

Sentencia C-276/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL-Alcance y concepto

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la libertad personal como la ausencia de aprehensión, retención, captura, detención o cualquier otra forma de limitación de la autonomía de la persona. En ese sentido, se trata de un presupuesto para el ejercicio de las demás libertades y derechos, pues la detención supone la restricción de las otras prerrogativas de las cuales la persona es titular.

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL-Tipos de protección según el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL-Restricción

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL-Garantías que fijan condiciones para limitar este derecho

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL-Restricciones deben ser autorizadas como regla general por el Juez de Garantías

ORDEN DE CAPTURA-Requisitos

ORDEN DE CAPTURA DICTADA POR JUEZ DE CONTROL DE GARANTIAS-Vigencia

ORDEN DE CAPTURA-Elementos sustanciales que debe reunir

PRESUNCION DE INOCENCIA-Alcance

ORDEN DE CAPTURA-Finalidad

CAPTURA DEL INDICIADO-Validez constitucional

CAPTURA DEL INDICIADO-No vulneración de la presunción de inocencia

ORDEN DE CAPTURA Y ORDEN DE ARRESTO-Diferencias

PRINCIPIO DE MAXIMA DIVULGACION-Contenido

ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Contenido y alcance

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Derecho fundamental

INFORMACION PUBLICA-Definición

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Establece el derecho de acceso a documentos públicos y a modo de excepción la reserva de la información pública

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Principio de transparencia

PRINCIPIO DE MAXIMA DIVULGACION-Sujeto a límites claros y precisos/PRINCIPIO DE MAXIMA DIVULGACION-Criterios y parámetros constitucionales de control

PRINCIPIO DE MAXIMA DIVULGACION-Obligaciones del Estado

El principio referido supone una serie de obligaciones correlativas a cargo del Estado referidas a que: (i) el derecho de acceso a la información solamente puede ser restringido a partir de un régimen limitado de excepciones; (ii) toda decisión negativa, esto es, que niegue el acceso a la información pública, debe ser motivada, bajo el supuesto de que el Estado tiene la carga de la prueba respecto de las razones que justifican la reserva de información; y (iii) ante la duda o el vacío legal sobre el carácter público o reservado de la información, opera la presunción de publicidad.

PRINCIPIO DE MAXIMA DIVULGACION-Deberes de los sujetos obligados

Al principio de máxima divulgación se suma el de buena fe, el cual resulta particularmente pertinente para la presente decisión. Conforme a éste, los sujetos obligados deben: (i) interpretar el régimen jurídico aplicable de manera que se cumplan los fines perseguidos

por el derecho de acceso a la información pública; (ii) asegurar la estricta aplicación de este derecho; (iii) ofrecer los medios de asistencia necesarios a quienes solicitan la información; (iv) promover una cultura de transparencia de la gestión pública, a partir de la diligencia, el profesionalismo y la lealtad institucional; y (v) realizar las acciones necesarias para que las actuaciones de los sujetos obligados aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Instrumentos internacionales

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Reserva de ley cuando se establecen límites

RESTRICCION AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Materias sujetas a reserva

RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA-Debe ser temporal

SERVIDOR PUBLICO-Reserva de Información

RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA-Casos en que resulta legítima

En síntesis, el precedente analizado concluye que la reserva es válida desde la perspectiva constitucional 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 sirva de justificación a 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) concurren controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; (vii) opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; (viii) obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información la publiquen; (ix) se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva determinada información.

RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA-Criterios

La sola relación sustantiva entre un derecho o valor constitucional y la información correspondiente no justifica su reserva. En cambio, debe comprobarse que la limitación al acceso es necesaria para salvaguardar tales bienes y bajo el cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Tales condiciones, tratándose de los derechos fundamentales mencionados, implican (i) la exclusión del acceso público de la información personal conformada por datos sensibles; (ii) la invalidez constitucional de normas que establezcan reserva sobre información personal que tenga carácter público; y (iii) la posibilidad de establecer reserva excepcional respecto de ciertos datos personales privados o semiprivados que sean administrados por autoridades públicas, siempre que sean restricciones proporcionadas y razonables, y que no desvirtúen la eficacia del principio de máxima divulgación de la información pública.

INFORMACION PUBLICA CLASIFICADA-Concepto

DATOS PERSONALES-Clasificación

INFORMACION PUBLICA-Definición

INFORMACION SEMIPRIVADA-Definición

INFORMACION RESERVADA-Concepto

PRINCIPIO DE FINALIDAD-Concepto/PRINCIPIO DE FINALIDAD-Alcance

DERECHO AL HABEAS DATA EN TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Principios y garantías constitucionales

TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Principio de finalidad

La recopilación y divulgación de datos personales requiere la identificación de un fin constitucionalmente legítimo que opere como parámetro de validez de dichas actividades, al igual que el consentimiento del titular en la gestión del dato personal.

TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Principio de necesidad

La información personal objeto de divulgación debe ser aquella estrictamente necesaria para el cumplimiento de los fines que justifica el acopio y procesamiento de los datos respectivos. Por ende, resulta incompatible con el derecho al habeas data que se registre o divulgue información personal que no guarde relación estrecha con la finalidad constitucional del acopio. Este principio también implica, como es obvio, que dicha finalidad esté previamente definida y sea conocida por el titular del dato.

TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Principio de circulación restringida

La divulgación de datos personales se realice dentro de los límites específicos de la finalidad para el cual se hace el acopio de estos, de modo que está proscrita la circulación indiscriminada de los mismos.

ORDEN DE CAPTURA-Contenido

La orden de captura es una providencia judicial que contiene datos (i) relacionados con la investigación penal, específicamente la descripción del motivo por el cual se libra la orden, es decir, si se trata de una condena penal o una medida de aseguramiento, (ii) la identidad del sujeto indiciado o imputado, como su nombre y número de cédula, (iii) la conducta por la cual se adelanta la investigación en el caso de la imposición de una medida de aseguramiento, o el delito por el cual fue condenado en caso de que exista un pronunciamiento que defina su responsabilidad, (iv) la fecha de los hechos y (v) el fiscal que dirige la investigación y/o el juez que ordena la captura.

ORDEN DE CAPTURA-Información contenida es de carácter público

ORDEN DE CAPTURA-Difusión de la información

Cuando se trata de órdenes de captura proferidas como consecuencia de la imposición de una medida de aseguramiento, su difusión tiene como finalidad la comparecencia del investigado al proceso y, en ese sentido, la garantía de los derechos fundamentales de defensa y contradicción. En tal virtud, la difusión de la información a través de los medios de comunicación busca hacer efectivos los derechos del investigado en el proceso penal y esa finalidad justifica su transmisión. Esta misma circunstancia demuestra, a su vez, que la orden de captura no se inserta dentro de la categoría de información pública clasificada,

puesto que su contenido no solo interesa al titular del dato personal, sino también a la comunidad, a quien concierne tanto la protección de los derechos de las víctimas, como en el cumplimiento de los fines del proceso penal, que se logran en mayor medida con la comparecencia del investigado.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCESO PENAL-Aplicación

DERECHO AL BUEN NOMBRE Y DERECHO A LA INTIMIDAD-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD EN LA INFORMACION-Finalidad

POLICIA JUDICIAL Y AUTORIDAD DE POLICIA-Diferencias

POLICIA JUDICIAL-Clasificación de las funciones y de los órganos que las ejercen

POLICIA JUDICIAL-Concepto

AUTORIDAD DE POLICIA-Concepto

POLICIA JUDICIAL-Objetivo

NORMA ACUSADA-Contenido y alcance

Referencia: Expediente D-12656

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 298 (parcial) de la Ley 906 de 2004.

Demandante: Daniel Julián Rojas Suárez

Magistrada ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha

proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Daniel Julián Rojas Suárez presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 298 (parcial) de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

La demanda fue admitida mediante auto del 7 de mayo de 2018, en el que se comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Corte Suprema de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, en el término señalado.

Del mismo modo, se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional de Colombia, Javeriana, Libre de Bogotá, Externado, del Rosario, de Nariño, de Antioquia y de Ibagué, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y a la Fundación para la Libertad de Prensa.

Mediante Auto 631 de 2018, la Sala Plena levantó la suspensión de términos en el proceso de la referencia, que había sido decretada en el Auto de admisión[1].

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.658 de 1º de septiembre de 2004. Se subraya el aparte demandado:

“LEY 906 DE 2004

(agosto 31)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

La orden de captura tendrá una vigencia máxima de un (1) año, pero podrá prorrogarse tantas veces como resulte necesario, a petición del fiscal correspondiente, quien estará obligado a comunicar la prórroga al organismo de Policía Judicial encargado de hacerla efectiva.

La Policía Judicial puede divulgar a través de los medios de comunicación las órdenes de captura.

De la misma forma el juez determinará si la orden podrá ser difundida por las autoridades de policía en los medios de comunicación, durante su vigencia.

PARÁGRAFO. La persona capturada en cumplimiento de orden judicial será puesta a disposición de un Juez de Control de Garantías en el plazo máximo de treinta y seis (36) horas para que efectúe la audiencia de control de legalidad, ordene la cancelación de la orden de captura y disponga lo pertinente con relación al aprehendido. Lo aquí dispuesto no se aplicará en los casos en que el capturado es aprehendido para el cumplimiento de la sentencia, caso en el cual será dispuesto a disposición del juez de conocimiento que profirió la sentencia.

PARÁGRAFO 2o. Cuando existan motivos razonables para sospechar que una nave está siendo utilizada para el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, los miembros uniformados de la Armada Nacional deberán aplicar el procedimiento de interdicción marítima y conducir inmediatamente la nave y las personas que estén a bordo al puerto para que se verifique el carácter ilícito de las sustancias transportadas. En este

caso, el término señalado en el párrafo anterior se contará a partir del momento en el cual se verifique que las sustancias transportadas son ilícitas en el puerto, siempre y cuando se cumpla el procedimiento de interdicción marítima y se hayan respetado los derechos fundamentales de los involucrados.

PARÁGRAFO 3o. <Párrafo adicionado por el artículo 11 de la Ley 1851 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo del derecho de visita o cuando existan motivos para sospechar que una nave o artefacto naval está siendo utilizada para realizar actividades ilícitas de pesca, violación de fronteras para la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales, en el territorio marítimo nacional, los miembros de la Armada Nacional en desarrollo de sus funciones deberán aplicar el procedimiento de interdicción marítima y conducir inmediatamente a puerto colombiano, la nave o artefacto naval y las personas capturadas a bordo, para ponerlos a disposición ante las entidades competentes.

En este caso, la puesta a disposición de las personas capturadas durante la interdicción marítima ante el juez de control de garantías y la definición de su situación jurídica deberá desarrollarse en el menor tiempo posible, sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes, contadas a partir de la llegada a puerto colombiano.”

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el aparte acusado desconoce los artículos 2º, 5º, 13, 15, 21 y 29 de la Constitución. Para justificar esta acusación, expone los siguientes argumentos:

En primer lugar, indica que la norma vulnera los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de las personas indiciadas o sindicadas, porque permite que la Policía Judicial publique y divulgue órdenes de captura a través de medios de comunicación. Específicamente, afirma que el inciso demandado faculta a las autoridades para que hagan pública la vida privada del investigado y, de ese modo, desconozcan el deber a su cargo de proteger a las personas en su honra.

En segundo lugar, considera que el aparte acusado transgrede los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de los familiares de quienes tienen órdenes de captura en su contra. En particular, señala que la familia de quien es solicitado para detención será cuestionada por la sociedad en razón de su vínculo con un presunto delincuente y sin que

se haya proferido condena alguna, tratándose de los casos en los que la orden de captura se realiza durante la etapa de investigación.

En tercer lugar, aduce que la norma viola el derecho a la igualdad del investigado o sindicado y su familia porque “(...) los medios de comunicación y la sociedad en general pueden emitir actos de rechazo, señalamiento e injurias, afectando de forma psicológica y social la vida de la persona sindicada y la de sus familiares, afectando seriamente las relaciones sociales y laborales, del llamado a capturar a través de los medios de comunicación y de su familia”.

En cuarto lugar, considera que la disposición lesiona el derecho a la presunción de inocencia del capturado, puesto que al informar a terceros de su situación a través de los medios de comunicación, se genera necesariamente un reproche sobre su conducta, sin que se haya surtido el proceso penal en el que se defina su responsabilidad. En ese sentido, estima que la comunicación de la orden de captura puede tener una incidencia procesal desfavorable. En términos de la demanda “(...) la Policía Judicial al divulgar a través de los medios de comunicación la orden de captura de la persona que está siendo sindicada, afecta a la persona de ser considerada inocente hasta que no se establezca legalmente su culpabilidad, y por lo tanto esta acción estaría contaminando el proceso, dificultándose llevar una transparencia procesal por los efectos que traería divulgar a través de los medios de comunicación una orden de captura.”

IV. INTERVENCIONES

4.1. Fiscalía General de la Nación

A través de escrito presentado por la Directora de Asuntos Jurídicos de la entidad, la Fiscalía General de la Nación[2] solicita a la Corte que: (i) adopte un fallo INHIBITORIO ante la ineptitud sustantiva del cargo relacionado con la supuesta violación de los derechos a la igualdad, a la intimidad y al buen nombre de la familia de la persona contra la que se profiere la orden de captura; y (ii) declare la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada, en lo que tiene que ver con el presunto desconocimiento de los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad y a la presunción de inocencia del sindicado o condenado.

En cuanto a la solicitud de inhibición, la entidad indica que el actor no estructura

adecuadamente el cargo de inconstitucionalidad relacionado con la violación de los derechos a la igualdad, a la intimidad y al buen nombre de la familia de la persona contra la que se profiere la orden de captura. Específicamente, señala que la argumentación carece de certeza, especificidad y pertinencia.

Primero, afirma que el cargo carece de certeza porque la acción se dirige contra un contenido que no se deduce del aparte acusado, sino que se funda en las presuntas consecuencias derivadas de la decisión de las autoridades de Policía Judicial de divulgar órdenes de captura. En efecto, la argumentación se dirige a advertir sobre la posible exposición de los miembros del núcleo familiar a la comunidad y el consecuente rechazo del cual eventualmente serían víctimas, a pesar de que la divulgación de la orden de captura incluye los datos de la persona contra la cual se dirige y no los de los miembros de su familia.

Segundo, estima que el cargo no es específico, pues se fundamenta en un argumento vago e indirecto, atinente a los posibles efectos discriminatorios de exponer la vida íntima de la familia del procesado. En ese sentido, señala que la censura no tiene relación con el contenido de la disposición que se acusa.

Tercero, considera que el cargo carece de pertinencia porque plantea objeciones que tienen que ver con la inconveniencia de la divulgación de la información, ante la posibilidad de que se genere un impacto negativo para la familia de la persona capturada. Por lo tanto, la censura obedece a un juicio subjetivo del demandante sobre el manejo que darán los medios de comunicación a la información contenida en la orden de captura y sus consecuencias psicológicas y sociales en la familia.

Así pues, la interviniente afirma que son los jueces de control de garantías quienes deben establecer previamente si la Policía Judicial puede divulgar las órdenes de captura y fijar las condiciones para hacerlo. Lo anterior, de conformidad con las circunstancias de cada caso y las normas que prevén la protección de la información clasificada o reservada, para garantizar los derechos fundamentales e intereses públicos.

En ese sentido, indica que los incisos 3º y 4º del artículo 298 del Código de Procedimiento Penal, que fueron introducidos por la Ley 1453 de 2011, son complementarios. Por esa razón, a pesar de que el actor dirigió la demanda contra la facultad contenida en el inciso

3º, no se puede hacer una interpretación aislada del aparte acusado.

Tras aclarar el alcance de la norma, la interviniente explica que los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra no son absolutos y, en consecuencia, pueden ser restringidos en aras de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía. Específicamente, propone un juicio de proporcionalidad y señala que la divulgación de órdenes de captura a través de los medios de comunicación: (i) persigue un fin constitucionalmente legítimo; (ii) es necesaria para materializar la orden judicial y sus fines; (iii) es idónea porque permite que la información se publique de manera amplia para concretar el objetivo buscado; y (iv) es proporcional en sentido estricto por cuanto no tiene un impacto desmedido en los derechos a la honra y el buen nombre.

Así, indica que la medida tiene como fin la garantía del derecho de acceso a la información y el principio de máxima divulgación, “(...) que gobiernan la actuación de las autoridades públicas, con excepción de aquellos casos en los que la legislación de manera expresa y siempre interpretada de la forma más restrictiva posible, prevea la reserva de la información producida o controlada por sujetos obligados”[3]. En ese orden de ideas, la divulgación de las órdenes de captura a través de los medios de comunicación hace efectivo el derecho de la ciudadanía a ser informada sobre asuntos que comprometen su seguridad, su integridad personal, el bienestar general y el orden público.

De otro lado, afirma que las órdenes de captura se profieren con fundamento en la convicción a la que ha llegado el juez de garantías sobre la participación del investigado en la comisión de una conducta punible, tras el análisis de los elementos probatorios y la evidencia física suministrada por la Fiscalía. En ese sentido, la disposición acusada no limita el principio de presunción de inocencia de la persona contra la que se profiere la orden, pues se trata de una medida de carácter preventivo, en tanto posibilita la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad “(...) de acuerdo con las finalidades constitucionales de asegurar la comparecencia de los imputados al proceso penal, conservar la prueba y proteger a la comunidad y, especialmente, a las víctimas”[4].

Por último, considera que en un modelo de sistema penal acusatorio, el principio de publicidad de las actuaciones que se adelantan en el proceso penal protege las garantías procesales y facilita la prevención general. Lo anterior, por cuanto la divulgación de la

actuación de las autoridades envía un mensaje a la sociedad sobre la efectiva respuesta del Estado y así “atestigua una labor investigativa como respuesta al crimen”.

4.2. Ministerio de Justicia y del Derecho

A través de escrito presentado por el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico de la entidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho[5], solicita a la Corte que adopte un fallo INHIBITORIO ante la ineptitud sustantiva de la demanda. Ahora bien, pide que, en caso de que se considere que la demanda es apta, se declare la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada.

En primer lugar, sostiene que los cargos presentados por el accionante carecen de claridad y certeza porque se fundan en afirmaciones subjetivas, la interpretación errada de la norma y su lectura descontextualizada. En ese orden de ideas, aclara que, contrario a lo que afirma el actor, el aparte acusado no contiene una regla imperativa de divulgar las órdenes de captura, sino que faculta a la Policía Judicial para que lo haga cuando el juez autorice su difusión a través de los medios de comunicación, de conformidad con el inciso 4º del mismo artículo.

Así, indica que en este caso el aparte acusado hace parte de una serie de normas contenidas en el Código de Procedimiento Penal, que deben interpretarse de manera sistemática. En particular, señala que según los artículos 297 y 221 de esa normativa, la expedición de órdenes de captura exige una motivación razonable y fundada en elementos probatorios. Del mismo modo, el artículo 295 ibídem dispone que tanto la restricción como la privación de la libertad, son excepcionales y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable. Además, de conformidad con el artículo 296 las medidas de restricción de la libertad deben tener como finalidad evitar la obstrucción de la justicia, asegurar la comparecencia del imputado al proceso, proteger a la comunidad y a las víctimas, o garantizar el cumplimiento de la pena.

De otra parte, el interviniente se refiere al cargo por violación del derecho a la igualdad y sostiene que las afirmaciones del demandante son vagas y no cumplen con los requisitos fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para formular un cargo de esta naturaleza. En efecto, el actor no propone sujetos comparables, ni presenta argumentos de naturaleza constitucional para fundar su censura.

En segundo lugar, el representante del Ministerio de Justicia se refiere a la constitucionalidad del aparte acusado y afirma que la facultad de la Policía Judicial de divulgar órdenes de captura en los medios de comunicación no desconoce los derechos al buen nombre y a la honra del destinatario de la decisión judicial y su familia, por cuanto la orden de captura goza de presunción de legalidad. Así pues, la orden de captura no contiene información falsa, errónea o tendenciosa, pues es emitida por los jueces de control de garantías con las formalidades legales y por motivos razonablemente fundados que permiten inferir la autoría o participación en la comisión de un delito.

Por otro lado, el interviniente destaca que en el Estado Social de Derecho los derechos no son absolutos y su ejercicio se somete a limitaciones y restricciones. En ese sentido, estima que en este caso particular el derecho a la intimidad debe ceder para garantizar el derecho a la información de la comunidad. Además, considera que la orden de captura “(...) no tiene el carácter de privado y no se encuentra en la órbita de lo privado por cuanto es un hecho que jurídicamente afecta a la comunidad, es de interés general por cuanto su seguridad puede estar en riesgo y amenazada su convivencia pacífica y puesto el orden justo en peligro; por lo que de darse la difusión de la orden de captura en los medios de comunicación se constituye en un mecanismo de protección y defensa de la comunidad por cuanto ella le permite conocer qué personas pueden generarle algún riesgo a la seguridad personal y permitiéndole al mismo tiempo cumplir con su deber constitucional y legal de colaborar con las autoridades (...)”[6].

Por último, indica que no se viola el derecho a la presunción de inocencia, porque la finalidad de la orden de captura es la comparecencia del imputado al proceso y, en esa medida, proteger su derecho de defensa. En efecto, la orden de captura garantiza la vinculación de la persona al trámite, escenario en el que contará con todas las garantías para demostrar su inocencia.

4.3. Ministerio de Defensa Nacional

A través de escrito presentado mediante apoderada judicial, el Ministerio de Defensa Nacional[7], solicita a la Corte que adopte un fallo INHIBITORIO ante la ineptitud sustantiva de la demanda. En caso de que se considere que la demanda es apta, solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada.

En primer lugar, sostiene que los cargos presentados por el accionante carecen de pertinencia y suficiencia, por cuanto no estructura correctamente el concepto de la violación y presenta imprecisiones conceptuales. No obstante, la apoderada no explica de qué imprecisiones se trata.

En segundo lugar, indica que la posibilidad de divulgar las órdenes de captura se ajusta a la Constitución, porque tiene como finalidad hacer efectiva la acción penal y, por lo tanto, dar prevalencia a los derechos de la colectividad. En ese orden de ideas, sostiene que “(...) el legislador está facultado para restringir o regular garantías en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos generando una ponderación legítima que permita asegurar la estabilidad del Estado, sin que ello signifique que tales limitaciones son violatorias de premisas constitucionales; argumentos estos que aplican de manera irrestricta al sub examine, comoquiera que la publicación de la orden de captura no es más sino la forma con la cual se busca hacer efectiva la acción penal y con ello evitar dilaciones injustificadas en la protección de bienes jurídicamente tutelados que de la misma se desprenden”[8].

4.4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia[9], interviene en el proceso con el fin de defender la CONSTITUCIONALIDAD de la disposición acusada.

En primer lugar, aclara que la divulgación de las órdenes de captura a través de los medios de comunicación afecta el prestigio de las personas, pues la información afecta la percepción de la ciudadanía al conocer de la existencia de la decisión judicial en ese sentido. Sin embargo, el interviniente sostiene que si se realiza un test de proporcionalidad, la medida no transgrede la Constitución.

Específicamente, afirma que la disposición persigue un fin legítimo, que consiste en hacer efectivas las medidas que se adoptan en el marco de procesos penales. En particular, se trata de una medida tendiente a hacer visible una orden judicial que alerta a la ciudadanía para obtener su colaboración, con el fin de que las providencias judiciales se hagan efectivas.

Además, indica que se trata de un mecanismo que no afecta el derecho a la honra porque la

información divulgada es veraz y, aunque puede producir la restricción de los derechos a la intimidad y al buen nombre, ésta se lleva a cabo por conducto de la Policía Judicial.

Por último, en cuanto a la supuesta violación del derecho al debido proceso y el principio de presunción de inocencia, señala que “(...) en tanto que la expedición de la orden de captura en nuestro medio no solo es excepcional sino sujeta a reserva judicial (...) ello garantiza la tutela del derecho a un debido proceso”[10].

Con fundamento en los anteriores argumentos, el representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma demandada.

4.5. Universidad Libre de Colombia

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia – Sede Bogotá y un docente de la misma universidad[11], solicitan a la Corte que declare la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada.

En particular, sostienen que la norma responde al deber de colaboración con la administración de justicia y al principio de solidaridad, porque posibilita el cumplimiento de la orden decretada por un funcionario judicial. En ese sentido, estiman que la facultad de divulgar la orden de captura en los medios de comunicación, no vulnera per se los derechos a la honra y al buen nombre.

En efecto, indican que si el contenido de la orden de captura que se divulga no obedece a información falsa o errónea, no puede predicarse la vulneración de los derechos a la honra y al buen nombre, e incluso, en caso de que la información publicada no fuese correcta, el medio de protección adecuado sería la acción de tutela.

De otra parte, los intervinientes afirman que ni la emisión de la orden de captura, ni su publicación, desconocen la presunción de inocencia, porque éstas hacen parte de una serie de actos procesales tendientes a definir la responsabilidad penal del investigado, quien finalmente será absuelto o condenado.

4.6. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia interviene en este proceso[12] con el fin de que se declare la INEXEQUIBILIDAD del aparte acusado. En particular, indica que la norma autoriza a la Policía Judicial para que divulgue “sin matiz ninguno” las órdenes de captura a través de los medios de comunicación y, en esa medida, viola los derechos identificados por el demandante y desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre órdenes de captura.

Específicamente, afirma que esta Corporación ha establecido que solamente las condenas penales definitivas pueden ser divulgadas. Por lo tanto, la divulgación de órdenes de captura debe someterse al principio de circulación restringida, es decir, no pueden ser publicadas indiscriminadamente porque no se trata de un antecedente penal.

De otra parte, a juicio del interviniente el aparte acusado consagra un privilegio en beneficio de la autoridad que no evidencia una utilidad o finalidad constitucional. Ahora bien, aduce que en caso de que se entendiese que la norma convoca a la ciudadanía a intervenir en la aprehensión física de quienes deben ser compelidos a comparecer ante la autoridad judicial, se desconocerían los principios del Estado Social de Derecho, en particular los fines del Estado.

Por último, considera que los incisos tercero (demandado) y cuarto del artículo 298 del Código de Procedimiento Penal, resultan contradictorios. En efecto, indica que el inciso tercero impone una restricción a la publicación de las órdenes de captura por los medios de comunicación. En consecuencia, solicita a la Corte declarar inexecutable la disposición acusada, y aclarar que “(...) la divulgación pública de las órdenes de captura por parte de las autoridades de policía solo es posible bajo las condiciones del inciso cuarto del mismo artículo 298 del Código de procedimiento [sic]; esto es, cuando el juez de control de garantías lo determine” [13].

4.7. Universidad de Ibagué

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué[14], interviene en el proceso con el fin de defender la CONSTITUCIONALIDAD de las disposiciones acusadas.

En primer lugar, aclara que el alcance del aparte acusado se define con el inciso cuarto del mismo artículo, de conformidad con el cual la facultad de la Policía Judicial de publicar las

órdenes de captura en los medios de comunicación no es potestativa, por cuanto sólo el juez está facultado para autorizar su divulgación. En ese sentido, explica que a pesar de que los procesos penales se rigen por el principio de publicidad, éste no es absoluto y por esa razón el artículo 298 ordena que sea el juez quien autorice la difusión de la orden de captura.

En segundo lugar, advierte que la orden de captura que se dirija contra una persona a la que ya se le ha imputado un delito puede ser publicada, porque se ha vinculado formalmente a la investigación. No obstante, considera que de conformidad con el inciso cuarto de la norma acusada, la publicación de las órdenes de captura debe estar precedida por el permiso de un juez.

En tercer lugar, indica que la norma no viola los derechos al buen nombre y a la honra, siempre que la información sea correcta e imparcial. Lo anterior implica que no se haga referencia a la eventual responsabilidad del imputado.

En cuarto lugar, en lo que respecta a la presunta violación de la presunción de inocencia, el interviniente sostiene que se trata de una restricción que tiene como propósito garantizar la presencia del imputado y el cumplimiento de decisiones judiciales. Además, afirma que la restricción mencionada requiere de un mandato escrito emitido por una autoridad judicial, a quien corresponde determinar si se puede divulgar la orden de captura a través de los medios de comunicación.

Cabe señalar que se recibió una intervención de la Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP-, en la que se defiende la exequibilidad de la norma acusada. Sin embargo, ésta fue extemporánea, motivo por el cual no será resumida en esta providencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 6487, recibido el 27 de noviembre de 2018, solicita a la Corte que declare la CONSTITUCIONALIDAD de la norma.

En primer lugar, aclara que posibilidad de divulgar las órdenes de captura por parte de la policía judicial se debe interpretar en el contexto de la norma para efectos de adelantar el juicio de constitucionalidad. En efecto, la lectura aislada del inciso tercero podría llevar a

concluir que la Policía Judicial tiene la facultad autónoma para divulgar las órdenes de captura, sin que se requiera autorización judicial. Lo anterior, debido a que el enunciado normativo no prevé la autorización judicial en forma expresa, como sí lo hizo el inciso cuarto, que se refiere a la autorización judicial que requieren las autoridades de policía en general, pero no específicamente a la Policía Judicial.

Ahora bien, precisa que "(...) aunque los artículos 201 y 202 del Código de Procedimiento Penal se refieren a los órganos que cumplen la función de policía judicial permanente y algunos órganos de asumen esa misma facultad en el marco específico de sus competencias, respectivamente, y el inciso 4 se refiere sólo a las autoridades de policía, lo cierto es que en ambos casos se trata de ejercer materialmente una función de policía: divulgar la orden proferida por el juez y con su autorización." Así pues, el único que puede autorizar la publicación de la orden de captura a través de los medios de comunicación, en consideración a las particularidades del caso y en favor de la efectividad de la medida, es el juez.

En segundo lugar, en cuanto a la constitucionalidad de la norma acusada, considera que la captura es una restricción a la libertad constitucionalmente admisible, que se presenta con el fin de lograr la comparecencia del indiciado o imputado al proceso. En ese sentido, si la Constitución permite la captura en ciertas condiciones y con el fin de asegurar la comparecencia al proceso, su divulgación como instrumento para hacerla efectiva también es constitucional.

Además aclara que la autorización judicial requerida para llevar a cabo la divulgación de la orden de captura en los medios de comunicación debe estar precedida del análisis de la necesidad y, en esa medida, corresponde al juez evaluar si ese instrumento puede ser útil para hacer efectiva la captura, o si por el contrario, podría incluso entorpecerla.

En tercer lugar, argumenta que el aparte acusado no desconoce los derechos a la honra y el buen nombre porque la divulgación de la orden no implica la manifestación tendenciosa sobre la conducta privada de una persona, sino que obedece a la necesidad de que comparezca a un proceso. Además, la divulgación de la orden se presenta con posterioridad a la expedición del mandamiento escrito que ordena la captura, de manera que la intervención es legítima porque supone el ejercicio de la competencia constitucional de las

autoridades con el fin de lograr la comparecencia al proceso y el ejercicio de una facultad de esa naturaleza no se puede tener como una intervención arbitraria ni discriminatoria.

En cuarto lugar, a juicio del Ministerio Público la disposición acusada no vulnera la presunción de inocencia porque la orden no define la responsabilidad penal del indiciado o imputado. En efecto, se trata de una medida para lograr su comparecencia en la fase de investigación de la conducta.

En quinto lugar, estima que del contenido de la disposición no se sigue que la autorización del juez para la divulgación de la orden de captura obedezca a criterios como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión política o filosófica, entre otros. En particular, la decisión de divulgar en los medios una orden de captura responde a la ponderación que haga el juez del asunto.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 298 (parcial) de la Ley 906 de 2004, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley de la República.

Consideración previa

Aptitud sustantiva de la demanda en relación con los cargos propuestos

2. El actor considera que el inciso tercero del artículo 298 del Código de Procedimiento Penal, que faculta a la Policía Judicial para que publique órdenes de captura a través de los medios de comunicación, es inconstitucional por la supuesta violación de los artículos 2º, 5º, 13, 15, 21 y 29 de la Carta. En particular, es posible identificar cuatro cargos distintos.

Primero, el ciudadano opina que la norma vulnera los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de las personas investigadas o sindicadas, porque permite que la Policía Judicial publique y divulgue órdenes de captura a través de medios de comunicación y así haga pública la vida privada del investigado.

Segundo, indica que el aparte acusado transgrede los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de los familiares de quienes tienen órdenes de captura en su contra, pues serán cuestionados por la sociedad en razón de su vínculo con un presunto delincuente.

Tercero, aduce que la norma viola el derecho a la igualdad del investigado o sindicado y su familia debido a que los medios de comunicación y la sociedad en general pueden emitir actos de rechazo, señalamiento e injurias, “afectando de forma psicológica y social la vida de la persona sindicada y la de sus familiares”.

Cuarto, sostiene que la disposición lesiona el derecho a la presunción de inocencia del capturado, puesto que al informar a terceros de su situación a través de los medios de comunicación, se genera necesariamente un reproche sobre su conducta, sin que se haya surtido el proceso penal en el que se defina su responsabilidad.

3. A su turno, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Defensa, solicitaron la declaratoria de inhibición en relación con los cargos por la violación de los derechos a la igualdad, a la intimidad y al buen nombre de la familia de la persona contra la que se profiere la orden de captura, por considerar que no concurren los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Por consiguiente, la Sala debe analizar si los cargos formulados por el demandante cumplen con los requisitos de aptitud previstos por la jurisprudencia para generar un debate constitucional y, en consecuencia, si la Sala puede efectuar el estudio de fondo correspondiente.

4. Al respecto, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente[15], que la acción pública de inconstitucionalidad es manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana.

Específicamente, esta acción constituye un instrumento jurídico valioso, que permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente en relación con la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 Superiores)[16]. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad permite que se dé un diálogo efectivo entre el Congreso -foro central

de la democracia representativa-; los ciudadanos en ejercicio -de la democracia participativa-, y el Tribunal Constitucional -a quien se encomienda la guarda e interpretación de la Constitución-[17]. Así pues, esta acción desarrolla los principios previstos en los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta, que definen a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo[18].

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular[19], no requiere de abogado[20], ni exige un especial conocimiento para su presentación, el derecho político a interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad, no releva a los ciudadanos de observar unas cargas procesales mínimas que justifiquen debidamente sus pretensiones (artículo 40-6 Superior).

Estos requisitos buscan, de un lado, promover el balance entre la observancia del principio pro actione, y de otro, asegurar el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito[21] y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación[22].

En ese sentido, los presupuestos mínimos a los que se hace referencia buscan[23]: (i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, comprometiendo así la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, de manera que no adelante, de oficio, el control concreto y efectivo de las normas acusadas.

5. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, fija los requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, y exige que los ciudadanos: (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones por las cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

Esta Corporación ha precisado que las razones presentadas por el demandante en el concepto de la violación deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional

que se ha mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de “formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”. [24]

6. En particular, la jurisprudencia de la Corte [25] ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) ciertos, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente; iii) específicos, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Carta, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política; iv) pertinentes, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional, y no legales y/o doctrinarios; y v) suficientes, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

7. Expuesto lo anterior, procede la Corte a verificar si en el asunto sometido a su estudio, se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación.

8. En primer lugar, el demandante afirma que la norma acusada desconoce los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de las personas indiciadas o sindicadas, porque permite que la Policía Judicial publique y divulgue órdenes de captura a través de medios de comunicación y así haga pública la vida privada del investigado.

La Sala observa que el cargo es claro puesto que la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite su comprensión; el cargo es cierto, dado que recae sobre una proposición jurídica real y existente, como es el inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 –modificado por el artículo 56 de la Ley 1453 de 2011–, que dispone que la Policía Judicial puede divulgar a través de los medios de comunicación las órdenes de captura; la censura también es específica, pues el ciudadano precisó la forma en que el

inciso demandado desconoce los artículos 2º, 15 y 21 de la Carta y estructuró el cargo por violación de los derechos al buen nombre, a la honra y a la intimidad, porque la difusión de la orden de captura en medios de comunicación permite que las personas identifiquen a los investigados o condenados como presunto autores de delitos; los cargos son pertinentes, por cuanto de ellos surge la oposición objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido de los artículos 2º, 15 y 21 constitucionales, de los cuales se derivan los derechos al buen nombre, a la honra y a la intimidad, es decir, propone un juicio abstracto de constitucionalidad; y es suficiente, porque genera duda sobre la constitucionalidad del aparte censurado.

9. En segundo lugar, el demandante indica que el aparte acusado transgrede los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de los familiares de quienes tienen órdenes de captura en su contra, pues serán cuestionados por la sociedad en razón de su vínculo con un presunto delincuente.

La Sala advierte que el cargo carece de los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia. En efecto, no es específico, pues se fundamenta en un argumento vago e indirecto, que no tiene relación con el contenido de la disposición que se acusa, sino que se sustenta en las presuntas consecuencias derivadas de la decisión de las autoridades de Policía Judicial de divulgar órdenes de captura. En particular, la censura se funda en la posible exposición de los miembros del núcleo familiar a la comunidad y el consecuente rechazo del cual eventualmente serían víctimas.

Además, no es pertinente porque plantea razones relacionadas con la inconveniencia de la divulgación de la información, ante la posibilidad de que la sociedad reconozca a la familia de la persona capturada y la rechace. Por lo tanto, la censura obedece a un juicio subjetivo del demandante sobre el uso y presentación que darán los medios de comunicación a la información contenida en la orden de captura.

Por las anteriores razones, tampoco se cumple el presupuesto de suficiencia, pues como del texto de la norma acusada no se deduce el rechazo hacia la familia de la persona contra la cual se dicta la orden de captura, no existe duda sobre la posible violación de los derechos a la intimidad, a la honra y al buen nombre de la familia. En consecuencia, el cargo no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma.

La Sala observa que el cargo carece de los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. No es claro, porque nunca se explica la relación del artículo 13 Superior con el rechazo del que podrían ser víctimas los familiares del investigado o condenado. Así pues, no existe un hilo conductor que permita comprender la censura planteada.

De otra parte, el cargo no es específico, pues no tiene relación con el contenido de la disposición que se acusa, sino que parte de los posibles efectos discriminatorios de la difusión de la información. Entonces, la censura no se sustenta en el contenido de la norma acusada sino en un argumento vago y abstracto deducido por el actor.

Además, no es pertinente porque plantea razones relacionadas con la afectación psicológica de la familia de la persona capturada. En ese sentido, la censura obedece a un juicio subjetivo del demandante sobre los posibles efectos de la difusión de la información, los cuales ni siquiera relaciona con la norma constitucional que invoca como infringida.

Por consiguiente, tampoco se cumple el presupuesto de suficiencia, pues del texto de la norma acusada no se deduce la afectación psicológica de la familia de la persona contra la cual se dicta la orden de captura, y la demanda no explica la forma en la que el eventual rechazo social violaría el derecho a la igualdad. Del mismo modo, tampoco se evidencia que en el cargo identifique cuáles son las situaciones jurídicas objeto de comparación, ni tampoco las razones por las cuales deban tener un tratamiento paritario. En consecuencia, el cargo no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma.

11. En cuarto lugar, el demandante considera que la disposición lesiona el derecho a la presunción de inocencia del capturado, puesto que al informar a terceros de su situación a través de los medios de comunicación, se genera necesariamente un reproche sobre su conducta, sin que se haya surtido el proceso penal en el que se defina su responsabilidad.

La Sala observa que el cargo es claro puesto que la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite su comprensión; el cargo es cierto, dado que recae sobre una proposición jurídica real y existente, como es el inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 -modificado por el artículo 56 de la Ley 1453 de 2011-, que dispone que la Policía Judicial puede divulgar a través de los medios de comunicación las órdenes de captura; la censura también es específica, pues el ciudadano precisó la forma en que el

inciso demandado desconoce el artículo 29 de la Carta y estructuró el cargo por violación del derecho a la presunción de inocencia porque la difusión de la orden de captura en medios de comunicación permite que las personas identifiquen a los investigados o condenados como presuntos autores de delitos y, en esa medida, se genere un reproche sobre su conducta; los cargos son pertinentes, por cuanto de ellos surge la oposición objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido del artículo 29 constitucional, del que se deriva el derecho a la presunción de inocencia, es decir, propone un juicio abstracto de constitucionalidad; y es suficiente, porque genera duda sobre la constitucionalidad del aparte censurado.

12. De conformidad con el análisis anterior, la Sala comprueba que los cargos fundados en: (i) la violación del derecho a la igualdad de los sindicados y de su familia, y (ii) la transgresión de los derechos a la honra, al buen nombre y a la intimidad de la familia de la persona contra la que se profiere la orden de captura, no superaron el análisis de aptitud y, en esa medida, no serán objeto de pronunciamiento en esta decisión.

Por el contrario, en relación con los cargos por violación de los derechos a la intimidad, al buen nombre, a la honra y a la presunción de inocencia de la persona contra la cual se profiere la orden de captura, la Sala advierte que el actor edificó el concepto de violación de la Carta con fundamento en reproches de naturaleza constitucional, serios, objetivos y verificables, con la suficiente entidad para producir una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. En consecuencia, dos de los cargos formulados por el actor en la demanda de la referencia son aptos para generar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación, por lo que procederá a analizarlos.

Asunto objeto de revisión y problemas jurídicos

13. La demanda que conoce la Corte en esta oportunidad cuestiona la constitucionalidad del inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 –modificado por la Ley 1453 de 2011–, por la supuesta vulneración de los artículos 2º, 15, 21 y 29 de la Constitución, específicamente de los derechos a la intimidad, a la honra, al buen nombre y a la presunción de inocencia del investigado o capturado.

La Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Universidad Libre de Colombia y la

Universidad de Ibagué defienden la constitucionalidad del inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004. En particular, la mayoría de los intervinientes se refieren al alcance de la norma y coinciden en afirmar que, de conformidad con los incisos 3º (acusado) y 4º del artículo 298, los funcionarios de Policía Judicial están facultados para dar a conocer a la comunidad las órdenes de captura a través de los medios de comunicación, pero el ejercicio de esa atribución se somete a la habilitación de los jueces de control de garantías. Así pues, sostienen que los jueces deben establecer previamente si la Policía Judicial puede divulgar las órdenes de captura y fijar las condiciones para hacerlo, tras analizar las circunstancias de cada caso y las normas que prevén la protección de la información clasificada o reservada, para garantizar los derechos fundamentales e intereses públicos.

Además, explican que aunque la medida prevista en la norma supone la restricción de los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra, estos no son absolutos y, en consecuencia, pueden ser restringidos en aras de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía. Específicamente, señalan que la divulgación de órdenes de captura a través de los medios de comunicación: (i) persigue un fin constitucionalmente legítimo; (ii) es necesaria para materializar la orden judicial y sus fines; (iii) es idónea porque permite que la información se publique de manera amplia para concretar el objetivo buscado; y (iv) es proporcional en sentido estricto por cuanto no tiene un impacto desmedido en los derechos a la honra y el buen nombre, debido a que no contiene información falsa, errónea o tendenciosa.

Por otro lado, afirman que no se desconoce el principio de presunción de inocencia porque las órdenes de captura son emitidas por los jueces de control de garantías con las formalidades legales y por motivos razonablemente fundados que permiten inferir la autoría o participación en la comisión de un delito. En ese sentido, indican que la finalidad de la orden de captura es la comparecencia del imputado al proceso y, por consiguiente, proteger su derecho de defensa.

Por su parte, la Universidad Externado de Colombia solicita que se declare la inexequibilidad de la norma demandada, por considerar que ésta autoriza a la Policía Judicial para que divulgue “sin matiz ninguno” las órdenes de captura a través de los medios de comunicación y, en esa medida, viola los derechos identificados por el demandante y desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre órdenes de captura, según la

cual solamente las condenas penales definitivas pueden ser divulgadas. En particular, indica que las órdenes de captura no pueden ser publicadas indiscriminadamente porque no se trata de un antecedente penal.

Por lo tanto, solicita a la Corte declarar inexecutable la disposición acusada, y aclarar que la divulgación pública de las órdenes de captura por parte de las autoridades de policía solo es posible bajo las condiciones del inciso cuarto del mismo artículo 298, esto es, cuando el juez de control de garantías lo determine.

Finalmente, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar executable la norma. Específicamente, sostiene que de la lectura sistemática del artículo 298 de la Ley 906 de 2004, se evidencia que el único que puede autorizar la publicación de la orden de captura a través de los medios de comunicación, en consideración a las particularidades del caso y en favor de la efectividad de la medida, es el juez de control de garantías. Así pues, la autorización para la divulgación de la orden estará precedida del análisis de la necesidad de la medida, de manera que el juez evaluará si ese instrumento puede ser útil para hacer efectiva la captura, o si por el contrario, podría incluso entorpecerla.

De otra parte, argumenta que el aparte acusado no desconoce los derechos a la honra y el buen nombre porque la divulgación de la orden no implica la manifestación tendenciosa sobre la conducta privada de una persona, sino que obedece a la necesidad de que comparezca a un proceso. Además, a juicio del Ministerio Público tampoco se vulnera la presunción de inocencia porque la orden no define la responsabilidad penal del indiciado o imputado, sino que se dirige lograr su comparecencia en la fase de investigación de la conducta.

14. La Corte considera que conforme a la demanda, las intervenciones y el concepto del Ministerio Público, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿La habilitación a la Policía Judicial para publicar las órdenes de captura a través de los medios de comunicación con autorización judicial vulnera los derechos de los investigados o condenados a la intimidad, a la honra, al buen nombre y a la presunción de inocencia?

Para dar solución a la cuestión planteada, la Sala: (i) se referirá al régimen legal de la orden de captura y el derecho a la presunción de inocencia; (ii) analizará el alcance del derecho a

la información y el principio de máxima divulgación de la información pública; (iii) estudiará la naturaleza de la información contenida en la orden de captura, (iv) examinará el alcance de los derechos a la intimidad y al buen nombre cuando los medios de comunicación informan sobre procesos penales; (v) estudiará las funciones de la policía judicial; y (vi) realizará el análisis de constitucionalidad de la norma acusada.

Las órdenes de captura y el derecho a la presunción de inocencia

15. El artículo 2º Superior incorpora los principios del constitucionalismo liberal clásico y, en particular, determina que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades. El artículo 28 de la Carta Política refiere a la cláusula general de libertad, y los artículos 16, 18, 19, 20, 24, 26, 27, 28 y 38, reconocen libertades particulares, que se derivan de dicha cláusula.

Específicamente, el artículo 28 de la Constitución consagra el derecho a la libertad personal en los siguientes términos:

“Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles” (Negritas fuera del texto original).

Con fundamento en el artículo 28 de la Carta, la jurisprudencia de esta Corporación[26] ha definido la libertad personal como la ausencia de aprehensión, retención, captura, detención o cualquier otra forma de limitación de la autonomía de la persona. En ese sentido, se trata de un presupuesto para el ejercicio de las demás libertades y derechos, pues la detención supone la restricción de las otras prerrogativas de las cuales la persona es titular.

16. El alcance de este derecho se armoniza con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, que consagran su reconocimiento y protección.

Específicamente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[27] y la Convención Americana de Derechos Humanos[28] consagran el derecho a la libertad personal. Estos instrumentos hacen parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto, conforman el ordenamiento interno, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política.

El artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que “[n]adie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta (...)”.

Asimismo, la norma dispone que “[t]oda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.”

De otra parte, el artículo 7º de la Convención Americana de Derechos Humanos precisa que:

- “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su

comparecencia en el juicio.” (Negrillas fuera del texto)

17. De conformidad con las normas antes citadas, el derecho a la libertad personal sólo puede ser restringido de manera excepcional y con estricta observancia de los procedimientos previamente establecidos, destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley.

18. En particular, del artículo 28 de la Constitución se derivan las condiciones bajo las cuales resulta admisible la limitación de este derecho fundamental. Estas garantías, que están estructuradas en forma de reglas, delimitan de forma estricta la actividad del Estado en relación con esta libertad fundamental[29].

Así pues, la Constitución previó la intervención judicial en dos momentos: primero, al ordenar la restricción de la libertad a través de una orden motivada y segundo, al controlar la legalidad de las condiciones en las que esa privación de la libertad se efectúa y mantiene. En ese orden de ideas, las autoridades judiciales son garantes de la libertad y, en esa medida, son las únicas que tienen la competencia para ordenar la privación de la libertad a una persona y legalizar la captura[31].

En relación con la función del juez de ordenar la restricción del derecho a la libertad personal en los precisos términos señalados en la ley, a continuación la Sala se referirá a la orden de captura.

19. El título IV del Código de Procedimiento Penal regula el Régimen de la libertad y su restricción. El artículo 296 de la normativa en cita establece que la libertad personal podrá ser afectada dentro de la actuación cuando sea necesaria para: (i) evitar la obstrucción de la justicia, (ii) asegurar la comparecencia del imputado al proceso, (iii) la protección de la comunidad y de las víctimas, o (iv) para el cumplimiento de la pena.

Posteriormente, el Capítulo II desarrolla la noción de la captura. En particular, los artículos 297 a 299, refieren al régimen general de la captura, por orden de autoridad judicial. El artículo 297 dispone que la captura requiere de orden escrita proferida por un juez de control de garantías con las formalidades legales y por motivos razonablemente fundados para inferir que aquel contra quien se pide librarla es autor o partícipe del delito que se investiga, según petición hecha por el respectivo fiscal.

El artículo 298, modificado por el artículo 56 de la Ley 1453 de 2011, regula el contenido y vigencia de la captura por orden judicial. La norma establece que el mandamiento escrito proferido por el juez correspondiente deberá indicar de forma clara y sucinta los motivos de la captura, el nombre y los datos que permitan individualizar al indiciado o imputado, el delito, la fecha de los hechos y el fiscal que dirige la investigación.

Asimismo, determina que la orden de captura tendrá una vigencia máxima de un año, prorrogable las veces que el fiscal correspondiente estime necesario. De igual manera, prevé la posibilidad de que las órdenes de captura se divulguen a través de medios de comunicación. Para el efecto, faculta a la policía judicial para llevar a cabo la divulgación siempre que medie autorización judicial para el efecto.

Finalmente el artículo 299, modificado por el artículo 20 de la Ley 1142 de 2007, establece el trámite de la captura judicial y específicamente indica que “(...) proferida la orden de captura, el juez de control de garantías o el de conocimiento, desde el momento en que emita el sentido del fallo o profiera formalmente la sentencia condenatoria, la enviará inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación para que disponga el o los organismos de policía judicial encargados de realizar la aprehensión física, y se registre en el sistema de información que se lleve para el efecto.”

20. De las normas antes citadas se evidencia que, en lo que respecta al proceso penal regulado por la Ley 906 de 2004, la restricción de la libertad por orden judicial se lleva a cabo a través de la orden de captura. Este instrumento consiste en una orden judicial que tiene como finalidad que los organismos de policía judicial aprehendan al indiciado, imputado o condenado en el marco del proceso penal.

21. Ahora bien, al analizar las órdenes de captura en el proceso penal, es preciso distinguir entre las órdenes proferidas como consecuencia de una condena penal y aquellas que se dictan para hacer efectiva una medida de aseguramiento. La principal diferencia entre ambas radica en que en la primera existe una condena en firme, es decir, se desvirtuó la presunción de inocencia, mientras que en la segunda el proceso está en trámite, de manera que se mantiene tal presunción.

El inciso 4º del artículo 29 Superior prevé la presunción de inocencia como una institución que supone que mientras que ésta no se desvirtúe a través de las formalidades propias de

cada juicio, deberá entenderse que el sujeto que se juzga no cometió el hecho ilícito que se le imputa. En este sentido, se trata del derecho que resguarda a las personas de la posible arbitrariedad de las actuaciones del Estado cuando ejerce el ius puniendi y, por lo tanto, constituye una garantía para el ejercicio de otros derechos fundamentales que podrían resultar afectados, como la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre[32].

En consecuencia, a partir de tal presunción el funcionario judicial tendrá como cierto que el sujeto a quien se imputa una falta no la ha cometido, hasta tanto las pruebas demuestren otra cosa y sea vencido en un proceso judicial con todas las garantías del derecho de defensa. Así pues, se trata de una presunción que sólo se desvirtúa cuando existe una sentencia definitiva.

22. En ese sentido, en el caso de la orden de captura que se profiere como consecuencia de una sanción penal, es claro que ésta está precedida de un juicio en el que se ha adoptado una decisión en relación con la responsabilidad del acusado, quien finalmente fue declarado culpable. Así, la orden de captura hace pública una condena penal con el fin de que el condenado sea aprehendido por las autoridades para cumplir la pena impuesta.

23. En contraste, cuando la orden de captura se dirige contra un indiciado o investigado, no existe una sentencia en firme, sino que concurren motivos fundados para inferir que aquel contra quien se libra es autor o partícipe del delito que se investiga y que es necesario restringir su libertad para evitar la obstrucción de la justicia, asegurar su comparecencia al proceso, la protección de la comunidad y de las víctimas, o el cumplimiento de la pena.

En la Sentencia C-479 de 2007[33], la Corte Constitucional estudió la demanda en contra de la expresión “indiciados” contenida en el texto original del artículo 298 de la Ley 906 de 2004. En aquella ocasión, esta Corporación se refirió al principio de presunción de inocencia y reiteró que de conformidad con la jurisprudencia constitucional[34], la previsión de normas constitucionales y legales que hagan posible la aplicación de medidas preventivas destinadas a proteger a la sociedad frente al delito y a asegurar la comparecencia de las personas ante los jueces, no atentan contra el derecho a la presunción de inocencia.

En particular, en relación con la detención preventiva, este Tribunal estableció que la

privación de la libertad de una persona en forma temporal con el fin de proteger a la sociedad y asegurar su comparecencia al proceso, en sí misma, no quebranta la presunción de inocencia. Lo anterior, debido a que la adopción de tal medida no supone la definición de la responsabilidad penal del procesado y deberá ser impuesta con observancia de los requisitos contemplados en el artículo 28 de la Constitución Política.

En efecto, la persona detenida goza de la presunción de inocencia pero permanece a disposición de la administración de justicia por cuanto existen razones, previamente contempladas en la ley, que justifican la privación de su libertad mientras se adelanta el proceso. En ese sentido, es claro que el objeto de tales medidas preventivas no es el de sancionar al procesado, sino asegurar su comparecencia al proceso y el cumplimiento de los fines de la investigación.

Por consiguiente, la posibilidad de ordenar la captura del indiciado no presupone el desconocimiento de su presunción de inocencia, pues ésta lo ampara desde que inicia el proceso hasta el momento en que el funcionario judicial lo declara penalmente responsable, por medio de sentencia ejecutoriada.

24. Por último, es preciso distinguir la orden de captura de la orden de arresto. La segunda, está prevista en los artículos 52 del Decreto 2591 de 1991[35] y 44[36] y 221[37] del Código General del Proceso y se diferencia de la orden de captura a la que hace referencia el Capítulo 2 del Título IV del Código de Procedimiento Penal. En efecto, la orden de arresto: (i) es una sanción impuesta por un juez como consecuencia de su facultad correccional, (ii) se profiere en un trámite incidental en el marco de otro proceso, y (iii) el control del arresto se ejerce por el juez que ordena la sanción y no por un juez de control de garantías.

En consecuencia, cabe resaltar que la orden de arresto no es igual a la orden de captura y, por lo tanto, no se rige por las normas especiales del Código de Procedimiento Penal.

Así, planteada la compatibilidad entre las órdenes de captura y el derecho a la presunción de inocencia, pasa la Corte a analizar el precedente constitucional y las reglas estatutarias, vinculadas al acceso a la información pública y las condiciones de divulgación de los datos personales públicos.

El principio de máxima divulgación de la información pública y los límites respecto de la información personal de carácter público

25. El artículo 74 de la Constitución garantiza el derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca a la ley. Asimismo, el artículo 20 Superior dispone la libertad de toda persona de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, de informar y recibir información veraz e imparcial, y de fundar medios masivos de comunicación.

A partir de estas dos previsiones, tanto la jurisprudencia constitucional como la legislación estatutaria prevén el derecho constitucional de acceso a la información pública como una garantía amplia para todas las personas, derivada de los deberes de transparencia y publicidad que subordinan las actuaciones del Estado y que son inescindibles de la vigencia del principio democrático.

La información pública, en los términos del artículo 6° de la Ley 1712 de 2014, Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, corresponde a toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera o controle en su calidad de tal. A su turno, los sujetos obligados son identificados por el artículo 5° de la misma Ley, a partir de una fórmula legal amplia, que incorpora a “toda entidad pública, incluyendo a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.” El derecho a la información pública, a partir de la misma legislación (artículo 4°) implica que toda persona pueda conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo el control de los sujetos obligados.

En ese orden de ideas, la legislación estatutaria en comento parte del principio de transparencia (artículo 3°), según el cual la información en poder de los sujetos obligados se presume pública, por lo que dichos sujetos tienen el “deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles”. Así, las exclusiones a este deber deben estar fundadas en: (i) excepciones constitucionales y legales; y (ii) el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación estatutaria.

Del mismo modo, el principio de divulgación proactiva de la información implica que el derecho de acceso a la información no se limita exclusivamente a la obligación de los

sujetos obligados de responder a peticiones, sino también incluye el deber de dichos sujetos de “promover y generar una cultura de la transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y los recursos físicos y financieros.”

27. El carácter amplio del acceso a la información pública es caracterizado por la jurisprudencia constitucional[38], en sintonía con la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos[39], por el principio de máxima divulgación, vinculado con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prescribe que toda información pública debe ser accesible como regla general, de modo que el régimen de limitaciones imponibles tenga carácter limitado.

El principio referido supone una serie de obligaciones correlativas a cargo del Estado referidas a que: (i) el derecho de acceso a la información solamente puede ser restringido a partir de un régimen limitado de excepciones; (ii) toda decisión negativa, esto es, que niegue el acceso a la información pública, debe ser motivada, bajo el supuesto de que el Estado tiene la carga de la prueba respecto de las razones que justifican la reserva de información; y (iii) ante la duda o el vacío legal sobre el carácter público o reservado de la información, opera la presunción de publicidad.

28. Al principio de máxima divulgación se suma el de buena fe, el cual resulta particularmente pertinente para la presente decisión. Conforme a éste, los sujetos obligados deben: (i) interpretar el régimen jurídico aplicable de manera que se cumplan los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información pública; (ii) asegurar la estricta aplicación de este derecho; (iii) ofrecer los medios de asistencia necesarios a quienes solicitan la información; (iv) promover una cultura de transparencia de la gestión pública, a partir de la diligencia, el profesionalismo y la lealtad institucional; y (v) realizar las acciones necesarias para que las actuaciones de los sujetos obligados aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

29. De conformidad con el principio de máxima divulgación, la jurisprudencia constitucional[40] dispone una serie de criterios que determinan la validez de las normas legales que establecen reservas a la información pública, siempre bajo el criterio de

excepcionalidad antes explicado.

28.1. La regla general, según las normas constitucionales anotadas, así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos, es la necesaria eficacia del derecho de acceso a la información pública, como presupuesto del orden democrático. Así, las autoridades públicas tienen el deber de entregar informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas, sobre cualquier actividad del Estado a quien las solicite[41].

28.2. La presunción de publicidad implica que las normas que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información pública son de interpretación restrictiva y la reserva exige motivación. Estos límites, a su vez, están sometidos a reserva de ley, en los términos del artículo 74 de la Constitución. Dicha legislación debe ser precisa, en el sentido de identificar qué tipo de información está sometida a reserva, qué autoridades pueden establecerla, las condiciones bajo las cuales puede hacerse oponible y los sistemas de control sobre dichas actuaciones. Por lo tanto, una definición genérica o vaga sobre esa materia se opone al derecho de acceso, en los términos analizados.

28.3. La reserva puede operar en relación con el contenido del documento público, pero no respecto de su existencia. De lo contrario, se impediría por completo el ejercicio del control político por parte de los ciudadanos. Asimismo, la condición necesaria para la reserva es la afectación de derechos fundamentales o bienes constitucionales. Por ende, la información que hace parte del proceso público en el cual se insertan los datos reservados no necesariamente está incluida en la limitación del derecho de acceso.

28.4. Cuando existe un mandato constitucional que obligue a que la información tenga carácter público, como sucede con el contenido de las normas jurídicas, el trámite legislativo o los nombres de los servidores públicos de elección popular, el Legislador no puede prever la reserva. Igualmente, la reserva debe tener carácter temporal y por el lapso razonable y proporcional para la protección de los bienes jurídicos que pretende proteger. Por esta misma razón, durante el periodo en que se aplique la reserva, las respectivas autoridades deben asegurar que la información sea debidamente custodiada, de modo que pueda ser consultada una vez fenezca la restricción de acceso.

28.5. La reserva de información se predica de los servidores públicos, pero la misma no

puede servir para censurar la divulgación de información por parte de periodistas que han logrado acceder a datos objeto de reserva. Esto, debido a que el mandato constitucional de prohibición de la censura no admite limitaciones vinculadas con dicha reserva. De manera concomitante, el precedente en comento sostiene que la reserva de información no puede tornarse en una barrera que impida el ejercicio del control intra o inter orgánico, jurídico o político de las decisiones y actuaciones públicas vinculadas a la información reservada.

28.6. La Corte ha caracterizado los bienes constitucionales que resultan relevantes para fundamentar la reserva de información pública: los derechos fundamentales de las personas, la seguridad nacional, el orden público o la salud pública. No obstante, no cualquier dato vinculado a estos asuntos puede ser válidamente sometido a reserva, sino que en cada caso debe demostrarse que la limitación al derecho de acceso es proporcional y razonable. Así, las situaciones en que resulta válida la reserva operan “(1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) ante la necesidad de mantener la reserva para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) frente a la necesidad de asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales[42]. En todo caso cualquier restricción debe resultar razonable y proporcionada a los fines que se busca alcanzar.”

28.7. En síntesis, el precedente analizado concluye que la reserva es válida desde la perspectiva constitucional 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 sirva de justificación a 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) concurren controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; (vii) opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; (viii) obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información la publiquen; (ix) se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de

mantener en reserva determinada información.

29. Como se ha señalado, una de las circunstancias en las que la reserva es válida desde la perspectiva constitucional es cuando resulta necesaria para proteger los derechos fundamentales. Para el caso analizado, interesa a la Corte concentrarse en un escenario recurrente de procedencia de la reserva de información, esto es, cuando la misma atente contra la intimidad o el buen nombre de las personas.

De acuerdo con los precedentes expuestos, la sola relación sustantiva entre un derecho o valor constitucional y la información correspondiente no justifica su reserva. En cambio, debe comprobarse que la limitación al acceso es necesaria para salvaguardar tales bienes y bajo el cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Tales condiciones, tratándose de los derechos fundamentales mencionados, implican (i) la exclusión del acceso público de la información personal conformada por datos sensibles; (ii) la invalidez constitucional de normas que establezcan reserva sobre información personal que tenga carácter público; y (iii) la posibilidad de establecer reserva excepcional respecto de ciertos datos personales privados o semiprivados que sean administrados por autoridades públicas, siempre que sean restricciones proporcionadas y razonables, y que no desvirtúen la eficacia del principio de máxima divulgación de la información pública.

A partir de estas previsiones estatutarias, encuentra la Corte que la información pública personal que afecte los derechos a la vida, la intimidad, la salud y la seguridad, puede ser objeto de reserva. Sin embargo, como se aclaró en el fundamento jurídico anterior, la validez constitucional de la excepción al derecho de acceso a la información pública no puede sustentarse únicamente en la relación entre el dato y los derechos mencionados, sino que también debe demostrarse que la reserva es una medida necesaria, razonable y proporcionada para el logro de fines constitucionalmente importantes o imperiosos. Esto sobre la base de que se presume la publicidad de la información pública, incluso aquella que tenga carácter personal.

31. Este último aspecto está vinculado con los dos factores siguientes a tener en cuenta para la validez de la reserva respecto de información pública personal. Debe partirse de aclarar que la condición personal de la información refiere exclusivamente a que el dato dé cuenta de condiciones o calidades de una persona, lo cual es un factor separado de su

relación con el derecho a la intimidad. En efecto, existe información personal como el nombre, el estado civil o el domicilio, que por mandato legal son públicos y, por ende, escapa de la protección del derecho a la intimidad del sujeto, de modo que resulta prima facie inconstitucional la decisión de someterlas a reserva. De la misma manera, las sentencias judiciales ejecutoriadas o el registro de las profesiones que por disposición legal requieren la habilitación estatal también tiene carácter público, al igual que aquellas informaciones que dan cuenta del incumplimiento de las obligaciones con el Estado, entre otros datos.[43]

En ese sentido, la posibilidad de prever la reserva de la información personal responde necesariamente a una gradación, que está definida en virtud de la intensidad de la afectación del derecho a la intimidad. Así, los datos sensibles o reservados, entre los que se destacan la orientación e identidad sexual, la historia clínica, la identificación política o religiosa y los hábitos de la persona, en aquellos casos que dicha información conste en registros administrados por las autoridades del Estado, tienen la condición de información pública clasificada y, por lo mismo, objeto de reserva según el régimen jurídico antes explicado. En los demás casos, esto es, respecto de aquella información personal que no tenga carácter público, los datos pertenecerán a la categoría de semiprivados, por lo que su divulgación resultará constitucionalmente admisible cuando se cumplan determinadas condiciones, como la verificación sobre el interés público que justifica la circulación del dato, la autorización del titular de éste en su divulgación o la concurrencia de orden judicial.

Con todo, también debe advertirse que la Corte ha utilizado la clasificación propuesta no solo tratándose de información personal, sino también desde una perspectiva más amplia, que incluye tanto datos del sujeto como aquella de carácter impersonal[44]. Así, se considera información pública la que, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la ley, puede ser obtenida y divulgada sin reserva, categoría a la que pertenecen los documentos públicos, las sentencias ejecutoriadas, los datos sobre el registro civil o sobre la conformación de la familia. Esta información puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin cumplir requisito alguno. La información semiprivada es aquella información personal o impersonal cuyo acceso presenta un grado mínimo de limitación, de modo que puede ser obtenida en virtud de orden de autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones o en el marco de un proceso de administración de datos personales,

precedido de la autorización del titular. Ejemplos de esta información son los datos relativos a la seguridad social o aquella de contenido financiero, comercial y crediticio. Por último, la información reservada corresponde a los datos sensibles, la cual no está sujeta a divulgación al estar vinculada al núcleo esencial de los derechos a la libertad, la dignidad y la intimidad del sujeto concernido.

32. Los niveles diferenciados de protección de la información personal también se derivan de las garantías propias que integran el derecho al habeas data, en particular el principio de finalidad[45]. La Ley 1581 de 2012, Estatutaria sobre Protección de Datos Personales, define ese principio como la necesidad de que el tratamiento de los datos obedezca a una finalidad legítima, de acuerdo con la Constitución y la Ley, objetivo que, a su vez, debe ser informado al titular de la información. La jurisprudencia constitucional caracteriza el principio de finalidad a partir de la obligación de que “las actividades de acopio, procesamiento y divulgación de la información personal deben obedecer a un fin constitucionalmente legítimo y que, a su vez, debe ser definido de forma clara, suficiente y previa. Esto implica que quede prohibida (i) la recopilación de información personal sin que se establezca el objetivo de su incorporación a la base de datos; y (ii) la recolección, procesamiento y divulgación de información personal para un propósito diferente al inicialmente previsto y autorizado por el titular del dato.”[46]

Con todo, sobre este último respecto, el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 establece los supuestos exceptivos a la autorización del titular, que corresponden a (i) la información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial; (ii) datos naturaleza pública; (ii) casos de urgencia médica o sanitaria; (iii) tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos; y (iv) datos relacionados con el registro civil.

Por lo tanto, la recopilación y divulgación de datos personales requiere la identificación de un fin constitucionalmente legítimo que opere como parámetro de validez de dichas actividades, al igual que el consentimiento del titular en la gestión del dato personal. Esta condición ha sido expuesta por la Corte a partir de la denominada teoría de los ámbitos, de acuerdo con la cual el principio de finalidad “implica que la información se destine a realizar los fines exclusivos para los cuales fue entregada por el titular o aquellos propósitos u objetivos respecto de los cuales eventualmente se autoriza su uso, ya sea porque se

permite su tratamiento sin autorización o porque se trata de una hipótesis en la que los datos son producidos en el desarrollo de las facultades propias del habeas data. Lo anterior, en un escenario acorde con la razón de ser de la base de datos y con el contexto en el cual ellos son suministrados u obtenidos.”[47]

A su vez, la constitucionalidad de la divulgación del dato personal también descansa sobre la vigencia de los demás principios de protección de datos, entre los cuales también deben destacarse los principios de necesidad y circulación restringida[48]. En relación con el primero, la información personal objeto de divulgación debe ser aquella estrictamente necesaria para el cumplimiento de los fines que justifica el acopio y procesamiento de los datos respectivos. Por ende, resulta incompatible con el derecho al habeas data que se registre o divulgue información personal que no guarde relación estrecha con la finalidad constitucional del acopio. Este principio también implica, como es obvio, que dicha finalidad esté previamente definida y sea conocida por el titular del dato.

El segundo principio obliga a que la divulgación de datos personales se realice dentro de los límites específicos de la finalidad para el cual se hace el acopio de estos, de modo que está proscrita la circulación indiscriminada de los mismos. Ahora bien, es claro que la vigencia de los principios de necesidad y circulación restringida, en lo relativo a la materia que ahora ocupa a la Corte, se predica exclusivamente de aquella información personal que no hace parte de aquellos datos de acceso público, sino que pertenecen a la categoría de información pública clasificada.

En relación con los datos de acceso público, conforme se ha explicado en esta decisión, no puede imponerse requisitos para su circulación, según se deriva del contenido del principio de máxima divulgación, reconocido por la jurisprudencia constitucional. En contraste, la información pública clasificada podrá ser sometida a reserva, en las condiciones excepcionales y precisas que también se han explicado. Entonces, en caso de que estas condiciones no se cumplan, se podrá acceder libremente a la información pública clasificada, en virtud del principio de máxima divulgación.

33. En síntesis, la Corte Constitucional ha fijado una serie de reglas que son útiles para resolver el problema jurídico objeto de análisis, a saber:

33.2. La reserva de información pública es excepcional y debe ser

compatible con los valores propios de toda sociedad democrática. Por lo tanto, está sometida a la decisión del Legislador, es limitada, temporal y debe responder a criterios estrictos de razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, la reserva sólo puede predicarse de la información respecto de la cual la Constitución no haya previsto un carácter público.

33.3. Tratándose de información pública personal, las posibilidades de divulgación se comprenden a partir de la cercanía del dato respectivo con el núcleo esencial del derecho a la intimidad, la vida, la salud, la seguridad o la dignidad del sujeto concernido. De esta manera, la legislación estatutaria sobre acceso a la información pública distingue entre aquellos datos que son públicos y públicos clasificados, estos debido a que pertenecen exclusivamente al ámbito propio, privado o semiprivado de la persona. Respecto de los datos públicos clasificados puede operar la limitación de acceso, siempre y cuando cumpla con las condiciones de excepcionalidad y precisión, propias de toda forma de reserva de información pública. En ese sentido, el carácter personal de la información no implica, por sí mismo, que ésta tenga algún grado de protección que restrinja el acceso público. Inclusive, existen datos personales que son de libre acceso, porque no están vinculados con los derechos fundamentales antes reseñados y tienen naturaleza pública debido a que están en posesión de autoridades del Estado u otros sujetos obligados. Asimismo, en estas circunstancias no resulta exigible la autorización del titular del dato, puesto que hace parte de las excepciones estatutarias a ésta.

33.4. Las mencionadas condiciones de excepcionalidad y precisión pueden ser dilucidadas a partir de la tipología de datos personales que ofrece la jurisprudencia constitucional. En particular, en el caso de los datos públicos, su distribución es libre y se inserta en el ámbito propio del principio de máxima divulgación. En contraste, los datos sensibles son por su misma naturaleza reservados, caso en el cual se predica la reserva prima facie de los mismos. La información semiprivada, en cambio, exige un estándar de argumentación más exigente para que opere su reserva, puesto que deberá demostrarse que la limitación en el acceso es una medida necesaria para la protección de los derechos fundamentales mencionados anteriormente.

Naturaleza de la información contenida en la orden de captura

34. De conformidad con el precepto acusado, la orden de captura es una providencia judicial que contiene datos (i) relacionados con la investigación penal, específicamente la descripción del motivo por el cual se libra la orden, es decir, si se trata de una condena penal o una medida de aseguramiento, (ii) la identidad del sujeto indiciado o imputado, como su nombre y número de cédula, (iii) la conducta por la cual se adelanta la investigación en el caso de la imposición de una medida de aseguramiento, o el delito por el cual fue condenado en caso de que exista un pronunciamiento que defina su responsabilidad, (iv) la fecha de los hechos y (v) el fiscal que dirige la investigación y/o el juez que ordena la captura.

De la descripción de la norma se evidencia que la información contenida en la orden de captura es pública y no está clasificada. En efecto, aunque contiene datos personales, se trata de información incluida en una providencia judicial que no afecta el núcleo esencial de los derechos a la vida, la intimidad, la salud y la seguridad del titular. Además, no existe mandato constitucional o legal que impida que se conozca el hecho de que un juez haya impuesto la detención como medida de aseguramiento contra una persona o que ésta sea buscada por las autoridades para cumplir una condena penal, y por tratarse de información pública no clasificada, debe aplicarse el principio de máxima divulgación.

Ahora bien, además de que el principio mencionado admite la difusión de la información pública no clasificada contenida en la orden de captura, las finalidades de esta providencia judicial evidencian que existen razones de interés público que justifican su transmisión a través de los medios de comunicación.

En efecto, cuando se trata de órdenes de captura proferidas como consecuencia de la imposición de una medida de aseguramiento, su difusión tiene como finalidad la comparecencia del investigado al proceso y, en ese sentido, la garantía de los derechos fundamentales de defensa y contradicción. En tal virtud, la difusión de la información a través de los medios de comunicación busca hacer efectivos los derechos del investigado en el proceso penal y esa finalidad justifica su transmisión. Esta misma circunstancia demuestra, a su vez, que la orden de captura no se inserta dentro de la categoría de información pública clasificada, puesto que su contenido no solo interesa al titular del dato personal, sino también a la comunidad, a quien concierne tanto la protección de los derechos de las víctimas, como en el cumplimiento de los fines del proceso penal, que se

logran en mayor medida con la comparecencia del investigado.

De otra parte, cuando la orden de captura se dirige a conseguir la aprehensión de la persona condenada, la divulgación tiene por objeto el cumplimiento de la condena. En ese orden de ideas, se trata de una medida que busca, de una parte, garantizar el derecho a la justicia de las víctimas y, de otra, la efectividad del ius puniendi, en particular, el cumplimiento de los fines de la pena.

35. En otro orden de cosas, no puede perderse de vista que la garantía de publicidad para el investigado dentro del proceso penal se deriva de normas que integran el bloque de constitucionalidad. Al respecto, el artículo 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula el derecho de toda persona que sea detenida o retenida a que sea informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados a ella. Esta garantía responde a una nota característica de los regímenes antidemocráticos, que utilizan el proceso penal como mecanismo de persecución de opositores o minorías, generalmente a partir de la poca o nula transparencia de las respectivas actuaciones judiciales, en particular aquellas que suponen la privación de la libertad.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en lo que respecta al contenido y alcance del derecho antes explicado, que “[e]l derecho de la persona detenida o retenida de ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, de los cargos formulados en su contra está consagrado en el artículo 7.4 de la Convención Americana, que no distingue entre la detención efectuada por orden judicial y la que se practica infraganti. Por ello se puede concluir que el arrestado en flagrante delito conserva aquel derecho. || Tomando en cuenta que esa información permite el adecuado derecho de defensa, es posible sostener que la obligación de informar a la persona sobre los motivos y las razones de su detención y acerca de sus derechos no admite excepciones y debe ser observado independientemente de la forma en que ocurra la detención.”[49]

A esta consideración se suma lo previsto en el artículo 8.5 de la Convención Americana, norma que dispone que el proceso penal debe ser público, salvo que sea necesario para los intereses de la justicia. Así, advertido este estándar internacional y a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, la Corte ha planteado que el principio de

publicidad del proceso penal aplica en dos de sus momentos más importantes: “En primer lugar, en el transcurso de las actuaciones y procedimientos judiciales en las que se dan a conocer a los sujetos procesales e, incluso, a la sociedad en general, sobre la existencia del mismo y su desarrollo. En esta etapa, la publicidad es principalmente un interés de los sujetos procesales, por lo que las notificaciones y comunicaciones son los instrumentos más adecuados para mantener el conocimiento y la comunicación entre los funcionarios judiciales y los interesados, con ellas, incluso, se permite ejercer los derechos a la contradicción y defensa. En segundo lugar, cuando se ha adoptado una decisión judicial, pues el principio de publicidad supone el deber de los funcionarios judiciales de comunicar, dar a conocer y divulgar a la opinión pública o a la comunidad en general, el contenido y los efectos de sus decisiones. En este momento, especialmente, la comunidad hace efectivo su derecho a ejercer el control y vigilancia de las actuaciones públicas y a la memoria histórica de un hecho.”[50] (Negritas fuera de texto).

De manera análoga, la doctrina internacional concluye, a partir de las normas antes expuestas, la existencia de un derecho a comparecer al proceso penal, por lo que los trámites en ausencia se consideran excepcionales y están sometidos a particulares cautelas en lo que respecta a la vigencia del derecho de defensa. Sobre el particular, el Comité de Derechos Humanos ha considerado, de cara al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que “las actuaciones in absentia son admisibles en algunas circunstancias (por ejemplo, cuando el acusado aunque informado de las actuaciones con suficiente anticipación, renuncia a ejercer su derecho a estar presente) en beneficio de una buena administración de justicia. Sin embargo, el ejercicio efectivo de los derechos que figuren en el artículo 14 presupone que se tomen las medidas necesarias para informarle con anticipación al acusado de las actuaciones iniciales contra él (art. 14, párr. 3a). Los procesos in absentia requieren que, pese a la comparecencia del acusado, se hagan todas las notificaciones para informarle de la fecha y lugar de su juicio y para solicitar su asistencia. De otra forma, el acusado, en especial, no dispondrá de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa (art. 14, párr. 3 b), no podrá defenderse por medio de defensor de su elección (art. 14, párr. 3 d), ni tendrá oportunidad de interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que estos sean interrogados”.[51]

Llevados estos argumentos al caso analizado, es claro que la publicidad de la orden de

captura es plenamente compatible con las normas expuestas, en tanto (i) se inserta dentro de la cláusula general de publicidad del proceso penal; y (ii) opera tanto como una garantía para el ejercicio de contradicción y defensa del procesado, como una herramienta necesaria para la consecución de los fines del proceso penal. De lo contrario, es decir, en caso de que se considerase que las órdenes de captura como actuaciones judiciales que son, deben ser objeto de reserva, se desconocerían los derechos constitucionales del procesado y de la sociedad en general, en particular de las víctimas del delito. Esto bajo el supuesto de que diversas garantías procesales y sustantivas de ambas partes sólo pueden ser adecuadamente cumplidas con la comparecencia del investigado al proceso.

Con todo, es importante hacer compatible la máxima divulgación de las órdenes de captura con los derechos fundamentales del investigado, puesto que precisamente sobre esa base se edifica el cargo de inconstitucionalidad. Por ende, la Sala pasa a analizar el alcance de los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra.

Alcance de los derechos al buen nombre, a la honra y a la intimidad en la difusión de información relacionada con procesos penales[52]

36. El derecho al buen nombre ha sido definido de manera reiterada por esta Corporación, como aquel asociado a la idea de reputación, buena fama u opinión, que de una persona tienen los demás. De acuerdo con los lineamientos fijados en la Sentencia T-949 de 2011[53], el derecho al buen nombre tiene carácter personalísimo, en la medida en que está relacionado con la valía que los miembros de la sociedad tienen sobre alguien, razón por la que la reputación o fama de la persona es el componente que activa la protección del derecho.

En efecto, el derecho en mención se relaciona con la existencia de una buena imagen, el reconocimiento social o una conducta irreprochable, factores que cualifican el buen nombre a proteger. En consecuencia, este derecho se vulnera cuando se difunde información falsa o inexacta, o que se tiene derecho a mantener en reserva, con la intención de menoscabar el prestigio público de una persona.

37. En la Sentencia T-412 de 1992[54], la Corte estudió el caso de una persona que fue hostigada por el cobro de una deuda, y estableció que los artículos 15[55] y 21[56] de la Carta, contienen el núcleo esencial del derecho al buen nombre.

Bajo esta premisa, este Tribunal construyó una línea jurisprudencial sólida en relación con la protección del derecho al buen nombre. Por ejemplo, en la Sentencia C-489 de 2002[57], al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos del Código Penal relacionados con los delitos de injuria y calumnia, fue enfática en señalar que el derecho al buen nombre se configura como una protección a la honra del ciudadano frente al detrimento que pueda sufrir como consecuencia de expresiones ofensivas, injuriosas, tendenciosas, o de informaciones falsas. Por ende, este derecho es uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad.

En consecuencia, el derecho al buen nombre, como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, se lesiona cuando se difunde información falsa o errónea, o sin fundamento, que distorsiona el concepto público que se tiene del individuo.

Asimismo, la Corte también ha identificado las formas como el buen nombre puede ser afectado por la conducta de terceros. En la Sentencia C-442 de 2011[58], la Sala Plena de esta Corporación manifestó que la afectación del buen nombre se origina, básicamente, por la emisión de información falsa o errónea y que por lo tanto genera la distorsión del concepto público que se tiene del titular del derecho.

38. De otra parte, el derecho a la intimidad también ha sido objeto de numerosos pronunciamientos por parte de este Tribunal. Lo primero que la Sala quiere destacar es la diferencia conceptual que guarda con el derecho al buen nombre. En particular, el derecho a la intimidad consiste en la facultad de exigirle a los demás el respeto pleno por un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, que es resguardo de sus posesiones privadas, de sus propios gustos y de aquellas conductas o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir, y en el que no caben legítimamente las intromisiones.

En atención a ese alcance, en la citada Sentencia C-489 de 2002[59] la Corte indicó que el derecho a la intimidad está orientado a garantizar a las personas una esfera de privacidad en su vida personal y familiar, al margen de las intervenciones arbitrarias del Estado o de terceros. En consecuencia, comprende la protección respecto de la divulgación no autorizada de los asuntos que conciernen al ámbito de privacidad. Por esa razón, este derecho se puede ver afectado por las opiniones manifiestamente tendenciosas respecto de

la conducta privada del individuo o de la persona en sí misma. En tales casos, no es necesario que la información sea falsa o errónea, pues lo que se cuestiona es la exteriorización de asuntos privados a escenarios públicos, en los cuales pueden ser objeto de la opinión de terceros.

Esta Corporación también ha reconocido que el derecho a la intimidad permite a las personas manejar su propia existencia como lo consideren, con el mínimo de injerencias exteriores. Por ejemplo, en la Sentencia C-640 de 2010[60], al examinar la creación de un registro de acceso público sobre las pólizas de seguros, señaló que el derecho a la intimidad es general y absoluto, razón por la que cada persona, por el hecho de serlo, es titular de éste y la única legitimada para permitir la divulgación de datos concernientes a su vida privada.

Asimismo, la Corte ha precisado el alcance del derecho a la intimidad personal y familiar. Por ejemplo, en la Sentencia T-904 de 2013[61] protegió el derecho a la intimidad de un grupo de menores de edad cuyas imágenes fueron publicadas por un noticiero de televisión. En esa oportunidad el Tribunal recordó que la jurisprudencia constitucional se ha valido de diversos criterios para determinar cuáles ámbitos de la vida de las personas están protegidos por el derecho a la intimidad. Con respecto a la información amparada por este derecho, la Corte ha establecido que salvo las excepciones previstas en la Constitución y en la ley que obliguen a las personas a revelar cierta información a partir de su reconocimiento o valoración como de importancia o relevancia pública; el resto de los datos que correspondan al dominio personal de un sujeto no pueden ser divulgados, a menos que el mismo individuo decida revelar autónomamente su acceso al público.

En ese sentido, con el objeto de graduar los niveles de protección de ese derecho la Corte ha distinguido tres ámbitos de protección, cada uno con un nivel de escrutinio más fuerte que el otro, a saber:

El primero, se encuentra la esfera más íntima, que corresponde a los pensamientos o sentimientos más personales que un individuo sólo ha expresado a través de medios muy confidenciales, como cartas o diarios estrictamente privados, ámbito dentro del cual la garantía de la intimidad es casi absoluta, de suerte que sólo situaciones o intereses excepcionalmente importantes justifican una intromisión. Por otra parte, está la esfera

privada en sentido amplio, que corresponde a la vida en ámbitos usualmente considerados reservados, como el domicilio o el ambiente familiar de las personas, en los que también opera una intensa protección constitucional, pero hay mayor posibilidad de injerencia ajena legítima. Por último, se encuentra la esfera social, que corresponde a las características propias de una persona en sus relaciones de trabajo o más públicas, en donde la protección constitucional a la intimidad es mucho menor, aun cuando no desaparece, pues de esta mayor exposición a los demás no se infiere que los medios de comunicación estén autorizados para indagar, informar y opinar sobre todo lo que una persona hace por fuera de su casa, sin violar su intimidad.

39. En distintas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la tensión que se presenta entre los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra y el derecho a la información cuando se publica información relacionada con procesos judiciales o la supuesta comisión de delitos.

40. Por ejemplo, en la Sentencia T-1225 de 2003[62], esta Corporación estudió la tutela presentada por dos personas contra un medio de comunicación que informó sobre sus capturas y vinculación a un proceso penal por el hurto de un camión en el departamento del Cauca. De acuerdo con los accionantes, la información suministrada por el medio lesionó su derecho al buen nombre, por lo que solicitaron la rectificación debido a que las expresiones “sindicado” y “cogido con la mano en la masa”, no correspondían a la realidad de lo acontecido.

Al estudiar el caso, el Tribunal constitucional negó el amparo debido a que la noticia se limitaba a informar de las acciones desarrolladas por la fuerza pública y, en esa medida, era veraz e imparcial. En relación con el derecho a informar sobre hechos delictivos y procesos judiciales, este Tribunal advirtió que los principios de veracidad e imparcialidad adquieren mayor importancia en estos contextos, debido al efecto que el contenido del mensaje tiene en la comunidad y en los derechos de las personas vinculadas a la comisión de hechos al margen de la ley.

De otra parte, señaló que el uso de la libertad de prensa para informar sobre hechos delictivos y sobre personas involucradas de una u otra manera en tales hechos debe hacerse dentro de los parámetros constitucionales de forma que sus derechos a la honra y

al buen nombre no resulten desconocidos. En particular, indicó que la lesión a tales prerrogativas de presenta cuando se publica una información relacionada con la responsabilidad de una persona en la comisión de un delito, sin prueba alguna que sustente lo dicho, pues se trata de difundir un juicio condenatorio o absolutorio.

Del mismo modo, en la Sentencia T-040 de 2013[63], esta Corporación estudió la solicitud de tutela presentada por un ciudadano contra Google de Colombia Ltda. y la Casa Editorial El Tiempo, con el fin de que se concediera el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la intimidad personal y familiar, al buen nombre, a la honra, al debido proceso y a la presunción de inocencia. En particular, el accionante solicitaba que se ordenara a las entidades demandadas eliminar de sus registros un artículo periodístico en el que era identificado como integrante de una organización criminal dedicada al tráfico ilícito de estupefacientes.

En aquella ocasión, la Corte se refirió al alcance de la libertad de información y estableció que se trata de un derecho fundamental de doble vía, toda vez que su titular no es solamente quien emite la información, como sujeto activo, sino quien la recibe, como sujeto pasivo. En ese orden de ideas, quien difunde la información tiene responsabilidades y cargas específicas que evitan la vulneración de otros derechos fundamentales como el buen nombre, la dignidad y la honra.

Al analizar el caso concreto, la Corte anotó que era cierto que al momento de la emisión de la noticia se presentaba el contexto descrito en el texto y que el accionante estaba vinculado a un proceso penal. Sin embargo, advirtió que se desconoció el principio de veracidad de la información porque no se aclaró específicamente las circunstancias y razones por las cuales se relacionaba al actor con el contenido de la noticia y, en cambio, el título inducía al receptor a creer que el accionante hacía parte de un “cartel de la mafia”, sin que se especificara en qué consistía la investigación penal que llevaba la Fiscalía en su contra. En consecuencia, la Corte concedió el amparo de los derechos al buen nombre y a la honra y del accionante y profirió una serie de órdenes tendientes a que la noticia fuera veraz.

41. En el mismo sentido, en la Sentencia T-277 de 2015[64], la Corte estudió la tutela presentada por una mujer contra la Casa Editorial El Tiempo. La accionante solicitaba la protección de sus derechos fundamentales al buen nombre, a la intimidad, al debido

proceso, de petición y al trabajo, presuntamente vulnerados con ocasión de la publicación de una nota periodística en la que se informaba sobre su supuesta participación en hechos constitutivos del delito de trata de personas, en relación con los cuales nunca fue declarada culpable.

En aquella ocasión, esta Corporación analizó el alcance de los derechos a la honra y al buen nombre, y las libertades de expresión e información. Particularmente, sintetizó ciertos criterios fijados por la jurisprudencia sobre la comunicación de informaciones sobre procesos penales y actos constitutivos de delito. Se trata de cuatro reglas, a saber: (i) la información debe ser tratada con cuidado y diligencia adicionales, especialmente en términos de veracidad e imparcialidad; (ii) sin embargo, el nivel de diligencia exigido a los medios de comunicación no implica la obligación de usar lenguaje técnico ni de asumir un manejo particular del lenguaje coloquial, salvo que no hacerlo implique mala intención y ánimo de dañar; (iii) el medio de comunicación debe abstenerse de hacer análisis infundados, pues ello puede generar la vulneración de derechos fundamentales; y (iv) al informar sobre situaciones que involucren procesos de naturaleza penal, el medio de comunicación debe abstenerse de afirmar la responsabilidad de los sujetos involucrados, hasta tanto exista una sentencia condenatoria ejecutoriada.

Al estudiar la información suministrada por el medio de comunicación en el artículo sobre trata de personas, se comprobó que éste no afirmaba como cierta la responsabilidad penal de los capturados, sino que se limitaba a informar sobre la captura y replicar la información recibida por parte de las autoridades. Así las cosas, en principio, la información era veraz e imparcial.

Sin embargo, la Sala advirtió que, con posterioridad a los hechos descritos, la actora no fue condenada y ese nuevo hecho no fue incluido en la publicación para actualizarla, a pesar de que ésta estaba disponible de forma permanente en internet. En consecuencia, se precisó que la constante accesibilidad de la noticia demostraba que el autor de la información había faltado a su deber de actualizar la información relacionada con el proceso o la investigación penal y, por lo tanto, se concedió el amparo.

42. En síntesis, la Corte ha establecido que los medios de comunicación pueden difundir información relacionada con procesos penales, en particular, con la vinculación de la

persona al proceso, el contenido de órdenes de captura y la posterior condena. Sin embargo, el derecho a la libertad de información está limitado por los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra, que imponen una responsabilidad social a los periodistas. Esa limitación se materializa en los principios de veracidad e imparcialidad, los cuales conllevan la obligación a cargo del medio de comunicación de presentar información cierta, completa, clara y actualizada sobre la situación del investigado o condenado y las particularidades del proceso penal.

La distinción entre la policía judicial y las autoridades de policía

43. De conformidad con el artículo 200 de la Ley 906 de 2004 – Código de Procedimiento Penal, la Policía Judicial es a una función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en el ejercicio de dichas tareas, dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados. La norma también impone el deber a los organismos oficiales y particulares de prestar colaboración a las unidades de policía judicial, en “los términos establecidos dentro de la indagación e investigación para la elaboración de los actos urgentes y cumplimiento a las actividades contempladas en los programas metodológicos.”

De acuerdo con los artículos 201 a 204 de la normativa en cita, existen cuatro tipos de servidores públicos que ejercen la función de Policía Judicial:

(i) Quienes hacen parte de los órganos de Policía Judicial permanentes. Estos son, las dependencias especializadas del Cuerpo Técnico de Investigación, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad (hoy Dirección Nacional de Inteligencia).

(ii) Quienes pertenecen a órganos que ejercen funciones permanentes de Policía Judicial de manera especial dentro de su competencia. Se trata de ciertos funcionarios que pertenecen a unidades específicas de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, las autoridades de tránsito, las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control, los directores nacional y regionales del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, los alcaldes y los inspectores de policía.

(iii) Aquellos a quienes, por resolución del Fiscal General de la Nación, les es asignada la función de manera transitoria.

(iv) Quienes integran el órgano técnico científico. Se trata del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el cual tiene la función de prestar auxilio y apoyo técnico científico en las investigaciones que desarrolle la Fiscalía General de la Nación, los organismos con funciones de Policía Judicial y el imputado y su defensor, en este último caso cuando estos lo soliciten.

44. De las normas antes referidas se evidencia que la Policía Judicial es una función ejercida por servidores públicos especializados de diversas dependencias o por unidades institucionales organizadas para el efecto. Esta definición parte de un presupuesto orgánico y otro funcional de la Policía Judicial, explicados por la jurisprudencia constitucional[65]. Así, desde el punto de vista orgánico, la Policía Judicial implica el conjunto de autoridades y servidores públicos que colaboran en la investigación de los delitos y la captura de sus responsables. Para la Corte, “la concepción moderna de la policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces.” En el caso colombiano, se exige que las tareas de Policía Judicial se realicen por funcionarios especializados, quienes obran bajo la dirección, coordinación y responsabilidad funcional de la Fiscalía General de la Nación.

Ahora bien, desde el punto de vista funcional, el precedente en comentario define a la Policía Judicial como una actividad necesaria para la investigación penal, de manera que hace parte de la función judicial del Estado. En ese orden de ideas, “[c]onstituye en este aspecto la actividad desarrollada con ocasión de la comisión de un delito, encaminada a su esclarecimiento e individualización de los presuntos responsables, operación que no es característica ni propia de la policía, aun cuando miembros de esta institución en sus dependencias especializadas puedan ser investidos de tal función o supletoriamente la tengan que ejercer, lo cual es ocasional y excepcional.” Es por esta razón que la labor de la Policía Judicial tiene carácter investigativo y concurre con las funciones de instrucción a cargo de la Fiscalía General de la Nación. “En este aspecto, según las exigencias de cada fase del proceso, la ley atribuye a la policía judicial una mayor iniciativa propia, que luego se torna menor y finalmente desaparece. En todo caso, se orienta sustancialmente a la

comprobación de hechos y circunstancias relevantes para el juzgamiento”.

Sobre la caracterización constitucional del concepto de policía existe un precedente consolidado, el cual es reiterado en esta oportunidad a partir de una de sus recopilaciones más recientes[66].

46. El concepto de policía, en su acepción más general, consiste en el conjunto de potestades y funciones estatales dirigidas a preservar el orden público y la convivencia pacífica entre las personas. Este concepto, según la comprensión tradicional que del mismo ha tenido el derecho administrativo, distingue entre el poder, la función y la actividad de policía. El poder de policía es ejercido por el Congreso y consiste en la facultad estatal de expedir normas jurídicas generales, obligatorias y vinculantes, dirigidas al cumplimiento de los fines mencionados.[67] Al respecto, el artículo 11 del el Código Nacional de Policía y Convivencia – CNPC ofrece una definición al respecto, al concebir el poder de policía como la “facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento.”

Asimismo, el CNPC reconoce un poder subsidiario de policía a las asambleas departamentales y al concejo del Distrito Capital de Bogotá, en relación con aquellas materias excluidas de la reserva de ley y que sean compatibles con esta y con la Constitución[68]. De la misma forma, el artículo 13 del CNPC confiere poder residual de policía a los demás concejos distritales y a los concejos municipales, con el fin que regular comportamientos no regulados por la ley o los reglamentos departamentales de policía, siempre cuando se ciñan a los medios, procedimientos y medidas correctivas establecidas en el CNPC. Conforme a la misma normativa, tanto en el caso del poder subsidiario como en el del residual de policía, los órganos de elección popular antes mencionados tienen vedado (i) fijar limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador; (ii) establecer medios o medidas correctivas diferentes a las de origen legal; o (iii) exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.

47. Mientras el poder de policía es de carácter esencialmente normativo, la función de policía tiene naturaleza ejecutiva. La jurisprudencia ha definido ese concepto como la concreción del poder de policía, a través del ejercicio de las competencias y atribuciones legales y constitucionales para hacer cumplir la ley. Esto mediante la expedición de reglamentos y actos administrativos, así como acciones policivas. Esta comprensión guarda unidad de sentido con lo previsto por el artículo 16 CNPC, que define la función de policía como la facultad de hacer cumplir las órdenes dictadas en ejercicio del poder de policía mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia.

48. Por último, la actividad de policía radica en aquellas labores materiales que desarrollan el poder y la función de policía. En términos de la jurisprudencia de la Corte, este concepto remite a la actividad a cargo de las autoridades administrativas de policía, quienes ejecutan las órdenes legales, administrativas y judiciales. En similares términos, el artículo 20 CNPC define la actividad de policía como “el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren”.

49. Ahora bien, el objetivo constitucional de la Policía Nacional está enmarcado en la actividad de policía. Conforme al artículo 218 de la Constitución, dicha institución es un cuerpo armado de naturaleza civil, perteneciente a la fuerza pública y cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Es con base en esta definición que decisiones anteriores de la Corte han vinculado a la Policía Nacional con acciones eminentemente preventivas y desprovistas de carácter castrense, dirigidas al manejo del orden público y, de manera particular, al logro de la convivencia entre las personas a través de la preservación de la tranquilidad y seguridad públicas.

50. De acuerdo con estas reglas y de cara al problema jurídico materia de esta decisión, la Sala advierte que mientras la policía judicial es una función estatal de apoyo a la investigación penal, las autoridades de policía están entre las instancias que ejercen la actividad de policía, la cual comprende las tareas en procura de la seguridad y la convivencia ciudadana, dirigidas a la satisfacción de los derechos fundamentales de las personas. En otras palabras, la policía judicial es una función especializada y que está concentrada en la investigación penal y el aseguramiento de los responsables de delitos. En cambio, la actividad de policía es una faceta estatal mucho más amplia, que comprende tanto la definición de políticas públicas para la protección del orden público, como la ejecución de tareas materiales para el cumplimiento de los objetivos vinculados al logro de la convivencia y la protección de los derechos.

Con todo, ambos escenarios tienen puntos de encuentro en lo que respecta a la materia analizada. Así, como ya se indicó, el parágrafo del artículo 201 del Código de Procedimiento Penal determina que la Policía Nacional puede ejercer funciones de policía judicial en aquellos lugares donde no haya servidores públicos que ejerzan esa tarea. Igualmente, el artículo 208 del mismo Código estipula que “cuando en ejercicio de la actividad de policía los servidores de la Policía Nacional descubrieren elementos materiales probatorios y evidencia física como los mencionados en este código, en desarrollo de registro personal, inspección corporal, registro de vehículos y otras diligencias similares, los identificarán, recogerán y embalarán técnicamente. Sin demora alguna, comunicarán el hallazgo a la policía judicial, telefónicamente o por cualquier otro medio eficaz, la cual sin dilación se trasladará al lugar y recogerá los elementos y el informe. Cuando esto no fuere posible, quien los hubiere embalado los hará llegar, con las seguridades del caso, a la policía judicial.”

51. Con fundamento en estas previsiones legales es claro que, si bien la policía judicial es una función diferente a la ejercida por las autoridades de policía, en determinadas circunstancias, que son excepcionales, estas quedan investidas de las potestades propias de aquella. Sin embargo, de ello no se sigue que se trate de instituciones análogas.

A continuación, se hará referencia al alcance de la disposición acusada y se analizarán los cargos por la supuesta violación de los artículos 2º, 15, 21 y 29 de la Constitución, específicamente de los derechos a la intimidad, a la honra, al buen nombre y a la

presunción de inocencia.

Contenido y alcance de la norma acusada

52. El artículo 56 de la Ley 1453 de 2011, modificó el artículo 298 de la Ley 906 de 2004, que se encuentra en el Título IV que regula el Régimen de la libertad y su restricción en el marco del proceso penal. Específicamente, la norma hace parte del Capítulo II sobre la Captura y prevé el contenido y la vigencia de la orden de captura.

La norma en cita establece que el mandamiento escrito proferido por el juez correspondiente deberá indicar de forma clara y sucinta los motivos de la captura, el nombre y los datos que permitan individualizar al indiciado o imputado, el delito, la fecha de los hechos y el fiscal que dirige la investigación.

Asimismo, determina que la orden de captura tendrá una vigencia máxima de un año, prorrogable las veces que el fiscal correspondiente lo estime necesario. De igual manera, prevé la posibilidad de que las órdenes de captura se divulguen a través de los medios de comunicación. Para el efecto, faculta a la Policía Judicial y a las autoridades de Policía para llevar a cabo la divulgación, siempre que medie autorización judicial.

Así pues, el inciso acusado estipula la posibilidad de que la policía judicial divulgue órdenes de captura a través de los medios de comunicación. Ahora bien, tal y como lo afirmaron los intervinientes, la lectura de la totalidad del artículo 298 acusado demuestra que es necesaria la autorización judicial previa a la difusión de la información.

En efecto, la autorización para la divulgación de la orden estará precedida del análisis de la necesidad de la medida, de manera que el juez evaluará la proporcionalidad de este instrumento en cada caso particular.

Una vez definido el contenido y alcance del inciso acusado, pasa la Sala a analizar los cargos formulados.

Análisis de los cargos formulados

El inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 no desconoce el derecho de presunción de inocencia

53. El ciudadano demanda el inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004, por estimar que la norma transgrede el artículo 29 Superior, debido a que, al facultar a la Policía Judicial para difundir órdenes de captura a través de medios de comunicación se desconoce el derecho fundamental de presunción de inocencia. En particular, el demandante indica que al informar a terceros de la situación del indiciado o investigado a través de los medios de comunicación, se genera necesariamente un reproche sobre su conducta, sin que se haya surtido el proceso penal en el que se defina su responsabilidad.

54. La Sala disiente de la posición del demandante, pues la facultad contenida en la disposición acusada supone la difusión de una orden judicial que ha sido previamente motivada por un juez penal, y que dependiendo del tipo de orden de captura de que se trate, preserva el derecho a la presunción de inocencia.

Para el caso de la orden de captura dictada con el fin de hacer efectiva una condena penal, es claro que su divulgación no desconoce el derecho a la presunción de inocencia, pues la condena supone que esta presunción se desvirtuó. De conformidad con los fundamentos jurídicos 21 a 22 de esta sentencia, la orden de captura que se profiere como consecuencia de una sanción penal está precedida de un juicio en el que se ha adoptado una decisión en relación con la responsabilidad del acusado, quien finalmente fue declarado culpable. Así, la difusión de la orden de captura que hace pública una condena penal con el fin de que el condenado sea aprehendido por las autoridades para cumplir la pena impuesta no viola la presunción de inocencia porque el condenado ya ha sido declarado culpable.

En contraste, cuando la orden de captura se dirige contra un indiciado o investigado, no existe una sentencia en firme, sino que concurren motivos fundados para inferir que aquel contra quien se libra es autor o partícipe del delito que se investiga y que es necesario restringir su libertad para evitar la obstrucción de la justicia, asegurar su comparecencia al proceso, la protección de la comunidad y de las víctimas.

Ahora bien, la orden de captura tiene como finalidad que se efectúe la privación de la libertad de una persona en forma temporal con el fin de proteger a la sociedad y asegurar su comparecencia al proceso. En ese sentido, la persona requerida por las autoridades para ser detenida goza de la presunción de inocencia pero es buscada para ser puesta a disposición de la administración de justicia por cuanto existen razones, previamente

contempladas en la ley, que justifican la privación de su libertad mientras se adelanta el proceso. Entonces, es claro que el objeto de tales medidas preventivas no es el de sancionar al procesado, sino asegurar su comparecencia al proceso y el cumplimiento de los fines de la investigación.

Por consiguiente, la posibilidad de divulgar la orden de captura librada contra el indiciado no presupone el desconocimiento de su presunción de inocencia, pues el hecho de que se publique que es buscado para comparecer a un proceso no supone su condena, pues ésta lo ampara desde que inicia el proceso hasta el momento en que el funcionario judicial lo declara penalmente responsable por medio de sentencia ejecutoriada.

Sobre este punto, es importante tener en cuenta que según la jurisprudencia de esta Corporación, recapitulada en esta sentencia, los procesos penales deben ser públicos y la publicidad constituye una garantía para los derechos constitucionales del procesado y de la sociedad en general, en particular de las víctimas del delito. Además, es preciso recordar que, de conformidad con el artículo acusado, la divulgación de las órdenes de captura no es la regla general, pues ésta debe estar precedida por la autorización del juez de control de garantías para el efecto.

Cabe resaltar que los medios de comunicación deben observar los límites que les impone la responsabilidad social propia de su función. En particular, deben respetar los principios de veracidad e imparcialidad, los cuales conllevan la obligación de presentar información cierta, completa, clara y actualizada sobre la situación del investigado o condenado y las particularidades del proceso penal. Así pues, al informar sobre la orden de captura proferida en un proceso penal en curso, los medios de comunicación deben ser claros sobre la situación del indiciado o investigado, con el fin de que la ciudadanía sepa que la existencia de dicha orden supone la vinculación a un proceso penal, pero no la declaratoria de responsabilidad.

El inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 no desconoce los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra

55. Ahora bien, el demandante indica que la norma vulnera los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de las personas indiciadas o sindicadas, porque faculta a las autoridades para que hagan pública la vida privada del investigado y, de ese modo,

desconozcan el deber a su cargo de proteger a las personas en su honra.

En cuanto al supuesto desconocimiento de los derechos al buen nombre y a la honra del investigado o condenado, la Sala advierte que de conformidad con los fundamentos jurídicos 36 a 42 de esta sentencia, los medios de comunicación pueden difundir información relacionada con procesos penales, en particular, con la vinculación de la persona al proceso, el contenido de órdenes de captura y la posterior condena.

En efecto, el derecho a la libertad de información admite la difusión de este tipo de información siempre que los medios observen los límites que impone la responsabilidad social de su función. Esa limitación implica respetar los principios de veracidad e imparcialidad, los cuales conllevan la obligación de presentar información cierta, completa, clara y actualizada sobre la situación del investigado o condenado y las particularidades del proceso penal.

Así pues, el hecho de que se faculte a la policía judicial para publicar el contenido de las órdenes de captura, siempre que el juez de control de garantías lo autorice, no desconoce los derechos al buen nombre y la honra, pues se trata de datos que provienen de una providencia judicial, proferida en el marco de un proceso penal en el que el juez valoró las circunstancias puestas bajo su conocimiento y resolvió requerir a las autoridades para restringir la libertad del investigado o condenado. Así pues, la difusión de una orden de captura implica simplemente informar sobre la existencia de esa providencia judicial y transmitir su contenido, tras el análisis del juez sobre la gravedad del delito, la trascendencia de los hechos, la pena imponible y la previa imposibilidad de hallar al ciudadano para realizar la captura por medios diferentes a la publicidad de la misma.

En ese orden de ideas, la difusión de la información, en sí misma, no conlleva la lesión a la honra y el buen nombre de la persona contra la cual se libra la orden. En efecto, la vulneración de estos derechos no estaría ocasionada por la difusión de la providencia judicial en los medios de comunicación, sino por el uso inapropiado de esa información por parte de los medios de comunicación, pero esa circunstancia supondría la violación de derechos con ocasión de la aplicación indebida de la norma y no un problema de constitucionalidad de la disposición que permite la difusión de la orden de captura.

Así pues, si al publicar las órdenes de captura los medios de comunicación llegasen a

desatender las obligaciones que imponen los principios de veracidad e imparcialidad de la información, los ciudadanos tendrían las acciones correspondientes para obtener la rectificación o la restitución por el daño causado.

56. De otra parte, el ciudadano considera que la posibilidad de publicar la orden de captura a través de los medios de comunicación viola el derecho a la intimidad, porque permite que la comunidad conozca situaciones relacionadas con la vida íntima del investigado.

57. La jurisprudencia constitucional ha señalado que aunque los derechos no son absolutos, el Legislador no puede desconocer su núcleo esencial, que “es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio”[69]. Lo anterior supone que cuando se presente tensión como consecuencia de la limitación de un derecho para obtener un fin constitucionalmente legítimo, es necesario aplicar el juicio de proporcionalidad.

En la Sentencia C-093 de 2001[70], la Corte analizó los criterios que se deben tener en cuenta para determinar el nivel de escrutinio aplicable a cada caso, en los siguientes términos:

“(…) el escrutinio judicial debe ser más intenso al menos en los siguientes casos: de un lado, cuando la ley limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, puesto que la Carta indica que todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). De otro lado, cuando el Congreso utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso, como la raza, pues la Constitución y los tratados de derechos humanos excluyen el uso de esas categorías (CP art. 13). En tercer término, cuando la Carta señala mandatos específicos de igualdad, como sucede con la equiparación entre todas las confesiones religiosas (CP art. 19), pues en esos eventos, la libertad de configuración del Legislador se ve menguada. Y, finalmente, cuando la regulación afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta ya que éstas ameritan una especial protección del Estado (CP art. 13).”

En ese orden de ideas, si bien el Legislador tiene un amplio margen de configuración para

diseñar procesos judiciales, el grado de escrutinio judicial de tales medidas es más estricto cuando se alega que se está ante la afectación de derechos constitucionales. En otras palabras, cuando se evidencia que una norma puede afectar el ejercicio de un derecho, se eleva el grado de intensidad del juicio de proporcionalidad, que pasa de ser leve a intermedio. Lo anterior, porque prima facie una regla procedimental con esas características excedería el amplio margen de configuración antes mencionado.

58. En el asunto objeto de examen, el demandante considera que la facultad prevista en el inciso acusado desconoce el derecho a la intimidad porque permite que la Policía Judicial haga pública la vida privada del investigado. Esta acusación se muestra razonable, puesto que efectivamente a pesar de que la información contenida en la orden de captura es pública y por lo tanto se rige por el principio de máxima divulgación, de conformidad con el artículo acusado, la orden de captura contiene datos personales que permiten identificar al sujeto. En esa medida, podría pensarse que la facultad de que la Policía Judicial difunda datos personales a través de los medios de comunicación restringe el derecho a la intimidad.

59. Por consiguiente, la Sala considera necesario hacer un juicio de proporcionalidad para determinar si la medida prevista por el inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004, limita el derecho a la intimidad de forma desproporcionada y, por lo tanto, si es constitucionalmente admisible. El juicio no será leve porque la medida comporta la restricción a un derecho, sin embargo, no será estricto porque no establece un trato discriminatorio, ni parte de categorías sospechosas, como la raza, la orientación sexual o la filiación política. Por ende, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la Sala considera oportuno analizar la constitucionalidad del precepto con fundamento en el juicio intermedio de proporcionalidad[71], en consideración a la limitación del derecho a la intimidad sobre la que el demandante sustenta su censura.

60. En primer lugar, la medida prevista en la norma acusada persigue distintas finalidades constitucionales, dentro de las que se encuentran: (i) la protección de los derechos de defensa y contradicción del indiciado o investigado, (ii) la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas de conductas punibles, y (iii) la eficacia de la privación de la libertad y sus fines, así como el cumplimiento de los objetivos constitucionales del proceso penal.

En efecto, las finalidades de la orden de captura evidencian que existen razones de interés público que justifican su transmisión a través de los medios de comunicación.

Primero, cuando se trata de órdenes de captura proferidas como consecuencia de la imposición de una medida de aseguramiento, su difusión tiene como finalidad la comparecencia del investigado al proceso y, en esa medida, la garantía de los derechos fundamentales de defensa y contradicción. En ese sentido, la difusión de la información a través de los medios de comunicación busca hacer efectivos los derechos del investigado en el proceso penal y esa finalidad justifica su transmisión. Esta misma circunstancia demuestra, a su vez, que la orden de captura no se inserta dentro de la categoría de información pública clasificada, puesto que su contenido no solo interesa al titular del dato personal, sino también a la comunidad, a quien concierne tanto la protección de los derechos de las víctimas, como en el cumplimiento de los fines del proceso penal, que se logran con la comparecencia del investigado.

Segundo, cuando la orden de captura se dirige a conseguir la aprehensión de la persona condenada, la divulgación tiene por objeto el cumplimiento de la condena. En ese orden de ideas, se trata de una medida que busca, de una parte, garantizar el derecho a la justicia de las víctimas y, de otra, la efectividad del ius puniendi, en particular, el cumplimiento de los fines de la pena.

En segundo lugar, la medida es adecuada para conseguir el fin pretendido. En efecto, de conformidad con el artículo 299 de la Ley 906 de 2004, proferida la orden de captura, el juez competente la enviará inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación para que disponga de los organismos de policía judicial encargados de realizar la aprehensión física. Así pues, es propio de la función de Policía Judicial concurrir en la investigación y, en particular, colaborar para que quienes son investigados comparezcan al proceso y quienes fueron condenados sean privados de la libertad para cumplir la pena que les fue impuesta.

De este modo, cuando los jueces de control de garantías autorizan la publicación del contenido de la providencia que ordena poner a una persona a disposición de las autoridades por parte de las instituciones que ejercen la función de Policía Judicial, posibilitan su difusión y, de ese modo, informan a la ciudadanía sobre la decisión judicial y

la necesidad de aprehender a la persona requerida. Asimismo, concurren en la protección de los derechos del investigado dentro del proceso penal, en particular, las garantías de contradicción y defensa, las cuales logran un mayor grado de eficacia cuando se comprueba la comparecencia al trámite judicial.

En consecuencia, la medida prevista en la norma es apta para hallar a la persona requerida por las autoridades, conseguir su captura, y así proteger los derechos de las víctimas del delito, garantizar la comparecencia del investigado al proceso o lograr el cumplimiento de la pena.

En tercer lugar, la medida es proporcional, pues a pesar de que supone la difusión de datos personales, se trata de información pública que se somete al principio de máxima divulgación. En efecto, la información contenida en la orden de captura es resultado de una actuación judicial, tiene la naturaleza jurídica propia de la información pública y está vinculada con: (i) la necesidad de aprehender a una persona que fue declarada culpable en un proceso penal, cuya presunción de inocencia fue desvirtuada y que debe ser puesta a disposición de las autoridades para cumplir la pena, o (ii) el propósito de que quien es indiciado o investigado, comparezca al proceso.

En ese orden de ideas, la limitación a la intimidad prevista en la norma es proporcional, pues no supone la publicación de información personal sujeta a reserva y está justificada en la realización de otros derechos fundamentales. En este caso, es evidente que la medida promueve la realización de los derechos de contradicción y defensa del procesado, los derechos de las víctimas y la consecución de los fines del proceso penal.

Además, de conformidad con el artículo demandado, la divulgación de las órdenes de captura estará siempre precedida por la autorización del juez. En efecto, el juez penal tiene el deber de valorar, entre otros aspectos (i) la gravedad del delito; (ii) la trascendencia de los hechos; (iii) la pena imponible, con el fin de determinar si la misma es de prisión o de otra naturaleza que haga innecesaria o desproporcionada la publicidad de la orden de captura; y (iv) demostrar la imposibilidad previa de hallar al ciudadano para realizar la captura. Así pues, deberá ser evidente que no ha sido posible capturar al investigado o condenado y que la gravedad de los hechos justifica la publicidad de la orden de captura.

Por lo tanto, la medida es proporcional porque la autorización judicial garantiza la valoración

de los criterios mencionados, los cuales demostrarán la necesidad de autorizar la publicación de la orden de captura y, en ese orden, la razonabilidad de la limitación al derecho a la intimidad en cada caso particular. En otras palabras, la decisión del Legislador de permitir la publicidad de la orden de captura, conforme a las condiciones analizadas, es constitucional en la medida en que carece de carácter genérico y, antes bien, está precedida del escrutinio judicial, basado en el análisis de las condiciones subjetivas antes descritas.

En conclusión, la norma acusada es constitucional, en tanto no transgrede los derechos a la presunción de inocencia, al buen nombre y a la honra. Además, establece una limitación a la intimidad que se ajusta a los principios constitucionales, tiene como fin cumplir mandatos constitucionales, es adecuada para cumplir esa finalidad y no comporta una restricción desproporcionada de ese derecho fundamental.

Conclusiones

61. Del análisis realizado, se derivan las siguientes conclusiones:

(i) La norma que faculta a la policía judicial para que divulgue órdenes de captura a través de los medios de comunicación, siempre que esté precedida por autorización judicial para la difusión de la información, no vulnera el derecho a la presunción de inocencia.

Contrario a lo que afirma el accionante, la facultad contenida en la disposición acusada supone la difusión de una orden judicial que ha sido previamente motivada por un juez penal y que, dependiendo del tipo de orden de captura de que se trate, preserva el derecho a la presunción de inocencia.

Para el caso de la orden de captura dictada con el fin de hacer efectiva una condena penal, es claro que su divulgación no desconoce el derecho a la presunción de inocencia, pues la condena supone que esta presunción se desvirtuó.

En contraste, cuando la orden de captura se dirige contra una persona indiciada o investigada, no existe una sentencia en firme, sino que concurren motivos fundados para inferir que aquel contra quien se libra es autor o partícipe del delito que se investiga y que es necesario restringir su libertad para evitar la obstrucción de la justicia, asegurar su

comparecencia al proceso, la protección de la comunidad y de las víctimas, o el cumplimiento de la pena. En ese sentido, el objeto de tales medidas preventivas no es el de sancionar al procesado, sino asegurar su comparecencia al proceso y el cumplimiento de los fines de la investigación.

(ii) Además, la norma no desconoce los derechos al buen nombre y a la honra del investigado o condenado, pues los medios de comunicación pueden difundir información relacionada con procesos penales, en particular, con la vinculación de la persona al proceso, el contenido de órdenes de captura y la posterior condena.

En efecto, el derecho a la libertad de información admite la difusión de este tipo de información siempre que los medios observen los límites que impone la responsabilidad social de su función. Esa limitación implica respetar los principios de veracidad e imparcialidad, los cuales conllevan la obligación de presentar información cierta, completa, clara y actualizada sobre la situación del investigado o condenado y las particularidades del proceso penal.

La limitación a la intimidad generada por la facultad de la Policía Judicial de publicar la orden de captura a través de los medios de comunicación, no viola la Constitución, por cuanto: a) persigue distintas finalidades constitucionales, tales como la comparecencia del investigado al proceso, la efectividad de los fines de la pena y la garantía de los derechos de las víctimas, b) es adecuada para conseguir el fin pretendido, pues cuando las instituciones que ejercen la función de Policía Judicial publican el contenido de la providencia que ordena poner a una persona a disposición de las autoridades, posibilitan su difusión y, de ese modo, es apta para hallar a la persona requerida por las autoridades, conseguir su captura, y así proteger los derechos de las víctimas del delito, garantizar la comparecencia del investigado al proceso o lograr el cumplimiento de la pena, y c) es proporcional, pues a pesar de que supone la difusión de datos personales, se trata de información pública que se somete al principio de máxima divulgación, y siempre estará precedida por la autorización del juez, quien tiene la carga de valorar (i) la gravedad del delito; (ii) la trascendencia de los hechos; (iii) la naturaleza de la pena imponible; y demostrar (iv) la imposibilidad previa de hallar al ciudadano para realizar la captura. Así pues, la autorización judicial garantiza la valoración de los criterios mencionados, los cuales garantizan la razonabilidad de la afectación al derecho a la intimidad en cada caso

particular.

62. Conforme a lo expuesto, la Corte declarará exequible el numeral 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, por los cargos analizados en esta sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el inciso 3º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Ausente en comisión

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Ausente en comisión

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En el auto de admisión se dispuso que, en cumplimiento del Auto 305 de 2017, era preciso suspender los términos para resolver el asunto.

[2] Folios 95-116, ibídem.

[3] Folio 104 Ibídem.

[4] Folio 107 Ibídem.

[5] Folios 117-128, ibídem.

[6] Folio 122, ibídem.

[7] Folios 130-133 y 135-145, ibídem.

[8] Folio 133, ibídem.

[9] Folios 37-43, ibídem. La intervención es presentada por Francisco Bernate Ochoa.

[10] Folio 43, ibídem.

[11] Folios 44-49, ibídem.

[12] Folios 50-55, ibídem. La intervención es presentada por el profesor Fernando Arboleda Ripoll.

[13] Folio 55, ibídem.

[14] Folios 56-63, ibídem. La intervención es presentada por el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

[15] Ver entre otras las sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, A. 178 de 2003, A. 114 de 2004, C-405 de 2009, C-761 de 2009 y C-914 de 2010.

[16] Sentencia C-330 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[17] Ibídem.

[18] Sentencia C-128 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[19] Sentencia C-358 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

[20] Sentencia C-978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[21] Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[22] Sentencia C-405 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[23] Sentencia C-856 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[24] Sentencia C-561 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[25] Ver, entre otros, auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[26] Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[27] Ratificado mediante la Ley 74 de 1968.

[28] Ratificado mediante la Ley 74 de 1968.

[30] Ver sentencia C-730 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, reiterada en la sentencia C-042 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[31] Ver sentencia C-163 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[32] Ver Sentencia C-252 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[33] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[34] Sentencias C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-030 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-1154/05 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[35] ARTICULO 52. “DESACATO. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.” (Negrilla fuera del texto).

[36] ARTÍCULO 44. “PODERES CORRECCIONALES DEL JUEZ. Sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá los siguientes poderes correccionales:

1. Sancionar con arresto inmutable hasta por cinco (5) días a quienes le falten al debido respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas.

2. Sancionar con arresto inmutable hasta por quince (15) días a quien impida u obstaculice la realización de cualquier audiencia o diligencia.

(...)

PARÁGRAFO. Para la imposición de las sanciones previstas en los cinco primeros numerales, el juez seguirá el procedimiento previsto en el artículo 59 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. El juez aplicará la respectiva sanción, teniendo en cuenta la gravedad de la falta.

(...)” (Negrilla fuera del texto).

[37] ARTÍCULO 221. “PRÁCTICA DEL INTERROGATORIO. La recepción del testimonio se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

8. Al testigo que sin causa legal se rehusare a declarar a pesar de ser requerido por el juez para que conteste, se le impondrá multa de dos (2) a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) o le impondrá arresto inmutable de uno (1) a diez (10) días. El que diere respuestas evasivas a pesar de ser requerido, se le impondrá únicamente la sanción pecuniaria.

(...)” (Negrilla fuera del texto).

[38] Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa. En esta sentencia la Corte adelantó el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre acceso a la información pública, luego sancionado como la Ley 1712 de 2014.

[39] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2009) “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”. Documento OEA/Ser. L/V/II. CIDH/RELE/INF.1/09

[40] Los criterios son tomados de la sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterados en la C-274 de 2013, antes citada.

[41] Sentencia C-872 de 2003.

[42] Sentencia T-473 de 1992. En el mismo sentido, en la sentencia C-887 de 2002 la Corte entendió que en el proceso de licitación y adjudicación de los contratos de concesión de licencias de PCS, puede mantenerse la reserva.

[43] “No existe violación del núcleo esencial del derecho al habeas data por cuanto el boletín de responsables fiscales es simplemente el resultado de una información cierta, veraz y pública que se acopia y almacena en entidades públicas para preservar la integridad del patrimonio público y para evitar que personas declaradas fiscalmente responsables continúen causando detrimento al erario. Así las cosas, esa información que se publica no involucra la intimidad de las personas, y la esfera privada del individuo queda a salvo de la intromisión del Estado. En efecto, la publicación del referido boletín y las posibles consecuencias de que de ella se deriven no afecta el derecho a la intimidad ni los derechos a conocer, actualizar y rectificar dicha información por cuanto -se repite- se trata de datos públicos que son consecuencia de decisiones ejecutoriadas que competen a la Contraloría General. Ahora bien, no puede argüirse válidamente que se esté introduciendo un término de caducidad del dato, pues la norma sólo se refiere a una periodicidad del boletín, más no a la caducidad del dato, y la periodicidad no implica necesariamente la caducidad del dato. De otra parte, tampoco contiene la norma disposición alguna sobre actualización o rectificación del dato, por lo que no puede afirmarse que incida en el núcleo esencial del derecho.” Sentencia C-877 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[44] Corte Constitucional, sentencia T-828 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[45] La explicación ampliada sobre estos principios se encuentra, entre otras, en las sentencias C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-748 de 2011, M.P. Jorge Pretelt Chaljub y SU-458 de 2012, M.P. Adriana Guillén Arango. Este precedente es reiterado en múltiples fallos de revisión de tutela, entre ellos las sentencias T-020 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-828 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[46] Sentencia C-1011 de 2008, fundamento jurídico 2.4.

[47] Sentencia C-748 de 2011.

[48] Sentencia C-1011 de 2008, fundamento jurídico 2.4.

[49] Caso López Álvarez v. Honduras. Sentencia del 1° de febrero de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafos 83-84.

[50] Sentencia T-049 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[51] Comité de Derechos Humanos, caso Mbenge c. Zaire, párrafo 14.1 (1983).

[52] Estas consideraciones fueron desarrolladas en las sentencias T-628 de 2017 y T-478 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y fueron parcialmente modificadas en la presente sentencia.

[53] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[54] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[55] Constitución Política. Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

[57] Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 2002. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

[58] Corte Constitucional. Sentencia C-442 de 2011. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

[59] Op. Cit. Sentencia C-482 de 2009.

[60] Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2010. Magistrado Ponente: Mauricio González

Cuervo.

[61] Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2013. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

[62] Sentencia T-1225 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[63] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[64] M.P. María Victoria Calle Correa.

[65] Sentencias C-594 de 2014, M.P. Jorge Pretelt Chaljub; C-789 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1056 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-429 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Las citas textuales en este apartado son tomadas del primero de los fallos citados, el cual recapituló el precedente analizado.

[66] Sentencias C-082 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-211 de 2017, M.P. Iván Escruce Mayolo.

[67] Sentencia C-492 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[68] CNPC. Artículo 12. Poder subsidiario de Policía. Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de Policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley.

Estas corporaciones en el ejercicio de poder subsidiario no podrán:

1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.
2. Establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.
3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.

Parágrafo 1°. El Concejo Distrital de Bogotá podrá establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.

Parágrafo 2°. Las normas de Policía y convivencia expedidas por el Concejo del Distrito Capital de Bogotá no están subordinadas a las ordenanzas.

[69] Sentencia T-426 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[70] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[71] “El tipo de test a observar obedecerá a la clase de valores, principios y derechos constitucionales expuestos por el Legislador en su decisión. Así, el test será: (i) leve cuando las medidas legislativas se refieren a materias económica, tributarias, de política internacional o aquellas en las que el Legislador cuente con un amplio margen de configuración normativa, para lo cual bastara que el fin buscado y el medio utilizado no estén prohibidos constitucionalmente y que el instrumento utilizado sea adecuado para la consecución del fin perseguido; (ii) intermedio cuando se trate de valorar medidas legislativas en las que se pueda afectar un derecho constitucional no fundamental. Este juicio es más riguroso y comprende no solo la determinación de la conveniencia del medio, sino también la conducencia para la materialización del fin perseguido con la norma objeto de examen y (iii) estricto cuando la medida tenga una mayor proximidad a los principios, derechos y valores superiores, en cuyo caso, se efectúa un estudio integro de proporcionalidad.” Sentencia C-793 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.