidad y al honor de quien se difunde una información o se emite una apreciación”³⁶.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-036 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-902 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁰ Ibid.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

³² Ibid.

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-1723 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-1723 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2. El derecho de acceso a información pública como derecho fundamental y como derecho instrumental para ejercer el derecho a participar en la conformación y en el control del poder político

Una vez cubierto el derecho fundamental a la libertad de información, en esta subsección nos concentramos en explicar el alcance y las funciones que han sido otorgadas al derecho de acceso a la información pública tanto por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como por la legislación y jurisprudencia nacional. Con este fin, primero mencionamos cuáles son los estándares internacionales de caracterización y protección del derecho, para luego continuar con la regulación colombiana.

a) Los estándares internacionales de derechos humanos

El derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como un derecho fundamental que se desprende del derecho a la libertad de pensamiento e información y, por lo tanto, también está consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. (negrilla fuera de texto)

La CIDH y la Corte IDH han sostenido que el artículo 13 de la Convención Americana comprende “la obligación positiva en cabeza del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder”³⁷. Al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir información”, la Convención “protege el derecho de la ciudadanía a acceder a información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento”³⁸. Debido a su relevancia para el funcionamiento, el control y la consolidación de los sistemas democráticos, el derecho de acceso a la información pública ha tenido un importante desarrollo en la doctrina y jurisprudencia interamericana. Así, este derecho ha sido considerado una herramienta de control ciudadano con **tres funciones principales**: i) evaluar el funcionamiento del Estado y la gestión pública, especialmente para controlar y prevenir la corrupción³⁹; ii) crear las condiciones propicias para “participar en asuntos públicos a través del ejercicio informado de los derechos políticos”⁴⁰; y iii) garantizar la realización de otros derechos humanos⁴¹.

Se trata, entonces, de un **derecho orientado al fortalecimiento de la gestión pública y la gobernabilidad democrática**, y cuyo ejercicio es fundamental para garantizar la transparencia y la debida gestión de los gobiernos y autoridades estatales y para promover la rendición de cuentas,

³⁷ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010. p. 1. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

³⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. párrs. 76 y 78

³⁹ Ver: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006.

⁴⁰ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010. p. 2. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

⁴¹ CIDH. *Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. 2008. párr. 147. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>

prevenir la corrupción y hacer frente al autoritarismo⁴². Así lo señaló la Corte IDH en el caso *Claude Reyes y otros Vs Chile*, cuando sostuvo que “el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos [...] y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción [...]”⁴³. Este derecho, además, “promueve mayor responsabilidad en el respeto y promoción de los derechos individuales, así como una mejor atención a las necesidades y demandas públicas [...] todo esto contribuye en la consolidación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales”⁴⁴. En suma, a través del acceso a la información pública, la masa de ciudadanos puede informarse sobre la labor de las ramas del poder público, de los funcionarios públicos y de los representantes directos que han elegido popularmente. El escrutinio público basado en información oficial genera diálogo, rendición de cuentas y evita abusos de discrecionalidad por parte de quienes ostentan el poder.

Por otro lado, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública **es un medio para la participación ciudadana en un sistema democrático**, lo que implica que la ciudadanía pueda expresar libremente sus ideas, participar en los temas y discusiones que le conciernen y ejercer debidamente sus derechos políticos, especialmente sus derechos a la participación política y ciudadana. La participación y el ejercicio de los derechos políticos tiene como presupuesto la inclusión de la voz de la ciudadanía en los diversos debates de interés público, lo que, a su vez, tiene como precondition el acceso a información pública de calidad. Solo cuando la totalidad de la ciudadanía tiene acceso libre a la información que le permita juzgar el desempeño de los gobiernos, puede participar en igualdad de condiciones⁴⁵. Como lo expresó la Corte IDH en el *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs Brasil*, “en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”⁴⁶. Es decir, la prevalencia de la democracia supone una conexión entre la participación ciudadana y el acceso libre e igualitario a la información. Como consecuencia, el derecho de acceso a la información pública “puede ayudar a balancear el desequilibrio de poderes y las asimetrías de información entre los ciudadanos y sus gobiernos, ofreciéndoles la vía para conocer y exigir el acceso a los servicios a los que tienen derecho”⁴⁷, y también “es un instrumento para convertir a los ciudadanos en actores visibles en el mapa político, lo que les permite avanzar en la exigencia y garantía de sus necesidades e intereses”⁴⁸.

Por último, el derecho de acceso a la información pública **es un derecho instrumental**, pues “[s]olamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos”⁴⁹. Así, la garantía de este derecho implica un beneficio correlativo: el acceso a otros derechos como los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción de mejoras en servicios básicos como la salud, la educación, la seguridad pública o el acceso a la justicia. En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública se ha consolidado internacionalmente como un derecho que abre las puertas a la participación ciudadana, al control de la función pública y a la satisfacción de otros derechos fundamentales. De allí deriva la constante referencia de la Corte IDH y de la CIDH al carácter de salvaguardia democrática que tiene este derecho.

Con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información pública, la doctrina y jurisprudencia del sistema interamericano han establecido principios rectores que rigen su satisfacción por parte de autoridades públicas. Estos principios han sido la base para la interpretación y el desarrollo del derecho de acceso a la información pública en Colombia, donde los postulados de la Convención Americana, así como la jurisprudencia de la Corte IDH, son aplicables a través de la figura del bloque de constitucionalidad. Los principios esenciales para

⁴² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010. p. 2. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

⁴³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. párrs. 86 y 87.

⁴⁴ OEA, *El derecho a la información pública: un derecho para ejercer otros derechos*. 2003. p. 9. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. párrs. 86 y 87.

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. párr. 198.

⁴⁷ OEA, *El derecho a la información pública: un derecho para ejercer otros derechos*. 2003. p. 10. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010. p. 2. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

caracterizar el derecho de acceso a la información como un instrumento para participar en la conformación y el control del poder público son los siguientes: i) principio de máxima divulgación; ii) principio de buena fe; iii) el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto, la excepción; iv) en caso de conflictos con otros derechos, el acceso a la información tiene preeminencia; y, v) el Estado es quien tiene la carga probatoria en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información.

En primer lugar, el principio de **máxima divulgación** ha sido reconocido en el sistema interamericano como el principio que debe guiar, en todos los casos, la garantía del derecho de acceso a la información. La Corte IDH ha manifestado que “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los **principios de publicidad y transparencia en la gestión pública**, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas”⁵⁰ (negrilla fuera de texto). Este principio apunta a que la información en poder del Estado sea pública y de libre acceso para la ciudadanía, lo que significa que el régimen jurídico de los países debe estipular la transparencia como el principio general y cualquier limitación debe ser considerada excepcional e interpretarse de forma restrictiva⁵¹. Por lo tanto, en caso de conflictos con otros derechos, el acceso a la información pública tiene preeminencia⁵².

Por otro lado, el principio de **buena fe** se fundamenta en la idea de que los sujetos obligados a cumplir con el derecho de acceso a la información deben interpretar la ley “de manera tal que sirva para lograr los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes [de información], promuevan la cultura de la transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional”⁵³. Es decir, quienes estén obligados a cumplir con el derecho de acceso a la información deben hacerlo de tal forma que no beneficien sus intereses personales en detrimento del interés público y de la entrega de información pública a la ciudadanía.

Otro presupuesto fundamental dentro del sistema interamericano (que, a su vez, se despliega del principio de máxima divulgación) es que **el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto es la excepción**. Este derecho, como todos los demás, no es absoluto y está sujeto a limitaciones y ponderación en caso de que entre en colisión con otros derechos o principios fundamentales. Sin embargo, al ser un derecho de gran importancia para controlar el poder público y materializar otros derechos, la Corte IDH ha establecido que el acceso a la información pública debe ser la regla y que, por lo tanto, existe la “presunción de que toda la información, en principio, es accesible y está sujeta a un régimen de excepciones restringido”. Según la interpretación del artículo 13.2 de la Convención Americana⁵⁴, la jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que el régimen de excepciones debe cumplir con determinadas condiciones. Primero, cualquier excepción debe “estar previamente fijada por la ley como medio para que no quede al arbitrio del poder público”⁵⁵, lo que quiere decir que es función del órgano legislativo discutir y aprobar las excepciones al acceso a la información pública. De la misma forma, las restricciones deben responder a un objetivo permitido por la Convención Interamericana⁵⁶ y “ser necesarias y estrictamente proporcionales en una sociedad democrática”⁵⁷, es decir, deben ser el resultado de un examen riguroso de ponderación, en el que se evalúen las consecuencias de publicar determinada información o de mantenerla en secreto.

⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. párr. 80

⁵¹ CJI/RES. 147 (LXXIII- O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.oas.org/cji/CJI- RES 147 LXXIII- O- 08.pdf>

⁵² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. párr. 80

⁵³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010. p. 7. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

⁵⁴ El texto del artículo 13.2 de la Convención Americana es el siguiente:

“[...] 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.”

⁵⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. párr. 89; Corte I.D.H., Ver también: Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. párr. 77; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. párr. 108.

⁵⁶ Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. párr. 229

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. párr. 91; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. párr. 96

Por último, y como consecuencia del presupuesto que acabamos de mencionar, la Corte IDH ha manifestado que, **en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información, es el Estado (o, en general, el sujeto obligado a garantizar el derecho) quien tiene la carga argumentativa y probatoria.** Así lo ha señalado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, en la que estableció que “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”⁵⁸. La justificación de la inversión en la carga argumentativa y probatoria encuentra fundamento, por un lado, en la presunción de publicidad de la información pública y, por otro lado, en “generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho”⁵⁹.

b) Normatividad y jurisprudencia nacional

a. El alcance y contenido del derecho fundamental de acceso a la información pública en la Constitución Política y la Ley 1712 de 2014

En Colombia, el derecho de acceso a la información encuentra su fundamento en el artículo 74 de la Constitución Política, que consagra que “[t]odas las personas tienen derecho a **acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley**”⁶⁰ (negrilla fuera de texto). Este derecho se encuentra ligado con el derecho fundamental de petición más abajo desarrollado. De igual forma, tiene un vínculo con el artículo 20 de la Constitución arriba citado, y el cual establece que “[s]e 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” (negrilla fuera de texto). Sin embargo, a pesar de tener un marcado vínculo con los derechos de petición y libertad de expresión e información, el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido en el ordenamiento jurídico colombiano como un derecho fundamental de carácter autónomo⁶¹.

En términos legales, el derecho fundamental de acceso a la información pública está regulado en Colombia por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), reglamentada por el Decreto Nacional 103 de 2015, y por la Ley 1755 de 2015 (por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición). Este marco normativo se encargó de cristalizar tanto las reglas jurisprudenciales consagradas por la Corte Constitucional en los últimos años, como los estándares regionales propios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por esa razón, define el derecho de modo que recoge, en sí mismo, los postulados jurisprudenciales nacionales e internacionales de mayor relevancia:

Artículo 4. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede **conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.**

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos. (negrilla fuera de texto).

Los principios que rigen la Ley de Transparencia están orientados a maximizar el acceso a la información pública, crear un régimen de acceso igualitario y generar información accesible y de calidad para la ciudadanía. Los principios de **máxima publicidad para titular universal** y de **transparencia** (análogos al principio de máxima divulgación del sistema interamericano) implican

⁵⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. párr. 98

⁵⁹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010. p. 4. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

⁶⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 74.

⁶¹ Así lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-274 de 2013, en la que señaló que “[e]n la Asamblea Nacional Constitucional, los constituyentes abordaron el tema del acceso a los documentos públicos desde la perspectiva del derecho fundamental a la información y optaron por su consagración como derecho independiente del derecho de petición, con el propósito, de *desterrar la llamada “cultura del secreto”, característica de sociedades de tendencia antidemocrática en las cuales no existe publicidad de los actos de las autoridades públicas, ya que toda información en poder del Estado es reservada, salvo algunas excepciones.*” También ver: Sentencia T-473 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón: “El acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio”.

que toda la información en poder, custodia o posesión de los sujetos obligados por la ley se presume pública. Esto quiere decir que no podrá ser reservada o limitada sino por un estricto régimen de excepciones que la misma ley consagra. Por otro lado, los principios de **no discriminación** y **gratuidad** apuntan a que el acceso a la información pública debe garantizarse en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos. Por lo tanto, la entrega de la información no puede condicionarse a la motivación de la solicitud o al pago de cierta suma de dinero que no corresponda al costo de reproducción física. El principio de **calidad de la información**, por otro lado, se refiere a la obligación de todos los sujetos obligados de entregar información clara, completa, veraz y en formatos accesibles, reutilizables y procesables, con el fin de que pueda ser entendida por distintas personas y procesada posteriormente para explotar su uso.

A pesar de que la información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado se presume pública según el principio de máxima divulgación, la Ley 1712 de 2014 contempla ciertos casos en los que su publicación puede atentar contra derechos individuales o bienes colectivos. El artículo 18 establece que la **información clasificada** es toda aquella que, en caso de ser divulgada, puede causar daño a los siguientes **derechos de personas naturales o jurídicas**: i) el derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado; ii) el derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad; iii) los secretos comerciales, industriales y profesionales. Según el párrafo de este artículo, “[e]stas 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” (negrilla fuera de texto).

En el mismo sentido, el artículo 19 señala que la **información reservada** es toda aquella cuya divulgación está exceptuada por daño a los siguientes **intereses públicos**: a) **la defensa y seguridad nacional**; ii) **seguridad pública**; iii) las relaciones internacionales; iv) la prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; v) el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; vi) la administración efectiva de la justicia; vii) los derechos de la infancia y la adolescencia; y viii) la estabilidad macroeconómica y financiera del país. Por último, el párrafo de este artículo indica que “Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”. En síntesis, el acceso a la información pública únicamente puede restringirse si se trata de **información clasificada** (cuya divulgación atenta contra derechos de personas naturales o jurídicas señalados en el artículo 18) o de **información reservada** (cuya divulgación atenta contra los intereses públicos señalados en el artículo 19).

En el evento en que un sujeto obligado determine que la información solicitada no puede ser entregada, la Ley de Transparencia señala que debe agotarse una **estricta carga argumentativa**. Así, el artículo 28 establece que, en caso de que cualquier autoridad niegue información pública, debe cumplir con tres requisitos: a) Mencionar la excepción contenida en los artículos 18 o 19 que fundamenta la reserva o clasificación de la información; b) Mencionar norma de rango constitucional o legal que contiene la reserva o clasificación; c) Realizar el examen sobre el daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. Este último punto – examen sobre daño presente, probable y específico– es una de las mayores virtudes de la ley, pues obliga a las autoridades a estudiar la proporcionalidad y razonabilidad de la restricción de acceso en cada caso concreto. Desde la promulgación de la ley, este examen se ha conocido como *test de daño* y su valoración es **obligatoria incluso si existe una norma de rango legal o constitucional que contenga la reserva o clasificación de información y tenga como fin la protección de alguno de los bienes jurídicos mencionados en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014**.

b. La jurisprudencia constitucional y el desarrollo del derecho: la triple función del derecho fundamental de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública también ha tenido un amplio desarrollo en la jurisprudencia nacional. A través de la interpretación de los artículos 23 y 74 de la Constitución Política, así como de los estándares regionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte ha determinado el alcance y el contenido de este derecho, lo que ha consolidado una línea jurisprudencial coherente y garantista⁶². En la Sentencia C-274 de 2013, mediante la cual se examina la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), la Corte Constitucional sistematiza la jurisprudencia más relevante en materia de acceso a la información pública. Sin embargo, presta especial atención a las funciones de este derecho en un sistema democrático. El precedente constitucional colombiano, al igual que la

⁶² Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia C-473 de 1999. M.P. Martha Victoria Sánchez; Sentencia C-711 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sánchez; Sentencia T-828 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

jurisprudencia y los estándares interamericanos, reconoce que el acceso a la información pública cumple tres funciones primordiales, a saber: i) promueve la participación democrática y la garantía de los derechos políticos; ii) garantiza la transparencia en la función pública; y iii) cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales.

Así, para la Corte, el derecho fundamental de acceso a la información pública conlleva la **garantía de la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos**, debido a la interdependencia que existe entre el *modelo de democracia participativa* y el acceso a documentos de interés público. Esta relación fue resaltada en la Sentencia C-038 de 1996, entre otras, cuando la Corte señaló que:

[...] no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P. art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales⁶³.

Asimismo, la Corte ha manifestado que el derecho de acceso a la información pública “permite formar un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico” que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado⁶⁴. Fue por ello que, en la Sentencia C-473 de 1999, la Corte reconoció que “los derechos humanos, y en especial de los derechos de libertad e igualdad política, tienen como presupuesto indispensable el acceso a la información”⁶⁵ (negrilla fuera de texto). En la sentencia C-711 de 1996, la Corte también reconoció la importancia de propiciar el desarrollo del principio de publicidad (también llamado de transparencia o máxima divulgación), pues solo así se logra la realización efectiva de la democracia participativa consagrada en el artículo 3 de la Constitución. En dicha sentencia se señaló lo siguiente: “[...] [los] ámbitos reales de libertad, en los cuales la comunidad ejercerá el control que le corresponde, **pasan por la efectiva y real posibilidad que tengan los ciudadanos de acceder a la información que necesitan para el efecto, la cual deberá ser suministrada por las autoridades competentes y responsables del servicio**”⁶⁶ (negrilla fuera de texto).

En la misma línea, el derecho de acceso a la información pública “**garantiza la transparencia de la gestión pública y, por lo tanto, constituye un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal**”⁶⁷. En la Sentencia C-491 de 2007, mediante la cual se estudió la constitucionalidad de la Ley de Gastos Reservados, la Corte estableció explícitamente la relación entre el acceso a la información y el control ciudadano. En concreto, manifestó que “[p]ara la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública. **Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar**”⁶⁸ (negrilla fuera de texto). En otras palabras, los servidores públicos, cualquiera sea su cargo o función, deben entregar a la ciudadanía toda la información que sustente la correcta ejecución tanto de sus labores funcionales, como de los recursos públicos a su disposición. Así lo señaló la Corte en la misma sentencia de 2007:

la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; **son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública [...]**⁶⁹ (negrilla fuera de texto)

Por último, la Corte reconoce el **valor que tiene el derecho de acceso a la información pública como derecho instrumental para la realización de otros derechos fundamentales**, pues permite acceder a datos o documentos necesarios para su satisfacción y conocer las condiciones de su ejercicio. Por ejemplo, en el caso del derecho a la verdad de las víctimas, la Corte ha señalado que “el derecho a acceder a documentos públicos es 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”. Esa relación instrumental del derecho a acceder a la información pública también existe para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como lo son asegurar que las autoridades y agencias estatales expliquen públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado a poder que han delegado en ellos los ciudadanos, así

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-473 de 1999. M.P. Martha Victoria Sáchica.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-711 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁹ Ibid.

como el destino que le han dado a los recursos públicos. Es una herramienta para el cumplimiento de deberes constitucionales y legales por parte de la ciudadanía, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-957 de 1999, en la que señaló lo siguiente:

El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

“Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades.

Habiendo descrito el contenido y el alcance de los derechos cuya vulneración aquí se alega, a continuación pasamos a describir la forma en la que los diferentes argumentos esgrimidos por la Secretaría del Senado y por los congresistas Lara Restrepo, Mendoza, Bravo y Agudelo para sustentar la negativa frente a la entrega y/o divulgación de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas los violan, tanto en su fase fundamental como en la instrumental.

3. La negativa frente a la entrega y/o divulgación de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas alegando la protección del derecho a la intimidad de servidores públicos es una limitación ilegítima de los derechos a la libertad de información y al derecho de acceso a información pública de ambas accionantes, y en consecuencia, viola el derecho a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político

La principal razón de la Secretaría del Senado, así como de los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, María Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo y Roy Leonardo Barreras, para negar la entrega y/o divulgación de la información solicitada es la protección del derecho a la intimidad del que goza todo ciudadano. A lo largo de sus respuestas, citan las normas que protegen el derecho a la intimidad (artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 y artículo 24 de la Ley 1755 de 2015) y mencionan apartados de sentencias de la Corte Constitucional en las que se explica cuál es el núcleo fundamental del derecho a la intimidad y el tipo de información que protege⁷⁰.

Sin embargo, al aducir este argumento, los congresistas omiten la distinción que el literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 plantea entre el derecho a la intimidad de quienes sean servidores públicos y el de las demás personas, cuando establece que el acceso a la información pública podrá ser rechazado siempre que el mismo pudiere causar un daño a “[e]l derecho de toda persona a la intimidad, **bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público**, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011⁷¹”. Al

⁷⁰ La Representante Ana Paola Agudelo, por ejemplo, sostiene que “se entiende que, dentro de mi obligación como congresista, está evidentemente el deber de presentar ante la opinión y la ciudadanía en general, todo lo relativo al ejercicio de la función pública, pero no lo relacionado con lo que compete a la esfera de la intimidad”. La Representante Guillermina Bravo, por su parte, afirma que “las declaraciones de bienes y rentas no son documentos que en mi carácter de congresista expida por razón de mis funciones, por lo cual no son documentos públicos como ustedes manifiestan, por el contrario, dichos documentos son privados (...) que surgen de la obligación que tenemos los servidores públicos de reportar los bienes e ingresos ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (...)”. En el mismo sentido, el Representante Rodrigo Lara Restrepo adujo que la información solicitada “hace parte de la hoja de vida y, por lo tanto, se trata de información clasificada (...) ofrecerla sin mi consentimiento atenta contra el derecho fundamental a la intimidad”. Por último, en su respuesta la Representante Mendoza aduce que “la información que los servidores públicos le proporcionan al Estado a través de dicha declaración se encuentra plasmada dentro del radio fundamental del derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Carta Política”.

⁷¹ Cabe destacar que el segundo enunciado del literal –“en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011”– establece que la aplicación de la excepción de acceso a la información por razones de intimidad debe leerse a la luz del numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2011, norma según la cual tendrán carácter reservado las informaciones 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. Por ello, a partir de una lectura articulada de las dos normas, se puede inferir que la protección de la intimidad a la que hace referencia el literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 no se refiere a la totalidad de los documentos antes enunciados, sino a la información que estando presente en ellos pueda involucrar derechos a la privacidad e intimidad de las personas.

Esta regla de acceso a la información ha sido establecida por la Corte Constitucional en distintas decisiones. Sin embargo, la más relevante en este caso es la Sentencia C-951 de 2014, en la que estudió la constitucionalidad de La Ley 1755 de 2015 (por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título relativo a este derecho en la Ley 1437 de 2011). En esta decisión la Corte analiza el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 y señala que “no todos los datos que reposan en las hojas de vida, la historia laboral, los expedientes pensionales y demás registros de personal están cobijados por la reserva [...] no estarán sujetos a reserva aquellos datos que tengan relevancia pública y no encajen en la categoría de datos personales sensibles [...]”. Por ende, la misma Corte reitera que el numeral 3 del artículo 24 no se refiere a la totalidad de los documentos que puedan contener datos sensibles, pues “el alcance de su contenido se deb[e] interpretar de manera sistemática e integrada, toda vez que como ya se ha advertido del mismo texto del numeral 3 se deduce que no se trata de la reserva de las hojas de vidas, la historia laboral o los expedientes pensionales

respecto, cabe destacar que al analizar la constitucionalidad de dicho literal, en la sentencia C-274 de 2013 la Corte Constitucional señaló que en efecto, “cuando se trata de funcionarios públicos, el escrutinio de ciertos datos personales está permitido, de conformidad con los parámetros de constitucionalidad señalados, por lo cual no encuentra la Corte que sea incompatible con el artículo 74 de la Carta ni con otras disposiciones constitucionales”⁷².

Sin embargo, para entender los parámetros de constitucionalidad a los que se refiere la Corte y conforme a los cuales la Ley 1712 de 2014 permite el escrutinio de ciertos datos personales de los funcionarios públicos, a continuación procederemos a desarrollar la jurisprudencia interamericana y nacional que ha sido desarrollada en la materia.

3.1. Jurisprudencia interamericana sobre el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos

Tanto el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos como el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que “[n]adie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación” y “[t]oda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

Sin embargo, al interpretar el artículo 11 la Corte IDH ha sostenido que al tratarse de funcionarios públicos, la protección de ese derecho puede verse restringida. Por ejemplo, así lo señaló inicialmente en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, en el que se evaluaba si el Estado de Costa Rica era internacionalmente responsable por la vulneración del derecho a la libertad de expresión del señor Mauricio Herrera Ulloa, al haberlo condenado penalmente por el delito de difamación, por la publicación, en el periódico “La Nación”, de diversos artículos en los que se reproducían parcialmente reportajes de la prensa escrita belga que atribuían al diplomático Félix Przedborski, representante ad honorem de Costa Rica en la Organización Internacional de Energía Atómica en Austria, la comisión de hechos ilícitos graves. Para resolver este caso la Corte sostuvo que:

127. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público.

128. En este contexto es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a **funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública** deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio **respecto de asuntos de interés público**, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los **funcionarios públicos o de las personas públicas** no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático.

129. Es así que **el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada**. Aquellas **personas que influyen en cuestiones de interés público** se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que **sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público**⁷³ (negrilla fuera del texto).

Teniendo en cuenta la anterior reflexión, la Corte IDH concluyó que la sanción penal impuesta al periodista Mauricio Herrera Ulloa fue una restricción innecesaria en una sociedad democrática y consecuentemente incompatible con la Convención Americana. Lo anterior, en la medida en que la información por él publicada tenía que ver con la conducta de un funcionario público en el extranjero, cumpliendo así con el aludido criterio de interés público.

Tiempo después, la Corte IDH se volvió a referir a este tema en la sentencia del caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, en la que se estudiaba si la República de Panamá había vulnerado el derecho a la libertad de expresión del abogado Santander Tristán Donoso, al haberlo condenado penalmente por el delito de calumnia, por haberle atribuido al Procurador General de la Nación, durante una rueda de prensa, la interceptación y la consecuente grabación de sus llamadas telefónicas. Frente al particular, la Corte nuevamente reiteró que:

(...) las expresiones concernientes a la idoneidad de una **persona para el desempeño de un cargo público** o a los actos realizados por **funcionarios públicos** en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático. La Corte ha señalado que en una sociedad democrática los **funcionarios públicos** están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la

en su totalidad, sino de apartes específicos que hagan alusión a datos que involucran la esfera de intimidad y privacidad de las personas”.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷³ Corte I.D.H. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Párr. 127-129.

esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza⁷⁴.

Así mismo, agregó que:

(...) el derecho internacional establece que el umbral de protección al honor de un **funcionario público** debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones (*supra* párr. 115). Esta protección al honor de manera diferenciada se explica porque **el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad**, lo que lo lleva a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su honor, así como también por la posibilidad, asociada a su condición, de tener una mayor influencia social y facilidad de acceso a los medios de comunicación para dar explicaciones o responder sobre hechos que los involucren⁷⁵.

A partir de esas consideraciones, la Corte consideró que el señor Tristán Donoso realizó manifestaciones sobre hechos que revestían el mayor interés público en el marco de un intenso debate público sobre las atribuciones del Procurador General de la Nación para interceptar y grabar conversaciones telefónicas. En consecuencia, concluyó que la sanción penal impuesta era manifiestamente innecesaria en relación con la alegada afectación del derecho a la honra del Procurador, resultando así violatoria del derecho a la libertad de expresión del Señor Tristán Donoso.

Finalmente, esta postura fue luego reiterada y complementada por la Corte IDH en el caso *Fontevicchia D'Amico Vs. Argentina*, en el que se examinaba si la República Argentina había violado el derecho a la libertad de expresión del director y del editor de la revista "Noticias" al condenarlos civilmente por la publicación de dos artículos en los que se hablaba sobre la existencia de un hijo no reconocido del entonces Presidente de la República Carlos Saúl Menem con una diputada, sobre la relación entre el ex presidente y la diputada y sobre la relación entre el primer mandatario y su hijo. En esa ocasión, la Corte IDH consideró:

(...) dos criterios relevantes, tratándose de la difusión de información sobre eventuales aspectos de la vida privada, son: a) el diferente umbral de protección de los **funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente**, respecto de las figuras públicas y de los particulares, y b) el **interés público** de las acciones que aquellos realizan.

60. El diferente umbral de protección del funcionario público se explica porque se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo cual lo puede llevar a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su derecho a la vida privada. (...)

61. En cuanto al carácter de interés público, en su jurisprudencia la Corte ha reafirmado la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes⁷⁶ (negrilla fuera del texto).

Con base en esas consideraciones, la Corte concluyó que en el caso bajo estudio no hubo una injerencia abusiva o arbitraria en la vida privada del señor Menem por parte de la revista "Noticias" pues: i) en ese caso concreto no sólo se trataba de un funcionario público, **sino de uno de elección popular**, que de hecho ostentaba el más alto cargo electivo de su país, estando por ello sujeto al mayor escrutinio social; y, ii) la información era de interés público y su publicación resultó en un llamado a ejercer el control público pues daba cuenta de: "a) la disposición de cuantiosas sumas de dinero hacia esas personas por parte del entonces Presidente de la Nación; b) la entrega a dichas personas de regalos costosos, y c) la presunta existencia de gestiones y favores económicos y políticos al entonces esposo de la señora Meza. Dicha información se relaciona con la integridad de los funcionarios y, **aún sin necesidad de determinar si se hizo uso de fondos públicos para fines personales, la disposición de sumas cuantiosas y regalos costosos por parte de un Presidente de la Nación, así como con la eventual existencia de gestiones o interferencias en una investigación judicial, son cuestiones sobre las cuales existe un legítimo interés social en conocerlas**"⁷⁷ (negrilla fuera del texto). En consecuencia, la Corte declaró la violación del derecho a la libertad de expresión del director y el editor de la revista por parte del Estado argentino.

3.2. Jurisprudencia nacional sobre el derecho a la intimidad de los personajes públicos

De igual forma, en varias ocasiones la Corte Constitucional de Colombia ha analizado la admisibilidad de una mayor restricción del derecho a la intimidad cuando en ejercicio de la libertad de información y del derecho de acceso a información pública se accede y/o divulga información referida a personajes públicos. Frente al particular, la **doctrina jurisprudencial vigente** establece que los casos de colisión entre el derecho a la libertad de información y la intimidad deben solucionarse mediante un juicio de ponderación *tetrapartito*, pero sobre la base inicial de la primacía de la libertad de información. Esto último, "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

⁷⁴ Corte I.D.H. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Párr. 115.

⁷⁵ *Ibid.* Párr. 122.

⁷⁶ Corte I.D.H. *Caso Fontevicchia D'Amico Vs. Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Párr. 59-61.

⁷⁷ *Ibid.* Párr. 62.

democracia participativa”⁷⁸. Así, la Corte ha dejado claro que partiendo de la primacía de la libertad de información, en los casos como el que aquí se discute es necesario evaluar: i) la calidad de la persona; ii) el contenido de la información; iii) el contexto en el que ésta es objeto de tratamiento; y finalmente, iv) las calidades particulares de quien ejerce el derecho a la libertad de información. Una vez aplicados estos criterios, la primacía de los derechos a la libertad de información y al acceso a la información pública se podrá reafirmar en caso de encontrarse que el titular del derecho a la intimidad es una persona pública, cuya información resulta de interés público en unas determinadas circunstancias de tiempo, modo y lugar, y especialmente, cuando que quien ejerce el derecho a la libertad de información es un periodista.

Sin embargo, y tal y como lo señaló la Corte en la sentencia T-902 de 2014, para llegar a la posición jurisprudencial actual la Corte tuvo que trasegar por cinco momentos distintos de la jurisprudencia constitucional. Tal y como pasamos a ver a continuación, a lo largo de esos momentos la posición de la Corte ha evolucionado frente a dos ejes fundamentales, a saber: i) la existencia o ausencia de una presunción de prevalencia de un derecho sobre el otro y, ii) el uso de criterios para determinar dicha prevalencia. Así, en lo que respecta al primer eje, a través de los años la Corte pasó de dar prevalencia a la defensa del derecho a la intimidad, a desestimar cualquier tipo de prevalencia en abstracto, y finalmente, a reconocer la primacía *prima facie* de la libertad de información. Del mismo modo, en lo que tiene que ver con el segundo eje la Corte pasó de ignorar la calidad de la persona titular del derecho a la intimidad, a complementar paulatinamente ese criterio con los otros tres criterios arriba mencionados (contenido de la información, contexto y calidad de quien ejerce el derecho a la libertad de información).

En concreto, el **primer momento** de la jurisprudencia constitucional en la materia tuvo lugar con las sentencias anteriores a 1995. En la sentencia representativa de ese primer periodo la jurisprudencia se inclinó hacia la prevalencia de la defensa del derecho a la intimidad de los personajes públicos frente al ejercicio de un “mal entendido derecho a la información”. En el **segundo momento**, por su parte, la Corte Constitucional optó por preferir el derecho a la información frente al derecho a la intimidad cuando el sujeto activo de éste último fuera una persona de importancia pública y siempre y cuando no se pusiera en riesgo el núcleo esencial de su derecho a la intimidad. Sin embargo, tiempo después la jurisprudencia de la Corte Constitucional desarrollaría un **tercer momento** (que ha vuelto a manifestarse recurrentemente en años recientes), en el que se precisó que el mayor escrutinio al que se ven sometidos los personajes públicos no opera respecto de cualquier tipo de información, pues se exige que el contenido de la información obedezca a un verdadero y legítimo interés general. Por su parte, el **cuarto momento** de la jurisprudencia en la materia llegó poco después, cuando la Corte estableció que incluso en el caso de los personajes públicos no era posible establecer una prevalencia en abstracto del derecho a la información sobre el derecho a la intimidad o viceversa. En consecuencia, en esta época se consolidó la revisión de tres criterios (calidad de la persona, contenido de la información y contexto), desarrollados por la sentencia T-036 de 2002, cuyo cumplimiento debía verificarse por el juez de tutela para determinar, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso, la primacía de uno de los derechos sobre el otro. Finalmente, en el **quinto y último momento** de la jurisprudencia en comento, que se mantiene vigente hoy en día, la Corte Constitucional reitera que los casos de colisión entre la libertad de información y la intimidad deben solucionarse mediante un juicio de ponderación (ahora con cuatro criterios, pues se adiciona la calidad de quien ejerce el derecho a la libertad de información), pero sobre la base inicial de la primacía de la libertad de información, por el papel que esta última desempeña en el control social y en la construcción de una democracia participativa.

Dicho esto, el problema jurídico a partir del cual se construyó la línea jurisprudencial que aquí se describe es:

Tabla III. Línea jurisprudencial sobre la admisibilidad de una mayor restricción del derecho a la intimidad de los personajes públicos

¿Es admisible preferir el derecho de acceso a información sobre el derecho a la intimidad cuando el titular de este último es un personaje público?		
NO es admisible	T-611-92 (Cantante)	SU-056-95 (Consultores, confidentes, actores políticos, cívicos o
		SÍ es admisible

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-902 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

	<p>comunitarios)</p> <p>T-322-96 (Político)</p> <p>T-696-96 (Apoderado del Presidente de la República)</p> <p>T-066-98 (Alcalde)</p> <p>T-1202-00 (Secretario General de la Presidencia)</p> <p>SU-1723-00 (Cantante)</p> <p>T-036-02 (Persona común)</p> <p>T-437-04 (Político)</p> <p>T-298-09 (Senador)</p> <p>T-904-13 (Contralora General de la República)</p> <p>T-902-14 (Ex congresista)</p> <p>T-312-15 (Fiscal Delegado)</p> <p>T-546-16 (Director General de la Policía Nacional)</p>	
--	--	--

Como se ve, en un **primer momento** la Corte Constitucional sostuvo que la intimidad de las personas con notoriedad pública no siempre debe ceder ante el derecho a la información. Al respecto, resulta necesario destacar la sentencia **T-611 de 1992**, en la que Corte Constitucional resolvió una acción de tutela interpuesta por Clara Cabello de Orozco, esposa del difunto cantante Rafael Orozco, en contra de los periódicos "El Heraldó", "La Libertad" y "El Espacio". En esa ocasión, la Corte analizó si los medios de comunicación demandados habían violado, entre otros, el derecho a la intimidad familiar y personal de la accionante y sus hijas al divulgar información sobre la relación extramatrimonial del difunto cantante vallenato con otra mujer. En esta oportunidad, la Corte Constitucional señaló que "la restricción de la vida privada, aún respecto de **personas con notoriedad pública**, no puede ser absoluta, ya que ni ellas ni sus familias pueden renunciar ni los medios de comunicación están legitimados para exigirles que renuncien "in abstracto" a la garantía que les ofrece, en consideración a su dignidad, la Carta Política. En otros términos, siempre subsistirá un núcleo esencial de privacidad que debe ser invulnerable al ejercicio de un mal entendido derecho a la información. Como ya lo expresó esta Corte mediante la ya citada sentencia

T-414, en caso de conflicto insalvable entre los dos derechos, prevalece el de la intimidad⁷⁹ (negrilla fuera del texto). En ese sentido, estableció que la restricción de la vida privada de aquellos personajes sólo procede cuando “la estrecha vinculación entre acontecimientos de la vida privada y los intereses generales hace inevitable que salgan a la luz pública aspectos que de otra manera deberían permanecer reservados al dominio estrictamente particular. Obviamente se trata de situaciones excepcionales, caracterizadas específicamente por una real y grave afectación del interés común y no simplemente por la curiosidad o el morbo y por tanto deben estar tan sólo referidas a aquéllos elementos cobijados por dicho interés⁸⁰”. A partir de estas premisas, en la sentencia se confirmó la protección de los derechos de la accionante y de sus hijas, pues los hechos divulgados por los medios de comunicación eran—según la Corte—, acontecimientos íntimos que no eran de interés público y que tan sólo importaban a la familia.

Sin embargo, pronto llegaría el **segundo momento** de la jurisprudencia en la materia, en el que la Corte Constitucional empezó a sostener que cuando se tratara de personas de importancia pública, el derecho a la información debía ser preferido frente al derecho a la intimidad, siempre y cuando no se comprometiera el núcleo esencial de este último. Lo anterior, respondiendo al 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**. (...)”⁸¹ (negrilla fuera del texto).

Así, por ejemplo, en la sentencia **SU-056 de 1995** la Corte Constitucional analizó si la publicación de un libro que contenía datos personales de **personas que han sido ampliamente conocidas** como consultores, confidentes, actores políticos, cívicos o comunitarios, lesionaba gravemente sus derechos constitucionales fundamentales, como la intimidad personal o familiar, la honra o el buen nombre. En ese caso, la Corte consideró que “si las demandantes tienen la **calidad de personas cuyas actuaciones son del dominio público del medio en donde ocurrieron los hechos**, el concepto de vida privada con respecto a ellas se relativiza y se integra al de la vida pública⁸²” (negrilla fuera del texto). En ese sentido, revocó las sentencias de primera y segunda instancia, y en su lugar dispuso negar la protección solicitada.

En forma similar, en la sentencia **T-066 de 1998** la Corte Constitucional evaluó si la Revista Semana había vulnerado el derecho fundamental a la intimidad, al buen nombre y a la honra del entonces Alcalde de Silvia, Cauca, a través de la publicación de un artículo en el cual se aseveraba que, de acuerdo con un informe reservado del Ejército, el mencionado Alcalde tenía vínculos con la guerrilla. En esa ocasión, la Corte señaló que las **personas que se desempeñan en posiciones de notoriedad e interés público**, “(...) 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 sociedad⁸³” (negrilla fuera del texto). Además, apuntó que “[s]i 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 poderes⁸⁴”. A pesar de ello, la Corte concedió el amparo solicitado por el accionante, aduciendo que en esa ocasión la Revista Semana actuó en forma ligera e imprudente al no buscar establecer la veracidad de los datos revelados.

Un caso parecido fue el de la sentencia **T-1202 de 2000**, en la que la Corte Constitucional evaluó si el periódico El Mundo de Medellín había vulnerado los derechos fundamentales a la intimidad, a la honra y al buen nombre del Secretario Privado de la Presidencia de la República al publicar un editorial en el que se sostenía que las objeciones presentadas por el Presidente al artículo 18 del proyecto de ley del nuevo Código Penal no eran fruto de una convicción del Gobierno sino de los contratos millonarios que la Secretaría Jurídica de la Presidencia adjudicó para que distintos abogados (amigos naturalmente) opinaran sobre el Código. En esa ocasión, la Corte reiteró que “la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar la prevalencia de aquel sobre los derechos al buen nombre y la honra cuando estos entran en conflicto por razón de la difusión de informaciones que envuelvan **temas o personajes de naturaleza pública**”⁸⁵. A pesar de esto, la Corte decidió conceder el amparo solicitado, argumentando que la información divulgada faltó al criterio de veracidad.

Incluso, algún tiempo después la Corte retomaría la postura de este segundo momento jurisprudencial en la sentencia **T-437 de 2004**, reiterando la posición expresada en las sentencias T-066 de 1998 y T-1202 de 2000. En esa ocasión, la Corte analizaba si la revista Cambio había

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia T-902 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia SU-056 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-1202 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

vulnerado el derecho a la intimidad del político Pedro Juan Moreno, al publicar el artículo “La piedra en el zapato” en el que le endilgaban al accionante ser creador de las convivires, instituciones asociadas de manera dañina con los grupos paramilitares que operan al margen de la ley. Frente al particular, la Corte reiteró que “éste análisis varía cuando se trata de **personajes públicos**, pues si bien es claro que éstos tienen derecho a solicitar la protección de su derecho fundamental a la intimidad, **su espacio de privacidad, en virtud de su desarrollo social, se ve reducido**”⁸⁶ (negrilla fuera del texto). En consecuencia, negó la acción de tutela presentada.

Sin embargo, con la sentencia **SU-1723 de 2000** llegó formalmente el **tercer momento** de la jurisprudencia en la materia. A partir de esa sentencia, en la que se evaluaba si la empresa TELECOLOMBIA LTDA había vulnerado los derechos a la intimidad, al buen nombre, a la honra y al debido proceso del cantante Diomedes Díaz Maestre al emitir el programa “Unidad Investigativa”, en donde se expusieron aspectos íntimos de su vida privada, de su comportamiento sexual y de su salud, la Corte Constitucional reiteró la primacía del derecho de acceso a información, pero empezó a reclamar que la mayor restricción del derecho a la intimidad de los personajes públicos no opera respecto de cualquier tipo de información, sino sólo respecto de la que obedece a un verdadero y legítimo interés general. En concreto, en esta sentencia de unificación la Corte reiteró que “[e]l derecho a la información goza, atendiendo los principios anteriormente reseñados, de una posición preferente *prima facie*, sobre otros derechos fundamentales cuya finalidad es resguardar la esfera privada del individuo. Ha sido clara la jurisprudencia constitucional al señalar que entre el eventual daño ocasionado por una información errada (consecuencia de la libertad de informar) y la restricción a esta para evitarlo, es preferible asumir el riesgo primero”⁸⁷. Adicionalmente, introdujo por primera vez el concepto de “relevancia pública”, que según dijo, debe ser utilizado para valorar una determinada injerencia en el derecho a la intimidad de una persona. Según la Corte, “el principio de relevancia pública se refiere a la necesidad de una información que se desenvuelva en el marco del interés general del asunto a tratar. En este sentido, dos aspectos cobran vigencia: la calidad de la persona y el contenido de la información”⁸⁸. En lo que respecta a la calidad de la persona, el Alto Tribunal Constitucional reiteró que “[a]quellos **personajes públicos o quienes por razón de su actividad proyectan su imagen en la sociedad**, deben aceptar el costo de ello (consentimiento tácito), representado en la posibilidad de una intromisión en su vida privada y en el hecho de ser susceptibles de críticas, opiniones o revelaciones desfavorables”⁸⁹ (negrilla fuera del texto). Por su parte, en relación con el contenido de la información la Corte añadió que “[r]esulta imperativo, además, que el contenido de una información obedezca a un verdadero y legítimo **interés general** de conformidad con la trascendencia y el impacto social. Así, la libertad de información toma ventaja cuando de la magnitud misma de los hechos surge la necesidad de conocimiento público y se despierta el interés general, más no una simple curiosidad generalizada sin importar ahora la calidad del sujeto como personaje público o privado”⁹⁰ (negrilla fuera del texto). Frente a este último punto, la Corte precisó que debe tratarse de un interés legítimo de la sociedad, que sea público, real, serio y actual, debiendo entonces “corresponder al momento histórico en el cual se produjo un hecho y no puede insistirse en él o retomarse cuando por el transcurso del tiempo ha ocupado un lugar secundario en la atención de la sociedad”⁹¹. Así, al constatar que en el caso del cantante Diomedes Díaz se cumplía con los dos aspectos que configuran la relevancia pública, la Corte decidió negar el amparo solicitado.

Si bien esta fue la primera vez en la que la Corte exigió formalmente el criterio del “contenido de la información”, en sentencias anteriores ya había hecho referencia a la importancia del interés general para determinar la viabilidad del acceso a determinada información íntima. Ejemplo de ello es la sentencia **T-322 de 1996**, en la que la Corte analizaba si los senadores Fabio Valencia Cossio y Hernán Motta Motta habían violado el derecho fundamental a la intimidad del Secretario de Gobierno del entonces Gobernador de Antioquia, al revelar, durante un debate sobre la situación de Urabá, las aparentes vinculaciones del accionante con grupos paramilitares. En esa ocasión la Corte negó el amparo solicitado, argumentando que “si las referencias que se hacen **a un importante servidor público o a una personalidad que es susceptible de ser sujeto de opinión pública, guardan relación con un problema que interesa a todos**, como es el de la paz y que era el tema del orden del día para controvertir en las Cámaras, no puede invocarse de manera generalizada por quien es mencionado en la crítica, que su intimidad, su honra y su imagen le sirven de escudo”⁹² (negrilla fuera del texto). De lo contrario —dijo la Corte—, desaparecería el control político a los actos de los servidores públicos.

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-437 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-1723 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-1723 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Corte Constitucional. Sentencia T-322 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Así mismo, en sentencias posteriores a la SU-1723 de 2000 la Corte continuó haciendo referencia a los dos aspectos que componen el principio de relevancia pública (la calidad de la persona y el contenido de la información). Así, por ejemplo, esta posición fue nuevamente planteada en la sentencia **T-298 de 2009**, en donde la Corte se preguntaba si el Diario del Huila había violado el derecho al buen nombre del Senador Hernán Andrade al publicar el artículo "Empleados del Hospital de Neiva prenden el ventilador", en el cual se vinculaba al accionante con hechos de corrupción ocurridos en el mencionado hospital. Según la Corte, "en temas de marcada **relevancia pública** en los cuales se encuentre involucrado **un servidor público**, el derecho a la libertad de expresión e información adquiere una mayor amplitud y resistencia. En efecto, como ya se ha señalado, cuando una persona ha decidido voluntariamente convertirse en un personaje público o cuando tiene el poder de administrar de alguna manera el poder del Estado, tiene el deber de soportar mayores críticas y cuestionamientos que una persona del común que no ostenta poder público alguno y que no ha decidido someterse al escrutinio público. Adicionalmente, en los casos de frontera o casos límite, en los cuales la relevancia pública de la información no se niega pero tampoco aparece del todo clara, la opción por la libertad de expresión sobre otros derechos como el derecho a la privacidad o al honor, se encuentra justificada en los importantes valores y principios individuales, y sobre todo colectivos, que este derecho protege"⁹³ (negrilla fuera del texto). Como se ve, en este caso, además del carácter de servidor público del titular del derecho y de la relevancia pública del tema a tratar, la Corte hizo énfasis en el "**poder de administrar de alguna manera el poder del Estado**". En esa medida, en esa sentencia la Corte parece haber hecho incluso una distinción entre los servidores públicos sin autoridad alguna, y aquellos como el Senador del caso estudiado en ese entonces, que tienen poder de decisión o administración. A pesar de ello, en el presente caso la Corte confirmó la sentencia de primera instancia en la que se protegía el derecho a la honra del Senador. Lo anterior, en tanto el periódico en comento había vulnerado el principio de imparcialidad al dejar de contrastar la información publicada.

De igual forma, en la sentencia **T-904 de 2013** la Corte Constitucional retomó los criterios de calidad de la persona y contenido de la información, pero desarrollando los aspectos de la vida privada de los **funcionarios públicos** (en especial si se trata de **altos dignatarios** o de **funcionarios elegidos popularmente**) que se consideran de relevancia pública. En esa ocasión la Corte se encontraba evaluando si el noticiero Noticias Uno había vulnerado los derechos fundamentales a la intimidad personal y a la propia imagen de los menores GBM, CACP, MAR y JPCS por difundir sus imágenes en un reportaje donde se informaba sobre las molestias de los vecinos de la Contralora General de la República Sandra Morelli, madre del menor GBM, a raíz de los ruidos provenientes de su vivienda y por la no comparecencia de esta funcionaria a las audiencias de conciliación a las que fue citada dentro del trámite de la querrela policial interpuesta por sus vecinos. Para resolver la controversia en esa sentencia la Corte Constitucional reiteró y puntualizó que "(...) se ha admitido que el umbral de protección de estos derechos se reduce en relación con **los personajes públicos y, dentro de estos, de manera especial para los altos funcionarios del Estado**, pues en razón del rol que desempeñan han de estar dispuestos a someterse al escrutinio de su vida pública y de aquellos **aspectos de su vida privada sobre los cuales asiste a la ciudadanía un legítimo derecho a conocer y debatir, por estar referidos** (i) a las funciones que esa persona ejecuta; (ii) al incumplimiento de un deber legal como ciudadano; (iii) a aspectos de la vida privada relevantes para evaluar la confianza depositada en las personas a las que se confía el manejo de lo público; (iv) a la competencia y capacidades requeridas para ejercer sus funciones"⁹⁴ (negrilla fuera del texto). Así, y tal como ya lo había hecho en la sentencia T-298 de 2009, dentro de los servidores públicos la Corte hizo énfasis en los **altos dignatarios del Estado** y en los **funcionarios de elección popular**, por ser estos los que gozan de poder de decisión sobre la cosa pública y/o de un grado importante de representación. Y con base en esa posición, la Corte concluyó que el video publicado tenía por objeto "informar sobre la conducta de una **alta servidora del Estado** - la Contralora General de la República - que si bien no guardaba relación directa con el ejercicio de sus funciones sino con aspectos de su vida privada, **era de relevancia pública** por cuanto con ella se ponía de manifiesto un posible incumplimiento de sus deberes ciudadanos"⁹⁵ (negrilla fuera del texto). Sin embargo, dado que son los altos dignatarios y no sus familiares quienes están sujetos a un especial escrutinio por parte de la ciudadanía, se ordenó a Noticias Uno suprimir las imágenes en las que se daba a conocer la figura de los menores, así como otros datos que podrían facilitar la identificación del hijo de la Contralora.

Incluso, en sus sentencias más recientes la Corte ha vuelto a utilizar los criterios de calidad de la persona y contenido de la información, así como los aspectos de la vida de los altos dignatarios y de los funcionarios elegidos popularmente que se consideran de relevancia pública. Sin embargo, en esas sentencia dichos criterios se han abordado desde la perspectiva de los discursos especialmente protegidos. Así, tenemos la sentencia **T-312 de 2015**, en donde la Corte

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia T-298 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹⁵ Ibid.

Constitucional analizó si Caracol Televisión S.A. había vulnerado los derechos fundamentales al buen nombre, a la honra, a la imagen propia y a la vida de Jesús Aureliano Gómez Jiménez, con ocasión del reportaje periodístico “Borrando la evidencia”, en el que se hacían referencias directas e indirectas a la labor del accionante como Fiscal. En esa ocasión la Corte empezó por reiterar que “la manera más adecuada de resolver los conflictos que surgen alrededor del ejercicio de la libertad de información no consiste en establecer jerarquías abstractas frente a otros derechos y valores, sino en *“hacer una cuidadosa ponderación de los intereses en juego teniendo en cuenta las circunstancias concretas”*”⁹⁶. Acto seguido, se refirió a los discursos que, por su importancia crítica para el funcionamiento de la democracia, como medio de control ciudadano o para el ejercicio de los demás derechos, gozan de un especial nivel de protección, siendo éstos: (i) el discurso político y sobre asuntos de interés público y (ii) el discurso sobre **funcionarios o personajes públicos**. Al describir el primer tipo de discurso, reiteró textualmente lo dicho por la sentencia SU-1723 de 2000 ya mencionada, según la cual “[e]s preciso examinar que el contenido de una información obedezca a un verdadero y legítimo interés general de conformidad con la trascendencia y el impacto social. Así, la libertad de información toma ventaja cuando de la magnitud misma de los hechos surge la necesidad de conocimiento público y se despierta el interés general”⁹⁷. Del mismo modo, al referirse a la especial protección de la que goza el discurso sobre funcionarios o personajes públicos el Alto Tribunal Constitucional trajo a colación el apartado pertinente de la sentencia SU-1723 de 2000 en donde se señala la admisibilidad de una mayor restricción del derecho a la intimidad de quienes por razón de sus cargos, actividades y de su desempeño en la sociedad se convierten en centros de atención con notoriedad pública. Del mismo modo, reiteró los cuatro aspectos del fuero interno de los funcionarios públicos sobre los cuales le asiste a la ciudadanía un legítimo derecho a conocer y debatir, y que fueron inicialmente establecidos en la sentencia T-904 de 2013 más arriba descrita. Por último, señaló que “[e]l mayor grado de escrutinio para este grupo de personas se justifica por el **carácter de interés público de las actividades que realizan**, porque **se han expuesto voluntariamente** a una mayor exposición al ocupar un determinado cargo y porque tienen una **enorme capacidad de controvertir** la información a través de su poder de convocatoria pública”⁹⁸ (negrilla fuera del texto). Así, a partir de esos estándares la Corte concluyó que en el caso bajo examen no se vulneraron los derechos del accionante pues, “[e]n su condición de **funcionario público** ha de estar expuesto a las preguntas, el control e incluso el reproche ciudadano, sobre todo cuando se trata de procesos de notorio **interés general**. En este contexto, está en el deber de atender los requerimientos de las víctimas y de explicar en un lenguaje accesible, según los parámetros del ente acusador y la confidencialidad del proceso, sus actuaciones”⁹⁹ (negrilla fuera del texto).

Caso muy similar fue el de la reciente sentencia **T-546 de 2016**. En esa ocasión, la Corte analizaba si Jesús Vergara Padilla y la Editorial La Oveja Negra Ltda. habían desconocido los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, honra, buen nombre y dignidad humana del ex Director General de la Policía Nacional Rodolfo Palomino López al exponer su foto en la carátula del libro “La comunidad del anillo”, que compendió noticias y columnas de opinión surgidas a propósito de la investigación iniciada en su contra por la presunta red de prostitución al interior de la Policía Nacional. Para resolver ese caso la Corte procedió de manera idéntica a la sentencia T-312 de 2015, refiriéndose a los discursos especialmente protegidos y citando los precedentes aquí descritos. A partir de eso, confirmó la sentencia de primera instancia en la que se había negado el amparo solicitado, dando así aplicación a la regla jurisprudencial según la cual “la publicación de **hechos de relevancia e interés público** sobre **personajes con proyección o reconocimiento social por la función o rol que desempeñan**, goza de una protección especial por parte del Estado siempre que consulten mínimos de veracidad e imparcialidad y no involucren la afectación de los derechos fundamentales a la honra, la intimidad, el buen nombre y la imagen propia”¹⁰⁰ (negrilla fuera del texto).

Empero, un **cuarto momento** de la jurisprudencia bajo examen surgiría con la sentencia **T-036 de 2002**, en donde la Corte aclaró que no es posible establecer una prevalencia en abstracto del derecho a la información sobre el derecho a la intimidad, o viceversa. En esa medida, a partir de ese momento se estableció la necesidad de revisar tres criterios, cuyo cumplimiento debía verificarse en cada caso concreto para determinar la primacía de uno de los derechos sobre el otro. En cuanto a estos criterios, la Corte reiteró los aspectos de calidad de la persona y contenido de la información previamente incluidos bajo el principio de “relevancia pública”, pero agregó un tercer criterio, a saber: las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

En particular, en esa ocasión la Corte se encontraba evaluado si el diario El Espacio había vulnerado los derechos a la intimidad personal y familiar de la accionante al publicar un artículo

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-312 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-1723 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-312 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

titulado “Espeluznante Historia de Satanismo” y “Le entregó su alma al diablo”, en donde se divulgaba la información que ella y su familia habían proporcionado al señor Héctor Veloza Cano sobre la vida y la muerte de su hijo, quien se había suicidado en extrañas circunstancias. A diferencia de su jurisprudencia pasada, en este caso la Corte señaló: “No es posible establecer una prevalencia en abstracto del derecho a la información sobre el derecho a la intimidad, o viceversa, independientemente de la situación fáctica en la que estos se presenten. Por lo tanto, el juez de tutela debe tener en cuenta los aspectos relevantes de cada caso concreto. Para ello, tanto la doctrina como la jurisprudencia han establecido **unos criterios** para determinar, de acuerdo con las circunstancias particulares, la primacía de uno sobre el otro”¹⁰¹ (negrilla fuera del texto). Frente a esos criterios, resaltó en primer lugar, la **posición que tiene dentro de la sociedad la persona cuya intimidad se protege**. Así, reiteró que “cuando se trata de **personas públicas**, el contenido protegido por el derecho a la intimidad es más restringido que cuando se trata de personas que han optado por reducir al mínimo su interacción dentro de la esfera pública”¹⁰² (negrilla fuera del texto). En segundo lugar se refirió a la noción de **interés general**, señalando que “el derecho a la información prevalece frente al derecho a la intimidad en la medida en que la información sea de interés general, y por lo tanto sea pertinente su publicación”¹⁰³. Por último, y complementando la posición jurisprudencial sentada en la sentencia SU-1723 de 2000, señaló un tercer criterio que “se relaciona con **las circunstancias de modo, tiempo y lugar** en las cuales se produjeron los hechos objeto de decisión. Así, 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 privados, vgr. 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”¹⁰⁴. Con base en la aplicación de estos tres criterios la Corte consideró que la injerencia en la intimidad personal y familiar de la accionante había sido ilegítima, revocando así las sentencias de primera y segunda instancia y concediendo en cambio la protección solicitada.

Al respecto, cabe destacar que si bien esta fue la primera sentencia en la que se formalizó el criterio de modo, tiempo y lugar, en la sentencia **T-696 de 1996** la Corte ya había reclamado la relevancia de analizar el contexto. En esa ocasión, el Alto Tribunal Constitucional se encontraba resolviendo una acción de tutela interpuesta por Luis Guillermo Nieto Roa contra el Noticiero AM-PM, por haber interceptado con sus cámaras un mensaje que el señor Nieto, en su calidad de apoderado del Presidente de la República, le escribía al representante investigador durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en la que se adelantaba la investigación contra del Presidente de la República por el llamado “Proceso 8000”. En esa sentencia la Corte estudió los límites de la protección del derecho a la intimidad cuando la **persona cuyo derecho se reclama es públicamente conocida** y actúa dentro de un recinto de carácter público. En esa ocasión, la Corte reiteró “una tendencia mundialmente aceptada y a la que no ha sido ajena esta Corporación al sentar jurisprudencia, ve un desdibujamiento en la intimidad de las **personas con proyección pública**”¹⁰⁵ (negrilla fuera del texto). Sin embargo, aclaró que “[d]icho desdibujamiento, sobra decirlo, en manera alguna puede ser absoluto. Si bien el ámbito exclusivo de los **personajes públicos** se reduce en razón de su calidad y, eventualmente, de las actividades que desarrollen, las cuales, se repite, inciden en un conglomerado social o son de **interés general**, no es posible pensar que lo hayan perdido y, en consecuencia, que no puedan ser titulares del derecho constitucional fundamental a la intimidad. No. Para diferenciar el campo que puede ser objeto de conocimiento general del que no puede serlo, en las condiciones señaladas, se requiere analizar la presencia de dos factores: primero, la actuación de la persona dentro de un **ámbito público**; y segundo, si lo hace con la **intención** de ser vista y escuchada por quienes allí se encuentran”¹⁰⁶ (negrilla fuera del texto). Entonces, dado que en ese caso no era clara la intención de publicidad del accionante, la Corte consideró que el accionante no debía ver desdibujado su derecho a la intimidad. En esa medida, revocó la sentencia de primera instancia que negaba el amparo solicitado.

Finalmente, el **quinto y último momento** de la jurisprudencia en cuestión, y que permanece vigente hoy en día, surgió a partir de la sentencia **T-902 de 2014**. En esa ocasión la Corte Constitucional se encontraba resolviendo una acción de tutela instaurada por un periodista de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En concreto, la Corte analizaba si el Tribunal accionado había vulnerado los derechos a la libertad de información y al acceso a la información pública del periodista al avalar la negativa del Instituto

¹⁰¹ Corte Constitucional. Sentencia T-036 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-696 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁰⁶ Ibid.

Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) de entregar los datos relacionados con las visitas que le fueron realizadas al ex congresista Óscar Suárez Mira, durante su detención en la Cárcel La Picota. Para resolver la cuestión, la Corte empezó por señalar: “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”¹⁰⁷ (negrilla fuera del texto). En esa medida, a pesar de reiterar la necesidad de adelantar un ejercicio de ponderación entre los derechos enfrentados, la Corte retomó la primacía de la libertad de información por su relevancia para el control social y la construcción de la democracia participativa. En lo que respecta al juicio de ponderación, la Corte confirmó uno a uno los tres criterios previamente establecidos en la sentencia T-036 de 2002, sólo cambiando el nombre del criterio “circunstancias de tiempo, modo y lugar” por el de “el contexto en el que la información es objeto de tratamiento”. Así mismo, en esta sentencia la Corte agregó que “[e]l 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 2007, 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 privados”¹⁰⁸ (negrilla fuera del texto).

Así, a partir de la aplicación de estos cuatro criterios la Corte concluyó que en el caso *sub-examine* sólo se cumplía con el último criterio, a saber, el ejercicio del derecho de acceso a información por parte de un periodista. Salvo por eso, en este caso no se podía alegar la mayor restricción del derecho a la intimidad del señor Suárez Mira, pues “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 [de privación de la libertad] 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”¹⁰⁹ (negrilla fuera del texto). Del mismo modo, dado que la solicitud de información sobre las visitas se formuló a partir de una terminología amplia e indiscriminada, la Corte determinó que “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”¹¹⁰. Y por último, y en lo que tiene que ver con el criterio de contexto, la Corte consideró que en ese caso concreto se trataba de datos obtenidos “en el ámbito de la privación de la libertad”, en el que el reducto mínimo de intimidad debe protegerse por las restricciones propias en que se encuentra una persona en dicha condición. Siendo así, la Corte confirmó las sentencias de primera y segunda instancia en las que se negaba el amparo solicitado, sin dejar de 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 fallo”¹¹¹ (negrilla fuera del texto).

Así, tras construir paulatinamente su posición jurisprudencial en los casos de personajes públicos que han reclamado la protección de su derecho a la intimidad frente a ejercicios presuntamente ilegítimos de la libertad de información y del derecho de acceso a información pública; y habiendo hecho especial énfasis en los **altos dignatarios del Estado** y en los **funcionarios elegidos popularmente**, el precedente vigente y relevante de la Corte Constitucional establece hoy la aplicación de un **juicio tetrapartito 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**.

Con eso en mente, a continuación demostraremos que a la luz de los cuatro criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, las solicitudes de información por nosotros presentadas cumplen con las condiciones necesarias para que se hubiera dado primacía a nuestros

¹⁰⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-902 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

derechos a la libertad de información y al acceso a información pública sobre el derecho a la intimidad de los congresistas aquí accionados.

3.3. Aplicación de los criterios jurisprudenciales al caso concreto

Como ya se dijo, en casos como el aquí descrito, en el que la libertad de información y el derecho de acceso a información pública entran en tensión con el derecho a la intimidad de una persona pública, la doctrina actual de la Corte Constitucional reconoce la primacía de los primeros derechos (más aún, en tratándose de **altos dignatarios del Estado** o de **funcionarios elegidos popularmente**), a menos que a través de un juicio de ponderación se demuestre que en ese caso concreto el otro derecho adquiere mayor peso. Así, según la jurisprudencia vigente en la materia el juicio de ponderación antes mencionado debe evaluar los siguientes cuatro criterios: i) la posición de la persona titular del derecho a la intimidad; ii) el contenido de la información; iii) el contexto en el que la información es objeto de tratamiento (tiempo, modo y lugar); y, iv) la eventual calidad de periodista de quien ejerce el derecho de acceso a la información.

Tal y como pasamos a ver, en el caso que aquí nos ocupa nos encontramos ante una solicitud presentada ante **personajes públicos**, y concretamente, ante **altos dignatarios de elección popular**, cuyo objeto es información que goza de **interés público** para el ejercicio de la democracia participativa, más aún en el **contexto** de la renovación del Congreso, y entre cuyos peticionarios se encuentra una **periodista** que es además, representante legal de un medio de comunicación cuyo objetivo principal es hacer control social a la política. Siendo así, en el caso sub examine se cumple con todos los requisitos que llevan a la aplicación de la distinción hecha por el literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 y que en reiteradas ocasiones, al aplicar el juicio de ponderación arriba descrito, han conducido a la Corte Constitucional a aceptar una mayor restricción en la protección del derecho a la intimidad de personajes públicos.

i. Los señores y señoras Rodrigo Lara Restrepo, Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo, Roy Leonardo Barreras, Doris Clemencia Vega, Jorge Enrique Robledo, Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa son congresistas de la República

En el momento de la presentación de los derechos de petición los señores y señoras Rodrigo Lara Restrepo, Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo, Roy Leonardo Barreras, Doris Clemencia Vega, Jorge Enrique Robledo, Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa eran congresistas de la República. Incluso, siete (7) de ellos fueron reelegidos el 11 de marzo del año en curso para ser Senadores de la República para el período 2018-2022. Siendo así, se trata de altos dignatarios de elección popular que ocupan unos de los más importantes cargos en la estructura del Estado colombiano.

Como lo estableció la jurisprudencia más arriba citada, al asumir voluntariamente su situación actual de congresistas, estos personajes públicos han consentido tácitamente en una cierta restricción de esos derechos, y en particular, en que el contenido protegido por su derecho a la intimidad sea más restringido. Lo anterior, pues su papel de figuras públicas los ha convertido en objeto del interés general, lo que genera que tanto sus actividades públicas como su vida privada sean observadas de manera minuciosa por parte de la sociedad. Más aún, en tratándose de personajes que por su posición y su modo de ingreso al cargo (elección popular), gozan del “poder de administrar de alguna manera el poder del Estado”¹¹², así como de un grado importante de representación de quienes los eligieron. Como lo manifestó la Corte IDH en el caso *Fontevicchia D’Amico Vs. Argentina* y la Corte Constitucional en algunas de sus sentencias más arriba citadas¹¹³, estos dos factores (autoridad y representación) los diferencian del resto de los personajes públicos (incluyendo los servidores públicos sin autoridad o poder de decisión), quienes al tener menos posibilidades de abusar de la función pública, tienen consecuentemente una menor restricción de su derecho a la intimidad. De hecho, esa fue la razón por la que en la sentencia T-902 de 2014 ya citada, la Corte señaló expresamente que “la condición de congresista (...) era un móvil determinante para entender la validez de una mayor reducción objetiva en el ámbito de protección de su intimidad”¹¹⁴.

ii. El contenido de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas es de interés público para el funcionamiento de la democracia participativa

¹¹² Corte Constitucional. Sentencia T-298 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹³ Ver más arriba: Sentencias T-298 de 2009 y T-904 de 2013.

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-902 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 190 de 1995, la declaración juramentada de bienes y rentas deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre completo, documento de identidad y dirección del domicilio permanente.
 2. Nombre y documento de identidad, del cónyuge o compañero (a) permanente y parientes en primer grado de consanguinidad.
 3. Relación de ingresos del último año.
 4. Identificación de las cuentas corrientes y de ahorros en Colombia y en el exterior, si las hubiere.
 5. Relación detallada de las acreencias y obligaciones vigentes.
 6. Calidad de miembro de Juntas o Consejos Directivos.
 7. Mención sobre su carácter de socio en corporaciones, o sociedad de hecho entre compañeros permanentes,
 8. Información sobre existencia de sociedad conyugal vigente o de sociedad de hecho entre compañeros permanentes, y
 9. Relación e identificación de bienes patrimoniales actualizada.
- Parágrafo.- En la declaración juramentada se debe especificar que los bienes y rentas declarados son los únicos que posee el declarante, ya sea personalmente o por interpuesta persona, a la fecha de dicha declaración.

Si bien se trata de datos personales de los congresistas, el contenido de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica solicitadas obedece a un verdadero y legítimo interés general de la sociedad colombiana. En particular, la entrega y divulgación de esta información implica **un aporte a la democracia**, pues su conocimiento por parte de la masa ciudadana permite que las tres funciones del acceso a la información se materialicen. Por un lado, al conocer estos documentos, la ciudadanía puede ejercer un debido control a la función que han desempeñado los congresistas y promover su rendición de cuentas sobre los posibles ingresos injustificados que puedan haber obtenido durante el desempeño de su cargo. Así mismo, el acceso a estos documentos permite que la ciudadanía entre en diálogo con sus representantes directos sobre temas de interés general, como lo son los posibles incrementos injustificados en su patrimonio. Por último, esta información da herramientas a la ciudadanía para el debido ejercicio de su derecho al voto, pues permite saber qué congresistas han desempeñado integralmente su función y, en ese sentido, merecen ser reelegidos.

Como ya lo mencionamos previamente, los estándares internacionales y nacionales atribuyen a la transparencia y al acceso a la información la función de **promover la rendición de cuentas** y, de esa forma, prevenir las condiciones que facilitan y favorecen el florecimiento de la corrupción. El contexto actual del país subraya la necesidad de encontrar soluciones para prevenir y corregir los actos de corrupción en el poder público, lo que incita a las instituciones y a la sociedad en general a encontrar medidas que prevengan este tipo de actos. Más aún, en tratándose de congresistas de la República, pues son: i) altos dignatarios del Estado; ii) que han sido elegidos popularmente. En lo que respecta al primer elemento, debe recordarse que por su misma naturaleza, “la rendición de cuentas se dirige a quienes cargan con responsabilidad. Sus destinatarios son los actores decisorios, no los súbditos pasivos. Conciérne a quienes ejercen el poder, con un mínimo de libertad y autonomía, no a aquellos que están subordinados al poder”¹¹⁵. Así, es precisamente la posición de los congresistas la que los hace merecedores del interés público y la que les impone la obligación de rendición de cuentas, pues a diferencia de otros servidores públicos, su alto grado de autoridad y poder de decisión podría desembocar en un eventual abuso de su función pública. En lo que respecta al segundo elemento (la elección popular), es preciso recordar que se está ante funcionarios cuya única fuente de legitimidad es la confianza ciudadana. Por lo tanto, se justifica la exigencia de una mayor vigilancia por parte de sus electores directos, a quienes el representante les debe su cargo.

En ese sentido, se hace claro que la ciudadanía debe tener la capacidad de conocer si los congresistas han obtenido incrementos injustificados en sus patrimonios durante los cuatro años de su período, con el fin de llamarlos públicamente a rendir cuentas. De igual forma, es necesario que la ciudadanía pueda identificar si, debido a sus actividades económicas privadas, los congresistas pueden estar impedidos o pueden estar incurriendo en algún conflicto de interés durante el ejercicio de su función legislativa (o incluso, en ejercicio de las funciones administrativas y de nombramientos que también ejercen). Para lograr estos fines, el medio idóneo es conocer las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica de los congresistas, en las que se muestra qué modificaciones han tenido sus patrimonios y sus ingresos desde que ostentan esta calidad, y se enuncia qué tipo de actividades económicas privadas realizan o realizaron.

En otras palabras, consideramos que el contenido de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas es de interés público pues se relaciona con dos de los aspectos de la vida privada

¹¹⁵ Andreas Schedler. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?. IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia Iss. 3. p. 25.

de los altos dignatarios o de los funcionarios elegidos popularmente que—según lo establecido en la sentencia T-904 de 2013 y reiterado en posteriores fallos—se consideran de relevancia pública, a saber: i) aspectos de la vida privada relevantes para evaluar la confianza depositada en las personas a las que se confía el manejo de lo público; y, ii) la competencia y capacidades requeridas para ejercer sus funciones. En esa medida, y tal como lo ha señalado en repetidas ocasiones la jurisprudencia, se trata de aspectos de la vida privada de los congresistas sobre los cuales asiste a la ciudadanía un legítimo derecho a conocer y debatir.

Además, el acceso a estos documentos permitirá contrastarlos con otros registros públicos de bienes y rentas para examinar su coincidencia o discordancia. A través del acceso a esta información, la ciudadanía podrá **ejercer control social** al desempeño de los congresistas para saber si han defraudado su cargo público al recibir recursos que no provengan del cumplimiento de sus funciones o han beneficiado sus propios intereses en detrimento del poder que les ha sido delegado por el pueblo. En palabras de la OCDE, “[I]os sistemas de declaraciones pueden atender tanto la detección del enriquecimiento ilícito como la prevención del abuso de funciones, identificando posibles situaciones de conflicto de intereses y guiando a los servidores públicos sobre la manera de evitar tales situaciones”¹¹⁶.

Por último, el conocimiento de las declaraciones juramentadas de los congresistas resulta fundamental para que los ciudadanos puedan **participar a través del escrutinio público**, y así tomar una decisión informada sobre quienes deberían ser sus representantes directos para las próximas elecciones. De hecho, esta garantía se encuentra consagrada en el artículo segundo de nuestra carta fundamental, según el cual el fin esencial del Estado es la participación de la ciudadanía en las decisiones que le afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Todo lo anterior toma más relevancia al recordarse que la Constitución de 1991 introdujo un nuevo modelo de representación, conocido como democracia participativa. Este modelo se sostiene sobre la base de que la ciudadanía tiene un poder de control y participación frente a sus representantes; es decir, “[e]l ciudadano (sic) puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida”¹¹⁷. La centralidad de la ciudadanía en los procesos de decisión da lugar al reconocimiento de dos derechos fundamentales que se ven materializados en este caso: el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la participación política. Acceder a las declaraciones de renta permite ejercer la **participación ciudadana** en la medida en que faculta a la ciudadanía para hacer una veeduría activa del comportamiento de sus representantes. De forma similar, este acceso también garantiza la **participación política**, pues permite a la ciudadanía ejercer su derecho al voto con el convencimiento de que está eligiendo a los candidatos que han cumplido su función pública a cabalidad.

De hecho, las anteriores razones son el fundamento de que en el Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Integridad en Colombia, esta organización haya recomendado, como herramienta para fomentar una cultura de integridad en la administración pública colombiana, mejorar el sistema actual de declaraciones de bienes y rentas. En particular, en dicho informe, publicado en el año 2017, se recomienda ampliar la información relacionada con posibles situaciones de conflicto de intereses solicitada en el actual sistema de declaración de bienes y rentas. Según la OCDE,

El sistema puede fortalecer la confianza del público en el gobierno mostrando claramente su apego a la transparencia y ofreciendo una herramienta con la cual hacer posible la responsabilización social, **ya que los ciudadanos podrían analizar las decisiones tomadas por los funcionarios a la luz de los bienes, las rentas y las relaciones declaradas**. En efecto, existe evidencia empírica reciente que indica que la expansión de los sistemas de información financiera afecta positiva y significativamente la capacidad del país para controlar la corrupción en los años posteriores a esta expansión¹¹⁸ (negrilla fuera del texto).

Como se ve, los documentos solicitados no se refieren únicamente a la esfera personal de los congresistas de la República, sino que son un insumo para que la ciudadanía conozca tanto sobre los posibles incrementos patrimoniales injustificados que han tenido sus representantes durante el tiempo que han ejercido la función pública, como sobre sus posibles conflictos de interés, y con base en eso, pueda ejercer su poder de control y su derecho a la participación política. Siendo así, parece evidente que lo que motivó a las peticionarias a solicitar el acceso a las declaraciones juramentadas de bienes y rentas de los congresistas aquí accionados no fue una simple curiosidad. Por el contrario, de la magnitud misma de los hechos que rodean a los Congresistas y de la trascendencia y el impacto social que su gestión tiene sobre el destino del

¹¹⁶ OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, París: Éditions OCDE. Disponible en Internet a través de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es> p. 88.

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-637 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹⁸ OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, París: Éditions OCDE. Disponible en Internet a través de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es> p. 88.

país surge la necesidad de conocimiento público y se despierta el interés general sobre los bienes y rentas de estos altos mandatarios. Lo anterior, como ya se dijo, pues son un insumo fundamental para evaluar el desempeño y la probidad de los congresistas, garantizar el derecho a la participación ciudadana y promover los derechos políticos de la ciudadanía.

iii. La información fue solicitada en un contexto electoral y continúa siendo relevante en el contexto de renovación legislativa actual

Por un lado, las *circunstancias de modo* en las que se produce la información solicitada son relevantes, pues dan cuenta de la estrecha relación que existe entre las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y la función pública que ejercen los congresistas. Así, cabe recordar que estos documentos deben ser entregados por todo servidor público máximo al momento de su posesión. Así mismo, deben ser periódicamente actualizados, para que sea posible hacerle seguimiento al incremento patrimonial de sus titulares.

Por su parte, las *circunstancias de tiempo* en las que las declaraciones juramentadas de bienes y rentas fueron solicitadas también resultan fundamentales. En primer lugar, cabe destacar que los derechos de petición fueron presentados el 31 de enero de 2018; es decir, un (1) mes y 11 días antes de la realización de las elecciones legislativas de 2018. Esta fecha resulta de suma importancia teniendo en cuenta que se escogió con la intención de tener tiempo suficiente para recolectar información que pudiera ser utilizada para informar el voto de los electores, previo a la realización de los mencionados comicios. Por otro lado, el acceso a las declaraciones juramentadas continúa siendo relevante en el contexto actual de renovación electoral, en el que siete (7) de los once (11) congresistas de la República aquí demandados fueron reelegidos en el Congreso. Así, el acceso a esa información le permitirá a las accionantes y a la ciudadanía en general contar con una línea base que nos permita, año a año, verificar y comparar los incrementos patrimoniales de quienes fueron popularmente elegidos para representar al pueblo por cuatro años más.

Por último, y de manera general, consideramos que el acceso a la información patrimonial de los congresistas de la República aquí demandados sentará un precedente fundamental en materia de transparencia en la Rama Legislativa. La utilidad que la ciudadanía le pueda sacar a esta información en este período parlamentario dará cuenta de la importancia que la transparencia de la actividad económica de estos personajes públicos tiene, en cada elección, para corroborar que se esté cumpliendo con el papel que en la democracia le es atribuida a los congresistas, quienes tienen a su cargo una función representativa de los intereses de la comunidad (y no propios), y a cuyo servicio se encuentran.

iv. La peticionaria Diana María Salinas tiene el carácter de periodista y representante legal del medio de comunicación Cuestión Pública

El derecho a la libertad de información y al acceso a información público que aquí se invoca fue ejercido, entre otras personas, por la periodista Diana María Salinas. Al respecto, y como ya se dijo más arriba, en la sentencia T-391 de 2007 la Corte estableció que la libertad de prensa merece una especial protección del Estado, pues “promueve la formación de opinión pública y permite el control de los poderes públicos y privados”. Por eso, la Corte le ha reconocido una especial connotación al derecho de acceso a información cuando es ejercido por periodistas.

Así mismo, Dejusticia y Cuestión Pública son una organización de la sociedad civil y un medio periodístico, respectivamente, cuyas funciones están orientadas a promover la rendición de cuentas de los servidores públicos y cuya misión es brindar información y herramientas a la ciudadanía para impulsar la garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia. En ese sentido, estamos facultadas para hacer un escrutinio riguroso de los documentos solicitados y presentarlo ante la ciudadanía, con el fin de forjar conciencia sobre quiénes son los congresistas de la República que merecen la confianza ciudadana.

A partir del análisis tetrapartito antes hecho se puede concluir que las solicitudes de información por nosotras presentadas ante los congresistas aquí accionados para solicitar el acceso a sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas cumplen con los cuatro criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional vigente para dar primacía a la libertad de información y al derecho de acceso a información pública sobre el derecho a la intimidad de los personajes públicos. Por esa razón, consideramos que al obstaculizar o negar la entrega y la publicidad de la información solicita los actores demandados vulneraron nuestros derechos a la libertad de información y al acceso a la información pública como derechos fundamentales, así como en su calidad de derechos instrumentales para ejercer y fomentar la participación y el control social e impulsar el debido ejercicio de los derechos políticos.

4. La negativa frente a la entrega y/o divulgación de datos personales públicos alegando la protección del derecho al habeas data de los congresistas viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes

Una de las reservas de información pública que se encuentra establecida en el ordenamiento jurídico colombiano tiene sustento en la protección del derecho a la protección de los datos personales (también llamado derecho al *habeas data*). Así, el literal h) del artículo 4 de la Ley 1581 de 2012 establece que “[t]odas las personas que intervengan en el Tratamiento de **datos personales que no tengan la naturaleza de públicos** están obligadas a garantizar la reserva de la información, inclusive después de finalizada su relación con alguna de las labores que comprende el Tratamiento, pudiendo sólo realizar suministro o comunicación de datos personales cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de la misma” (negrilla fuera del texto). Del mismo modo, el literal f) del artículo 4 en comento señala que “[l]os **datos personales, salvo la información pública**, no podrán estar disponibles en Internet u otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los Titulares o terceros autorizados conforme a la presente ley” (negrilla fuera del texto).

Tal como se deriva de la literalidad de ambos artículos, el legislador ha sido claro al excluir de dicha reserva a los **datos personales públicos o de naturaleza pública**. En particular, el *Principio de confidencialidad* consagrado en el literal h) establece que las personas que intervengan en el tratamiento de este tipo de datos no están obligadas a guardar reserva, en la medida en que sobre ellos no existe restricción alguna de acceso. Por el contrario, sobre los **datos personales sensibles, privados y semiprivados** sí existe una reserva de información que solo se levanta en los siguientes casos: i) cuando la ley así lo autoriza; o, ii) cuando media el consentimiento previo, expreso e informado del titular¹¹⁹. Entonces, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-020 de 2014, parece claro que “la única excepción se encuentra en los datos públicos, entre otras razones, porque **a través de ellos se garantiza el derecho de todas las personas a la información**, conforme se establece en el artículo 20 del Texto Superior, **así como la posibilidad de acceder a los documentos públicos**, que contengan información distinta a aquella que sea reservada o semiprivada, en los términos del artículo 74 de la Constitución”¹²⁰.

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 1377 de 2013, el dato personal público “[e]s el dato que no sea semiprivado, privado o sensible. Son considerados datos públicos, **entre otros, los datos relativos** al estado civil de las personas, a su profesión u oficio y **a su calidad de comerciante o de servidor público**. Por su naturaleza, los datos públicos pueden estar contenidos, entre otros, en registros públicos, documentos públicos, gacetas y boletines oficiales y sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva” (negrilla fuera del texto). Así, entre los datos personales públicos se encuentran, entre otros, aquellos relativos a la calidad de servidor público.

En nuestra opinión, por datos personales relativos a la calidad de servidor público deben entenderse todos aquellos que dan cuenta de sus calidades para acceder al cargo, de su desempeño en el mismo, y de toda aquella información que pueda servir para evaluar su labor. Siendo así, consideramos que los datos personales a los que hace referencia el artículo 14 de la Ley 190 de 1995 y que deben estar contenidos en la Declaración juramentada de bienes y rentas pueden considerarse como datos relativos a la calidad de servidor público, y, por ende, como datos personales públicos. Lo anterior, teniendo en cuenta que: i) son reportados antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando la autoridad competente se lo solicite; ii) son requisito para la posesión y para el desempeño del cargo¹²¹; y, iii) sirven para evaluar los incrementos

¹¹⁹ Al respecto de este último caso, el Parágrafo del artículo 18 de la ley 1712 de 2014 es claro al establecer que “[e]stas excepciones (...) no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados”.

¹²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-020 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹²¹ Para el efecto, se hace pertinente citar las disposiciones normativas en las que se establece la obligación legal de los servidores públicos de presentar la Declaración juramentada de bienes y rentas y actividades económicas. De conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política, “ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir la constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...) antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando la autoridad competente se lo solicite, **deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.**” (negrilla fuera del texto). Por su parte, el artículo 13 de la Ley 190 de 1995 establece que “Será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo **la declaración bajo juramento del nombrado, donde conste la identificación de sus bienes.** Tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro” (negrilla fuera del texto). En el mismo sentido, el artículo 15 *ibid.* señala que “[s]erá requisito para la posesión o para el ejercicio de función pública suministrar la información sobre la actividad económica privada del aspirante. En ella se incluirá la participación en sociedades o en cualquier organización o actividad privada de carácter económico o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, dentro o fuera del país. Todo cambio que se produzca deberá ser comunicado a la respectiva entidad dentro de los dos (2) meses siguientes al mismo”. Por último, y en desarrollo de estas normas, el artículo 1º del Decreto 2232 de 1995 dispone que “[q]uien vaya a tomar posesión de un cargo público o a celebrar contrato de prestación de servicios con duración superior a tres (3) meses, deberá presentar la declaración de bienes y rentas, así como la información de la actividad económica privada”.

patrimoniales del servidor público durante el ejercicio de su cargo, así como los posibles impedimentos que puedan surgir en el ejercicio de su labor. En otras palabras, son un insumo exigido legalmente para que el Estado y la ciudadanía pueda hacer un seguimiento al patrimonio de los servidores públicos durante el tiempo en que ejercen la función pública y una evaluación de los posibles conflictos de interés que puedan llegar a tener.

Además, en el caso concreto que aquí se estudia **estos documentos tienen una conexión con la calidad de servidores públicos de los congresistas de la República pues allí se encuentra la información relativa a su remuneración como congresistas (solventada con dineros públicos), y a las actividades económicas paralelas que podrían interferir en el ejercicio imparcial de su labor legislativa.**

Por lo tanto, al referirse a su calidad de servidores públicos, **los datos personales que reposan en las Declaraciones juramentadas de bienes y renta de los congresistas de la República son datos personales públicos.** Siendo así, no se encuentran protegidos por la reserva de información aquí analizada, y en consecuencia deben ser libremente divulgados. De lo contrario, se estaría—como aquí sucede—ante la flagrante violación del derecho al acceso a información pública de los solicitantes de dicha información.

5. La negativa frente a la entrega y/o la divulgación de las declaraciones de bienes y renta alegando la protección de la seguridad personal de los congresistas viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes

De conformidad con el literal b) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 el acceso a la información pública podrá ser rechazado siempre que el mismo pudiere causar un daño “[a]l derecho de toda persona a la vida, la salud o **la seguridad**”. En esa medida, la seguridad personal se configura como uno de los bienes jurídicos que se pueden aducir para restringir el acceso a información pública. De hecho, cabe destacar que al revisar la constitucionalidad de dicho literal, en la sentencia C-274 de 2013 la Corte Constitucional manifestó que:

En relación con los derechos a la vida, a la seguridad y la salud de las personas, a los que se refiere el literal a), tal restricción resulta razonable y proporcionada, como quiera que **la protección de estos derechos constituye un objetivo constitucional legítimo e importante que justifica la reserva de la información.** Además la restricción es razonable y proporcionada, pues **el sacrificio de tales derechos resulta desproporcionado frente a los beneficios que podrían obtenerse de permitirse el acceso a dicha información**¹²² (negrilla fuera del texto).

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que en los casos concretos la Corte siempre haya considerado proporcionada la negación de acceso a información por razones de seguridad personal. En particular, cuando la información a la que se pretende acceder se refiere a funcionarios públicos.

Por ejemplo, ese es el caso de la tutela fallada en la sentencia T-1025 de 2007, en la que la Corte Constitucional evaluaba si el Ministerio de Defensa había violado el derecho de acceso a la información pública del padre Javier Giraldo Moreno, al negarse a proporcionar los nombres de los integrantes de la fuerza pública que se encontraban en los lugares y momentos señalados por el peticionario, cuando habrían ocurrido vulneraciones de los derechos de los ciudadanos miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Para resolver este caso, la Corte se preguntó, entre otras cosas, si la publicidad de los nombres de los agentes de la Fuerza Pública concernidos podría poner en peligro la vida e integridad personal de sus familiares. Al respecto, la Corte fue explícita al decir que “es de esperar que, al igual que ocurre con los miembros de la Fuerza Pública, el Ejército y la Policía Nacional cuenten con medidas especiales para su protección. Pero, además, a la Corte no le han llegado noticias acerca de amenazas o atentados contra ellos. Por eso, **ante la ausencia de amenazas concretas e inminentes contra los familiares de los miembros de la Fuerza Pública acantonados en Urabá, este argumento no puede esgrimirse para impedir la publicidad** de los nombres de los agentes de la Fuerza Pública cuya identificación solicita el actor”¹²³ (negrilla fuera del texto). En esa medida, la Corte ha dejado claro que la reserva de información pública por razones de la seguridad personal no es procedente cuando no existen amenazas concretas e inminentes contra el titular de ese derecho.

Otra posición similar de la Corte se puede identificar en la sentencia T-312 de 2015, en donde—como ya se mencionó más arriba—el Alto Tribunal constitucional evaluaba si Caracol Televisión S.A. había vulnerado los derechos fundamentales de un Fiscal, con ocasión del reportaje periodístico “Borrando la evidencia”, en el que se hacían referencias directas e indirectas a su labor en una determinada investigación. Si bien en esa ocasión el accionante alegaba que el reportaje publicado ponía en peligro su vida y seguridad personal, la Corte fue clara al señalar que “si el señor Fiscal considera que existen amenazas contra su integridad personal puede acudir a las autoridades competentes para solicitar la protección a la que haya lugar. **Pero sacrificar el**

¹²² Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹²³ Corte Constitucional. Sentencia T-1025 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

ejercicio de la libertad de información tratándose de un asunto de relevancia pública, por posibles amenazas a un servidor público, no es una decisión proporcional. En efecto, existen otros mecanismos legales para salvaguardar la vida del funcionario sin menoscabar el libre flujo de ideas en el foro público¹²⁴ (negrilla fuera del texto). En consecuencia, la Corte también ha sostenido que en el caso de los funcionarios públicos existen medidas menos gravosas para proteger su seguridad personal sin menoscabar el derecho de acceso a la información pública.

Las respuestas de los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Ana Paola Agudelo y Guillermina Bravo se refieren a los posibles riesgos que puede correr su seguridad personal por la divulgación de la información solicitada. Por ejemplo, la Representante Agudelo, en su primera respuesta, sostuvo que “la publicación general sobre el detalle del patrimonio de cada congresista puede devenir en un riesgo inmediato a su vida, al de su familia y a la integridad de su patrimonio; dado que tendría acceso indiscriminado a esta información, tanto la ciudadanía interesada en el correcto proceder de sus representantes, como aquellas personas o grupos que actúen al margen de la ley”. Asimismo, el Representante Rodrigo Lara manifestó que “el acceso a información semiprivada, como lo es la que se relaciona con el estado patrimonial y financiero del ciudadano y su uso puede poner en peligro la propia seguridad de aquel”. La Representante Bravo, por su parte, sostuvo en su tercera respuesta que “lamentablemente en las condiciones actuales del país, dar a conocer información financiera personal pueden (sic) conllevar a un incremento del nivel de riesgo de mi seguridad y de mis allegados”.

Sin embargo, consideramos que estas alegaciones solo ilustran una amenaza abstracta e indeterminada, pues se trata de un riesgo cuya concreción y determinación de tiempo, modo y lugar de ocurrencia no se pueden prever con exactitud. En este caso consideramos que los alegatos de los congresistas se agotan en fórmulas genéricas que no muestran los motivos precisos que los llevan a dar prevalencia al secreto sobre la publicidad¹²⁵. Por otro lado, debe recordarse lo estipulado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-339 de 2010 sobre los niveles de riesgo que amenazan directamente la seguridad personal. La Corte aceptó que el menor nivel de riesgo se produce cuando “existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca”. En ese caso, según la Corte, las personas no ven afectado su derecho a la seguridad personal, “en la medida en que el riesgo de daño no es una lesión, pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión”. El riesgo que exponen los diferentes congresistas se adecúa a la definición de *riesgo menor* construida por la Corte Constitucional, pues no se presentan elementos argumentativos suficientes para determinar su inminente ocurrencia y la amenaza de su seguridad y la de sus allegados.

De otra parte, al ser congresistas de la República, los actores aquí demandados cuentan con esquemas de seguridad que les permiten proteger su seguridad personal sin tener que afectar de manera desproporcional nuestros derechos a la libertad de información y al acceso a información pública. Asumir lo contrario, como lo hicieron los congresistas, conlleva una limitación desproporcionada de nuestros derechos, y por ende, su consecuente violación.

6. La negativa frente a la entrega y/o la divulgación de las declaraciones de bienes y renta sin el cumplimiento de la carga de la prueba viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes

Según el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, al negar una solicitud de información pública, las entidades deben cumplir con una carga argumentativa en la que deben indicar: a) La excepción contenida en los artículos 18 o 19 que fundamenta la reserva o clasificación de la información; b) La norma de rango constitucional o legal que contiene la reserva o clasificación; y, c) El daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. Como mostraremos a continuación, las respuestas de los actores demandados que negaron la entrega o divulgación de la información no cumplieron de manera suficiente con esta carga.

Estas exigencias se derivan de la prevalencia del **principio de transparencia**, definido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014 como el “[p]rincipio conforme al cual **toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública**, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, **excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley**” (negrilla fuera de texto). Como ya lo mencionamos, este principio implica que la entrega de la información es la regla y su reserva o clasificación, la excepción.

Las respuestas de los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo y Roy Leonardo Barreras, así como la respuesta

¹²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-312 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹²⁵ La Corte Constitucional ya ha manifestado que no basta con apelar a fórmulas genéricas para restringir el acceso a la información. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-471 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

inicial de la Secretaría del Senado, omiten los requisitos impuestos por el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, al menos de dos formas. Primero, **no mencionan la norma de rango legal o constitucional que contiene la clasificación de la declaración juramentada de bienes y renta y actividad económica**. Debe recordarse que, si no existe una norma de rango constitucional o legal que clasifique este documento, no es posible negar su entrega a la ciudadanía. Como lo exigen los estándares internacionales impuestos por la Corte IDH y la CIDH, los límites al acceso a la información pública deben estar consagrados en una norma discutida y expedida por el poder legislativo. También, en las sentencias T-1025 de 2007 y C-491 de 2007, entre otras, la Corte Constitucional ha explicado que “[l]os límites fijados en la ley para el acceso a la información pública deben ser precisos y claros en lo referido al tipo de información que puede ser reservada y a la autoridad que puede tomar esa determinación”¹²⁶, de modo que no es posible sustentar la reserva o clasificación de esta información en una norma genérica y amplia que no cumpla con estas especificaciones. En el caso de los formularios de declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica **no encontramos en el ordenamiento jurídico una norma de rango constitucional o legal que ordene su clasificación y que cumpla con los estándares mínimos exigibles a las normas que reservan o clasifican información**.

En segundo lugar, los congresistas que niegan la entrega o divulgación de la información **no realizan un análisis exhaustivo sobre el daño presente, probable y específico que significaría la entrega y divulgación de la información incluida en los documentos solicitados, y cómo su peso sobrepasa los beneficios de entregarla**. Como ya lo mostramos, la valoración del daño consiste en la ponderación entre los derechos que aparentemente se encuentran en tensión en este caso. Por un lado, los derechos a la intimidad y seguridad personal de los congresistas y, por otro, el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación de los ciudadanos. Esta valoración es obligatoria, incluso si existe una norma de rango legal o constitucional que contenga la reserva o clasificación de información o la restricción de información busque la protección de un objetivo idóneo. En particular, y tal y como la Corte Constitucional lo mencionó en la Sentencia de Constitucionalidad de la Ley 1712 de 2014 (Sentencia C-274 de 2013), la justificación exhaustiva del daño presente, probable y específico “evita la actuación discrecional y arbitraria del Estado [...] y resulta acorde con los parámetros constitucionales que protegen los derechos de petición, información, acceso a la información, libertad de prensa, libertad de expresión y el ejercicio de los derechos políticos”.

En todas las respuestas que niegan la entrega o divulgación de la información, los congresistas y la Secretaría del Senado señalan que la publicidad de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica amenazan los derechos a la intimidad y/o a la seguridad personal; sin embargo, y como se vio en el apartado anterior, se trata de una amenaza abstracta e indeterminable referida a “la situación actual del país” y a la “existencia de grupos armados al margen de la ley”.

Hay que ver, entonces, que ni los congresistas ni la Secretaría del Senado cumplen los estándares de carga de la prueba del artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. Siendo así, la omisión de los actores demandados desconoce los estándares nacionales e internacionales y **vulnera el principio según el cual toda información pública se presume de libre acceso si no hay una norma de rango constitucional o legal que la reserve o clasifique**. Es evidente que al no cumplir con la argumentación requerida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014 –ley estatutaria, de superior jerarquía y de obligatorio cumplimiento–, los congresistas y la Secretaría del Senado violan nuestro derecho de acceso a información pública, pues a pesar de que no logran desvirtuar la presunción de publicidad que recae sobre la información solicitada, se niegan a entregárnosla y/o a hacerla pública.

¹²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-1025 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Específicamente, en la Sentencia C-491 de 2007 la Corte Constitucional realiza un recuento de las subreglas relativas a las condiciones que deben cumplir las restricciones al acceso a la información: “La Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información”.

7. La obstaculización de facto del acceso a la información solicitada viola el derecho de acceso a información pública de ambas accionantes

Según el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, para hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a información pública los sujetos obligados deben obrar acorde con varios principios, entre los cuales se destaca el **principio de transparencia**, conforme al cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la información en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley. En relación con ese principio, el literal c) del mencionado artículo incluye el **principio de facilitación**, en virtud del cual los sujetos obligados deben facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo. Por su parte, vale la pena traer también a colación el **principio de celeridad**, con el que, según la Ley, se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa de las solicitudes de información que se presenten. Por último, tenemos el **principio de buena fe**, el cual se encuentra consagrado en el literal b) del artículo en comento y según el cual “todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa”.

A la luz de estos principios, consideramos que si bien en su última respuesta, de fecha 7 de mayo de 2018, la Secretaría del Senado de la República manifestó que los documentos solicitados podían ser consultados en la sede del Senado (y, en ese sentido, no negó la información), la carga que impuso sobre las solicitantes de la información, de ir hasta las instalaciones del Congreso, sigue imponiendo obstáculos al acceso. Así, la renuencia a enviar las copias solicitadas es, en sí misma, una barrera al acceso a la información pues en lugar de facilitar el acceso, lo dificulta. Si bien para las accionantes fue relativamente fácil ir hasta el centro y consultar la información, ¿qué pasaría si la información hubiera sido solicitada por personas, organizaciones sociales o medios de comunicación de otras ciudades o municipios? ¿Sería razonable y legítima la respuesta aportada por la Secretaría del Senado? En opinión de las accionantes, tal manifestación de la Secretaría del Senado dificulta de manera desproporcionada el acceso a la información, incumpliendo así tanto con el principio de transparencia como con el de facilitación antes descritos.

Del mismo modo, la actitud displicente del Secretario del Senado, y su falta de disponibilidad para atender las tres visitas realizadas por Cuestión Pública a su oficina viola también los principios de celeridad y de buena fe que deben regir a los servidores públicos a la hora de garantizar el acceso a información pública. Lo anterior, en la medida en que dilatan de manera indefinida el acceso a la información solicitada, dejando en entredicho la real voluntad del Secretario de colaborar con la revisión de los documentos.

En forma similar, si bien el Senador Jorge Enrique Robledo accedió a entregar la información, postergó el envío de los documentos y finalmente nunca los envió. De esta manera, violó los principios de transparencia, celeridad y buena fe que deben regir el ejercicio del acceso a información pública.

Así, se puede concluir que al incumplir con los principios antes descritos, las actuaciones de la Secretaría del Senado y del Senador Robledo impiden *de facto* el ejercicio efectivo del derecho de acceso a información pública de las accionantes. Esto, pues a pesar de una respuesta positiva a nuestras solicitudes, a raíz de las anteriores manifestaciones y comportamientos hasta el momento no ha sido posible acceder a la información de interés público que ellos, están prestos a entregar.

B. VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y COMO DERECHO INSTRUMENTAL PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACIÓN Y EN EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO

1. El derecho de petición como derecho fundamental y como derecho instrumental para ejercer el derecho a participar en la conformación y en el control del poder político

En esta subsección nos concentramos en explicar el alcance y las funciones que han sido otorgadas al derecho fundamental de petición tanto por la normatividad como por la jurisprudencia nacionales.

a) Normatividad

El derecho fundamental de petición está consagrado expresamente en el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana. Así mismo, puede encontrarse en los mismos términos en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia. De acuerdo con el mencionado artículo,

Artículo 23. Toda persona tiene derecho a **presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución**. El legislador podrá

reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales (negrilla fuera del texto).

Por su parte, la Ley 1755 de 2015 desarrolla el contenido del derecho. Esta ley, por medio de la cual se sustituye el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece las reglas que se deben seguir para presentar derechos de petición ante autoridades, así como ante organizaciones e instituciones privadas.

La Ley en comento aclara que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición, sin que sea necesario invocarlo. Así, se trata de un mecanismo mediante el cual es posible solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Así mismo, la Ley señala el término legal en el que debe resolverse toda petición, el cual será de quince (15) días siguientes a su recepción, salvo que se trate de peticiones de documentos y de información o de peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo, casos en los cuales se deberá responder dentro de los diez (10) días y dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, respectivamente. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la Ley le ordena a la respectiva autoridad informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto. Sin embargo, cabe resaltar que en caso de que la petición sea realizada por un periodista para el ejercicio de su actividad, el artículo 20 de la Ley en comento establece que ésta debe tramitarse preferencialmente. Del mismo modo, el artículo 14 señala que si en el término legal establecido no se ha dado respuesta a peticiones de documentos y de información, se configurará un silencio administrativo positivo, entendiéndose, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar el acceso a dichos documentos, debiendo entregarlos dentro de los tres (3) días siguientes.

Por último, el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 también es claro en establecer que en caso de que la petición sea presentada ante un funcionario sin competencia, esto se deberá informar de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Además, dentro del término señalado se deberá remitir la petición al competente y enviar copia del oficio remisorio al peticionario.

b) Jurisprudencia nacional

Al interpretar el artículo 23 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha considerado que éste consagra el derecho a solicitar “el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, el suministro de información, el requerimiento de copias de documentos, la formulación de consultas, la presentación de quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”¹²⁷. En consecuencia, ha dicho que se trata tanto de un derecho fundamental como de un derecho instrumental, “en tanto a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros”¹²⁸. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “**es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa**, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan”¹²⁹ (negrilla fuera del texto).

En cuanto a su núcleo esencial, en repetidas ocasiones la jurisprudencia ha reiterado que el mismo está compuesto por: i) la pronta resolución; ii) la respuesta de fondo; y, iii) la notificación de la respuesta¹³⁰. En esa medida, “se entiende que este derecho está protegido y garantizado cuando se obtiene una contestación *oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente* y la misma es *puesta en conocimiento* del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estas características envuelve su vulneración por parte de la autoridad o del particular”¹³¹. Por el contrario, el no otorgar la materia de la solicitud como tal en ningún caso implica su vulneración.

Por su parte, la Corte también ha sintetizado los elementos estructurales del derecho, siendo éstos: i) toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular; ii) puede ser presentado de forma escrita o verbal; iii) las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa; iv) la informalidad en la petición; v) prontitud en la resolución de

¹²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

¹²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-998 de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

¹³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

la petición; y, vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales¹³². Finalmente, frente a este último elemento la Corte ha sido clara al señalar que:

cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. **Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración.** 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente¹³³ (negrilla fuera del texto).

Una vez descrito el contenido y el alcance del derecho cuya vulneración aquí se alega, a continuación pasamos a describir la forma en la que la ausencia de respuesta de los congresistas Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa lo viola, tanto en su faceta fundamental como instrumental.

2. La respuesta incompleta de los Senadores Doris Clemencia Vega y Roy Leonardo Barreras viola el derecho fundamental de petición de ambas accionantes, y en consecuencia, su derecho a participar en la conformación y en el control del poder político

A pesar de que la solicitud de información presentada ante la congresista Doris Clemencia Vega versaba sobre sus declaraciones juramentadas de bienes y renta “desde 2010 al 2017—año por año—”, la Senadora sólo entregó su declaración juramentada del año en el que se posesionó, siendo éste el 2012. Si bien entendemos que ella asumió su cargo en febrero de 2012, en reemplazo del senador Juan Carlos Rizzetto, y que por eso no existen declaraciones para los años 2010 y 2011, no se entiende—ni se justifica en su respuesta—por qué no hace entrega de las declaraciones juramentadas correspondientes a los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, las cuales reiteramos, fueron solicitadas dentro de la petición. En forma similar, el Senador Roy Leonardo Barreras entregó sólo su declaración juramentada de bienes y renta de 2016 (aunque firmada en diciembre de 2017)¹³⁴ y sin justificar la omisión de entrega del resto de los formatos. Lo anterior, a pesar de que en la solicitud de información presentada se le solicitó la entrega de sus declaraciones juramentadas de bienes y renta “desde 2006 al 2017—año por año—”.

Como se ve, **las anteriores deficiencias violan el carácter completo que según el artículo 13 de la Ley 1755 de 2015 deben tener las respuestas a los derechos de petición.** De acuerdo con dicha disposición legal, “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta **resolución completa** y de fondo sobre la misma” (negrilla fuera del texto). En consecuencia, el incumplimiento de la misma trae como consecuencia la violación del derecho fundamental de petición de las accionantes, el cual fue vulnerado de dos formas. **En la faceta de derecho fundamental**, el derecho de petición fue vulnerado en la medida en que, al no obtener la totalidad de los documentos solicitados, no fue posible acceder a “una resolución completa”. En segundo lugar, el carácter incompleto de las respuestas obtenidas también vulneró el derecho de petición **como derecho instrumental para participar en la conformación y control del poder político.** Lo anterior, pues la ausencia de algunas de las declaraciones juramentadas de bienes y renta no permite hacer veeduría sobre el incremento del patrimonio de los Senadores Vega y Barreras año a año. Esto, en últimas, lo que hace es generar un obstáculo en el derecho al control y a la participación ciudadana.

3. La ausencia de respuesta por parte de la Secretaría General de la Cámara de Representantes y de los congresistas Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa viola el derecho fundamental de petición de ambas accionantes, y en consecuencia, su derecho a participar en la conformación y en el control del poder político

Ni la Secretaría General de la Cámara de Representantes ni los congresistas Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa dieron respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública presentadas el 31 de enero de 2018 (o trasladada el 7 de mayo de 2018, en el caso de Secretaría de la Cámara de Representantes), lo que implica la

¹³² Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³³ Corte Constitucional. Sentencia T-377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹³⁴ Si bien también adjuntó un archivo de Excel con el formato diligenciado de declaración de bienes y renta de 2014, 2015 y 2017, dado que los formatos incluídos en ese archivo no contienen firma, no hay manera de comprobar si registró estos documentos en el Senado y en esa medida, sólo la de 2016 se sabe válida.

vulneración del derecho de petición de las accionantes tanto en la faceta de derecho fundamental como en la faceta de derecho instrumental.

En la faceta de derecho fundamental, el derecho de petición fue vulnerado en la medida en que, al no obtener respuesta o comunicación alguna por parte de los accionados, no fue posible acceder a “una contestación oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente”. Según la legislación vigente sobre derecho de petición, las autoridades de todas las ramas del poder público deben responder a las peticiones de información en un término máximo de diez (10) días hábiles. Si las autoridades no responden dentro de este plazo, el derecho se entiende vulnerado, pues no se trata de una respuesta oportuna¹³⁵. En este caso, para el caso de los congresistas han pasado más de cincuenta (50) días hábiles, lo que lleva a pensar que, más allá de un retraso en la respuesta, los congresistas accionados no tienen interés en comunicarse con las peticionarias. Por su parte, para el caso de la Secretaría General de la Cámara de Representantes han pasado más de veintiocho (28) días hábiles desde que le fue trasladada la petición. Sin respuesta alguna no es posible conocer el grado de claridad, precisión o congruencia de la misma. Por ende, la ausencia de comunicación o respuesta a la solicitud de información constituye una violación del derecho de petición, en tanto deja a las accionantes en situación de completa incertidumbre sobre la información solicitada.

La Corte Constitucional ya ha reconocido reiteradamente que la ausencia de respuesta constituye una omisión que vulnera el derecho de petición. Por ejemplo, en la sentencia T-149 de 2013, la Corte estudió un caso en el que el peticionario había presentado más de tres derechos de petición ante el INCODER. Todo intento de comunicación a través de derechos de petición resultó infructuoso, por lo que el peticionario decidió instaurar una acción de tutela para proteger su derecho. En sede de revisión, la Corte amparó el derecho y estableció que “**el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo**. Significa que ante la presentación de una petición, la entidad debe *notificar la respuesta al interesado*”¹³⁶ (negrilla fuera de texto).

En segundo lugar, la ausencia de respuesta vulnera el derecho de petición como mecanismo para participar en la conformación y control del poder político. En este caso, la falta de respuesta o comunicación genera un obstáculo en el derecho al control y a la participación ciudadana, pues no permite acceder a información de interés público que sirve a la ciudadanía para hacer ejercicios de veeduría en torno a los posibles conflictos de interés o incrementos injustificados en los patrimonios de los congresistas. Adicionalmente, la ausencia de respuesta deja a las peticionarias sin herramientas más allá de la acción de tutela. En el caso de las respuestas que negaron la información o que negaron su divulgación, la ley prevé diferentes mecanismos para controvertir tales respuestas y permite a las peticionarias saber cuál es la posición de los congresistas frente a la entrega u ocultamiento de sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica. Por ende, al no obtener respuesta alguna sobre la solicitud de información enviada, se suspende el debido ejercicio del derecho a la participación política y la ciudadanía queda sin elementos para juzgar el desempeño de sus representantes.

VII. PETICIONES

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, comedidamente solicitamos al juez constitucional que ampare nuestros derechos fundamentales de petición (art. 23 C.P), a la libertad de información (art. 20 C.P) y al acceso a información pública (art. 74 C.P), así como a participar en la conformación y en el control del poder político (art. 40 C.P), que consideramos vulnerados con ocasión de las actuaciones de los accionados mencionadas en esta acción de tutela.

En consecuencia, le solicitamos que, en el término de 10 días, ordene a los congresistas aquí demandados:

1. Hacernos entrega de sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica privada correspondientes a **la totalidad** de los años en los que ejercieron su cargo como congresistas (Rodrigo Lara Restrepo, Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, Jorge Enrique Robledo, Doris Clemencia Vega, Roy Leonardo Barreras, Iván Leonidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa)
2. Permitirnos la libre divulgación de sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica privada correspondientes a los años en los que ejercieron su cargo como congresistas (Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo y Roy Leonardo Barreras)

¹³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-149 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Corte Constitucional. Sentencia T-332 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-149 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

De la misma forma, le solicitamos que, también en el término de 10 días, ordene a las Secretarías del Senado de la República y de la Cámara de Representantes:

1. Que con base en el artículo 13° de la Ley 190 de 1995 y el numeral 5° del artículo 268 de la Ley 5 de 1993, le exijan a los congresistas salientes, así como a los que se posesionan el próximo 20 de julio de 2018, la presentación de sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica (que para el caso de los congresistas salientes deben corresponder al período del ejercicio de su cargo y para el caso de los entrantes debe ser actualizada anualmente).
2. Hacernos entrega de **la totalidad** de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica privada (correspondientes a los años en los que ejercieron su cargo como congresistas) de cada uno de los 102 Senadores y 166 Representantes a la Cámara¹³⁷ salientes y los que se posesionarán el 20 de julio de 2018.
3. Publicar en la página web del Congreso de la República **la totalidad** de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividad económica privada (correspondientes a los años en los que ejercieron su cargo como congresistas) de cada uno de los 102 Senadores y 166 Representantes a la Cámara salientes y los que se posesionarán el 20 de julio de 2018.
4. Promover la realización de capacitaciones a la totalidad de los funcionarios del Congreso de la República sobre el derecho de acceso a la información pública y la Ley 1712 de 2014.

VIII. PRUEBAS

Se solicita que los siguientes documentos sean tenidos como pruebas dentro del proceso:

1. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Alexander López (31 de enero de 2018)
2. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Angélica Lozano (31 de enero de 2018)
3. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Iván Cepeda (31 de enero de 2018)
4. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante María Fernanda Cabal (31 de enero de 2018)
5. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Doris Vega (31 de enero de 2018)
6. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Olga Lucía Velásquez (31 de enero de 2018)
7. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Álvaro Uribe (31 de enero de 2018)
8. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Julio Gallardo (31 de enero de 2018)
9. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Antonio Guerra (31 de enero de 2018)
10. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Rodrigo Lara (31 de enero de 2018)
11. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Vanessa Alexandra Mendoza (31 de enero de 2018)
12. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Guillermina Bravo (31 de enero de 2018)
13. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Ana Paola Agudelo (31 de enero de 2018)
14. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Jorge Enrique Robledo (31 de enero de 2018)
15. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante José Leonidas Name (31 de enero de 2018)
16. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Roberto Gerlein (31 de enero de 2018)
17. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Roy Barreras (31 de enero de 2018)
18. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Armando Benedetti (31 de enero de 2018)

¹³⁷ Incluso, hay que tener en cuenta que adicional a estas curules, habrá seis (6) curules más en cada corporación, pues: el Partido FARC tendrá 5 curules en Cámara y 5 curules en Senado; y, ii) tanto Gustavo Petro como Ángela María Robledo pueden asumir curules.

19. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante Luis Fernando Velasco (31 de enero de 2018)
20. Solicitud de acceso a la información pública presentada ante la Secretaría del Senado de la República (31 de enero de 2018)
21. Sistematización de respuestas de los veinte (20) congresistas.
22. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte del Representante y Presidente de la Cámara de Representantes Rodrigo Lara Restrepo (8 de febrero de 2018).
23. Recurso de reposición presentado ante el Representante y Presidente de la Cámara de Representantes Rodrigo Lara Restrepo (13 de febrero de 2018).
24. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte de la Representante a la Cámara Vanessa Alexandra Mendoza (21 de junio de 2018).
25. Recurso de reposición presentado ante la Representante a la Cámara Vanessa Alexandra Mendoza (27 de junio de 2018).
26. Respuesta al primer recurso de reposición por parte de la Representante Vanessa Alexandra Mendoza Bustos (6 de julio de 2018)
27. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte de la Representante a la Cámara Guillermina Bravo Montaña (13 de febrero de 2018).
28. Recurso de reposición presentado ante la Representante a la Cámara Guillermina Bravo Montaña (16 de febrero de 2018)
29. Respuesta al primer recurso de reposición por parte de la Representante a la Cámara Guillermina Bravo Montaña (2 de marzo de 2018)
30. Segundo recurso de reposición presentado ante la Representante a la Cámara Guillermina Bravo Montaña (6 de marzo de 2018)
31. Respuesta al segundo recurso de reposición por parte de la Representante a la Cámara Guillermina Bravo Montaña (9 de marzo de 2018)
32. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte de la Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo (13 de febrero de 2018)
33. Recurso de reposición presentado ante la Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo (16 de febrero de 2018)
34. Respuesta al primer recurso de reposición por parte de la Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo (2 de marzo de 2018)
35. Segundo recurso de reposición presentado ante la Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo (6 de marzo de 2018)
36. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte del Senador de la República Roy Leonardo Barreras (11 de julio de 2018).
37. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte de la Senadora de la República Doris Clemencia Vega (22 de junio de 2018).
38. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte del Senador Jorge Enrique Robledo (6 de marzo de 2018).
39. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte de la Secretaría del Senado (8 de marzo de 2018)
40. Recurso de reposición presentado ante la Secretaría del Senado (13 de marzo de 2018)
41. Respuesta al primer recurso de reposición por parte de la Secretaría del Senado (7 de mayo de 2018)
42. Copia de los stickers que demuestran el registro de las entradas de la periodista Diana María Salinas al Congreso los días 5 y 8 de junio de 2018.
43. Copia de la carta radicada por Diana María Salinas en la Secretaría del Senado de la República (8 de junio de 2018)
44. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública por parte de la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (23 de marzo de 2018).

Adicionalmente, se solicita oficiar al Senador de la República Antonio José Correa (Partido Opción Ciudadana) para que allegue copia del derecho de petición radicado a su nombre por parte las accionantes, el día 31 de enero de 2018.

IX. ANEXOS

Nos permitimos anexar a la presente acción de tutela:

1. Los documentos enunciados en el acápite de pruebas.
2. Dos (2) Copias de la tutela y sus anexos para el archivo del juzgado.
3. Copia de la tutela y sus anexos para cada uno de los trece (13) accionados.

X. JURAMENTO

Las accionantes juramos que no hemos interpuesto de forma simultánea otra acción de tutela por los mismos hechos ante otro Juez de la República.

XI. NOTIFICACIONES

Se puede notificar a las accionantes en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia—(Carrera 24 No. 34 – 61) en la ciudad de Bogotá, y a la siguientes direcciones de correo electrónico: vnewman@dejusticia.org y vdaza@dejusticia.org

A los Congresistas de la República accionados en la Carrera 7 N° 8-68, Edificio nuevo del Congreso, Bogotá, D.C.

Atentamente,

Vivian Newman Pont
CC. No. 32.691.759 de Barranquilla

Diana María Salinas Plaza
CC. No. 31.481.469 de Yumbo