

Sentencia T-161/11

DERECHO DE PETICION-Alcance y ejercicio

El derecho de petición consagra, de un lado la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas. Y de otro lado, el derecho a obtener respuesta oportuna, clara, completa y de fondo al asunto solicitado. La jurisprudencia constitucional también ha resaltado que la respuesta de la autoridad debe incluir un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, así, se requiere “una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”. Se consagra pues el deber de las autoridades de resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, y no son suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional las respuestas evasivas, que no plantean una solución de fondo: “La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION-Desarrollo jurisprudencial y la estrecha relación que guarda con el derecho de petición

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION E INFORMACION RESERVADA-Límites

La regla general de acceso a los documentos públicos tiene rango constitucional, sin embargo excepcionalmente se permite la reserva de ciertos documentos, pero dichos límites deben ser impuestos a través de una Ley.

ACCION DE TUTELA-Procedencia por cuanto información solicitada es de carácter público

Referencia: expediente T-2843676

Acción de tutela instaurada Juan Carlos Contreras contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil once (2011).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela en el asunto de la referencia, dictados por el Juzgado Laboral del Circuito de Bello el julio 28 de 2010 en primera instancia (Fls 22 a 25); y por la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, el 10 de septiembre de 2010, en segunda instancia (Fls 76 a 84).

Hechos

1. El día ocho (8) de junio de dos mil diez (2010) el señor Juan Carlos Contreras elevó derecho de petición ante el Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista, señor José Nudín Zuleta Quintero. La solicitud pretendía obtener información en relación con los motivos por los cuales en el patio cuarto de dicho establecimiento se había clausurado el lugar donde por años había funcionado una biblioteca.

1. Del texto literal de la referida petición se leen las siguientes solicitudes:

“PRIMERO: Respetuosamente le solicito se sirva informarme durante cuánto tiempo repartieron los alimentos en ese espacio adecuado para tales fines.

SEGUNDO: Se me informe, cuales fueron las motivaciones que tuvo su administración para haber acondicionado ese espacio para repartir los alimentos al interior del pabellón.

TERCERO: En el mismo sentido, ruego a usted, se me informe que criterios tuvo en cuenta

para dejar de repartir los alimentos en ese lugar.

CUARTO: Se me informe a cuanto ascendió la inversión realizada en espacio, que durante su administración se realizó al interior del pabellón cuarto (4)1.”

1. Mediante Oficio 502-EPMSCMED-DIR-00008812 del veintiuno (21) de junio de dos mil diez (2010), el Director del establecimiento penitenciario dio respuesta a su petición, allí luego de referirse a las funciones de control de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República señaló: “Es preciso entonces que usted respete el diseño constitucional relativo a las funciones y atribuciones asignadas a estos dos órganos de control ya que constituyen una forma específica de revisar y examinar la función y la cosa pública. Todo lo anterior nos sirve de fundamento para afirmarle sin vacilaciones que este despacho NO DARÁ RESPUESTA ALGUNA A SUS REQUERIMIENTOS por considerar que tienen relación inescindible con las funciones que han sido asignadas a la Procuraduría y a la Contraloría por la Carta Magna e incluso ratificadas en sentencias de Constitucionalidad y de Unificación como las precitada, no pudiendo usted suplantar dichas atribuciones ni siquiera tangencialmente2.”

Solicitud de Tutela

Con fundamento en los hechos narrados, el ciudadano Juan Carlos Conteras solicitó la protección de su derecho fundamental de petición que considera ha sido violado por el demandado al haberse negado a dar respuesta a las solicitudes planteadas en el derecho de petición elevado. Pretendió entonces que se ordenara a Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista dar respuesta de fondo y otorgar las copias de la documentación que soporte su respuesta.

Elementos de prueba relevantes que obran el expediente de tutela.

* Copia del escrito radicado por el accionante el día 15 de julio de 2010 en las instalaciones del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista con el propósito de obtener (i) Respetuosamente le solicito se sirva informarme durante

cuánto tiempo repartieron los alimentos en ese espacio adecuado para tales fines. (ii) Se me informe, cuales fueron las motivaciones que tuvo su administración para haber acondicionado ese espacio para repartir los alimentos al interior del pabellón. (iii) En el mismo sentido, ruego a usted, se me informe que criterios tuvo en cuenta para dejar de repartir los alimentos en ese lugar. (iv) Se me informe a cuanto ascendió la inversión realizada en espacio, que durante su administración se realizó al interior del pabellón cuarto (4).” (folio 8, cuaderno 1)

Respuesta de la entidad demandada

El Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista contestó la acción de tutela el día veintiséis (26) de julio de dos mil diez (2010). Argumentó respecto del derecho de petición interpuesto que “la respuesta fue entregada al peticionario el 21 de julio de 2010, donde esta administración resolvió de fondo y de manera clara, congruente y oportuna la solicitud presentada por el señor Juan Carlos Contreras.³” Agregó que desde tiempo atrás la administración del EPMSC Bellavista de Medellín adelanta trabajo de adecuación de espacios con el fin de “brindar espacios para la repartición de alimentos a los reclusos”, con lo que se pretende evitar el desplazamiento de los internos hasta el comedor. En relación con las anomalías en el desarrollo de las obras señaló que “se trabaja en su corrección y una vez subsanadas se aplicarán en todos los patios del penal.” (folios 13 a 21, cuaderno 1).

Decisiones judiciales objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

El veintiocho (28) de julio de dos mil diez (2010) el Juzgado Laboral del Circuito de Bello decidió tutelar el derecho fundamental de petición del accionante y en consecuencia ordenó al director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín-Bellavista responder a la peticionaria de manera puntual, precisa y de fondo a cada una de las pretensiones formuladas en la petición elevada.

Estimó que “Con la respuesta dada al tutelante por parte de la Dirección de la Cárcel Bellavista, no se satisfizo a cabalidad el Derecho de Petición, puesto que la respuesta no fue concreta, específica ni puntual, sino que antes por el contrario el funcionario eludió su respuesta escudándose en el hecho en su labor está sometida únicamente a la vigilancia de los Órganos de Control ya referidos.” (folio 24, cuaderno 1).

Impugnación

El veintinueve (29) de julio de dos mil diez (2010) la entidad accionada impugnó el fallo de primer grado. Expresó que el amparo constitucional es improcedente pues pretende el acceso a información privilegiada sujeta a reserva. Señaló que el interés del peticionario no puede estar por encima del interés general y de la seguridad del establecimiento carcelario, por último manifestó que: “la información no puede caer en manos externas, mucho menos en él quien dicho de paso ostenta la condición de haber sido condenado y de haber sido detenido justamente en este mismo Establecimiento Carcelario por lo que nos explica este suscrito las razones que tiene para hacerse a una información de este tipo que de caer en manos de personas inescrupulosas significaría un peligro para la seguridad del Establecimiento y para la seguridad nacional (...).” (folio 35, cuaderno 1).

Sentencia de segunda instancia

El diez (10) de septiembre de dos mil diez (2010) la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín decidió revocar el fallo de primera instancia para en su lugar denegar el amparo por tratarse de un hecho superado.

Señaló: “Ahora bien, encuentra la Sala que en el asunto de autos, el actor en uso del derecho de petición solicita al director del EPMSC de Medellín - Bellavista, se le informe sobre una serie de cambios efectuados en la infraestructura del penal, información que de ser suministrada atentaría contra la “... seguridad del establecimiento y ... la seguridad nacional...”, tal y como lo indicó la parte recurrente en la sustentación a la impugnación, pues allí se maneja información relacionada con personas privadas de la libertad, ya sea

indiciados o condenados por diversos tipos penales, por lo que cualquier inquietud, solo será proporcionada a las autoridades creadas por la Constitución para procurar y controlar a quienes se encargan de la custodia de la población reclusa.” (folio 81, cuaderno 1) y agregó que “Cabe advertir que el derecho de petición que use el señor JUAN CARLOS CONTRERAS le está siendo violado por parte del accionado fue resuelto de manera oportuna, y si bien no con resultados favorables a los intereses que éste persigue, ello no significa una transgresión a tal derecho de petición, pues este se vulnera, cuando no se da una respuesta o la misma es retardada, más no cuando no se accede a lo que en éste se persigue.” (folio 82, cuaderno 1)

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección número Diez, mediante Auto del veintisiete (27) de octubre de dos mil diez (2010), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1. Esta Corporación es competente para revisar la presente acción de tutela, de conformidad con los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

3. Así pues, el juez de primera instancia concedió el amparo del derecho invocado, consideró que la respuesta dada por el establecimiento carcelario no satisfizo los requisitos previstos para el derecho de petición. Esta decisión fue impugnada por la entidad accionada, quien argumentó que la información solicitada por el accionante está sujeta a reserva, toda vez que su divulgación constituye un grave peligro para la seguridad del Establecimiento Carcelario y para la seguridad nacional. El juez de segunda instancia revoca la decisión de primer grado, estimó que la petición fue resuelta de manera oportuna, y que si bien, no con resultados favorables a los intereses que éste persigue, ello no significa una transgresión al derecho de petición.

Problema Jurídico

4. En este orden, corresponde a la Sala definir si la decisión del Establecimiento Carcelario de negar el acceso a la información relacionada con la construcción de un comedor donde por años había funcionado un biblioteca en el patio cuarto, bajo el argumento de que se trata de información sujeta a reserva, vulnera los derechos de petición y acceso a la información pública del accionante, en el sentido que el contenido de la respuesta no es suficiente para garantizar el derecho de petición del demandante.

Así pues, con el propósito de resolver el problema jurídico descrito, se desarrollarán los siguientes puntos: i) alcance y ejercicio del derecho de petición, ii) alcance del derecho de acceso a la información e informaciones sujetas a reserva y iii) el análisis del caso concreto.

Alcance y ejercicio del derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.

5. El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones respetuosas en interés general o particular ante las autoridades y a obtener de ellas pronta resolución de fondo.

Esta corporación en reiteradas oportunidades se ha referido al alcance y ejercicio del derecho de petición, así ha establecido los presupuestos mínimos que determinan el ámbito de protección constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-581-10.htm> -_ftn2. Al respecto, la Sentencia T-377 de 2000, la Corte precisó:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de

fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

(...)

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

6. Se concluye entonces que el derecho de petición consagra, de un lado la facultad de

presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas. Y de otro lado, el derecho a obtener respuesta oportuna, clara, completa y de fondo al asunto solicitado. La jurisprudencia constitucional también ha resaltado que la respuesta de la autoridad debe incluir un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, así, se requiere “una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”. Se consagra pues el deber de las autoridades de resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, y no son suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional las respuestas evasivas, que no plantean una solución de fondo: “La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”⁴.

El derecho de acceso a la información e informaciones reservadas

7. El derecho de acceso a la información está relacionado íntimamente con el derecho de petición, el cual es el medio para solicitar y obtener dicha información. Esto, en tanto en las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 23 de la Constitución se puede solicitar la entrega de información o el acceso a documentos.

Ahora bien, el derecho de acceso a la información es reconocido expresamente por el artículo 74 de la Constitución Política en los siguientes términos: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. En Sentencia C-488 de 93 se definió la noción de lo de este derecho de la siguiente manera: “un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y raciocinios sobre la realidad. Es en virtud de esta tendencia que a toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal.”

8.- Como se ve, la regla general de acceso a los documentos públicos tiene rango constitucional, sin embargo excepcionalmente se permite la reserva de ciertos documentos, pero dichos límites deben ser impuestos a través de una Ley. Así esta Corporación en Sentencia T-473 de 1992 señaló que: “el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos debe, pues, ceñirse a los postulados de la Constitución y la ley tal como lo dispone

expresamente el artículo 74. Vale decir: solo la Carta Fundamental y la ley pueden establecer límites al ejercicio de este derecho que por supuesto, incluye la consulta de los documentos in - situ y no sólo como pudiera pensarse, la solicitud de copias". La jurisprudencia constitucional ha precisado la naturaleza, el contenido y los alcances del derecho de acceso a la información, ha destacado la relación entre este derecho y el funcionamiento del modelo democrático, pues de esta manera se permite la materialización de los principios de transparencia y publicidad que deben regir el actuar de la administración pública, al respecto esta Corporación en Sentencia T- 1025 de 2007 se sostuvo: "(...) la importancia del derecho a acceder a la información para garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública, condiciones fundamentales para impedir la arbitrariedad estatal y para asegurar la vigencia de un Estado democrático y respetuoso de los derechos fundamentales de las personas."

9.- En virtud de este derecho, el cual puede ser ejercido por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, se impone a las autoridades públicas la obligación de brindar la información que tenga el carácter de pública, que no se limita a la producida por órganos públicos, sino que también comprende los documentos producidos por las entidades públicas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares o conducta concluyente, se entienden como tales; de manera que la restricción al acceso a la información esta reservada al legislador, por lo cual no corresponde a las mismas autoridades que tienen en su poder los documentos o la mencionada información decidir sobre su reserva.

10.- A este respecto ha destacado la Corte que en Colombia aun no se ha dictado una ley que abarque las diferentes facetas del derecho de los ciudadanos a acceder a las informaciones que reposan en las autoridades estatales o en manos privadas. No obstante existen disposiciones que regulan dicho acceso. En este sentido la Ley 57 de 1985 "por medio de la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales" en su artículo 12 consagró:

"Artículo 12. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y que se expidan copias de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan el carácter de reservado conforme a la Constitución o a la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional."

En el artículo 20 la misma ley 57 de 1985 se establece que el carácter reservado de un documento no es oponible a las autoridades que lo soliciten en el ejercicio legítimo de sus funciones. Los artículos 21 a 25 de la referida ley 57 establecen el procedimiento administrativo y la posibilidad de interponer recurso de insistencia ante los tribunales contencioso administrativos cuando la entidad pública niega el acceso a un documento público.

11.- Estas disposiciones establecen que las personas interesadas en obtener información de las autoridades públicas, deben elevar, directamente o a través de apoderado debidamente constituido o acreditado, solicitud dirigida a la Administración para que les permita consultar determinados documentos o copiar los mismos. Esta solicitud lleva consigo el ejercicio del derecho de petición de lo que se deriva - se reitera- la estrecha relación que existe entre ambos derechos.

A su vez esta negativa admite recurso de insistencia, el cual es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del lugar donde se encuentren los documentos (modificada por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998 según la cual los jueces administrativos conocen en única instancia de este recurso cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital). Para la toma de la decisión es necesario que el funcionario competente envíe los documentos objeto del recurso. En este sentido, en Sentencia T- 511 de 2010 se analizaron las principales características de este derecho, y se concluyó que:

“Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativo. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de

habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad, es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales.

12.- Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha acogido la clasificación de la información en personal o impersonal y en pública, privada, semiprivada o reservada, lo anterior con el fin de permitir esclarecer si la persona tiene derecho a obtener la información solicitada o si por el contrario la autoridad accionada está en la facultada para no suministrar ésta sin vulnerar derechos fundamentales tales como el de petición, la intimidad, el acceso a documentos públicos, entre otros. En sentencia T- 729 de 2002 se afirmó:

“(…) la información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de

satisfacer requisito alguno.

La información semi-privada, será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas.

La información privada, será aquella que por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio.

Finalmente, encontramos la información reservada, que por versar igualmente sobre información personal y sobretodo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles"<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-414-10.htm> - _ftn20 o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc."

13.- A partir de esta clasificación es posible determinar si la información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, de modo que:

* La información personal reservada contenida en documentos públicos: No puede ser revelada.

* Los documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada: El ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se despliega de manera indirecta, a través de autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos.

* Documentos públicos que contengan información personal pública: Es objeto de libre acceso <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-511-10.htm> - _ftn31.

14.- En relación con la reserva esta Corporación ha establecido que esta puede versar sobre el contenido de un documento público pero no respecto de su existencia, así se estableció que “el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)” 5

<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-511-10.htm> - _ftn39

En relación con la procedencia cuando se estudia la protección del derecho de acceso a la información pública, esta Corporación en la citada Sentencia T- 1025 de 2007 dispuso que cuando no se invoca una reserva legal o constitucional para negar el acceso a los documentos públicos la acción de tutela puede ser el mecanismo procedente en lugar de aquel mecanismo judicial previsto en la Ley 57 de 1985. Al respecto manifestó:

“Empero, la jurisprudencia transcrita no se aplica para aquellos casos en los que la institución estatal rechaza la entrega de los datos por una razón distinta a la de que ellos tienen carácter reservado por disposición constitucional o legal. En estas situaciones la Corte ha indicado que sí procede la acción de tutela, puesto que el recurso judicial contemplado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 se aplica solamente para aquellos casos en los que la respuesta negativa de la Administración para brindar la información solicitada está fundada en el argumento de que ella es reservada y se indican las normas legales pertinentes (...)”

Caso concreto.

15.- El señor Juan Carlos Contreras instauró a acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista, con el propósito que se ordene a la accionada suministrar la información solicitada mediante derecho de petición, del ocho (8) de junio de dos mil diez (2010), a saber: “(i) Respetuosamente le solicito se sirva informarme durante cuánto tiempo repartieron los alimentos en ese espacio adecuado para tales fines. (ii) Se me informe, cuales fueron las motivaciones que tuvo su administración para haber acondicionado ese espacio para repartir los alimentos al interior del pabellón. (iii) En el mismo sentido, ruego a usted, se me informe que criterios tuvo en cuenta para dejar de repartir los alimentos en ese lugar. (iv) Se me informe a cuanto ascendió la inversión realizada en espacio, que durante su administración se realizó al interior del pabellón cuarto (4).” (Folio 9 a 10, cuaderno 1)

De acuerdo a los elementos probatorios aportados al expediente, la solicitud fue presentada el ocho (8) de junio de dos mil diez (2010), dirigida al Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista, y fue respondida mediante Oficio 502-EPMSCMED-DIR-00008812 del veintiuno (21) de junio de dos mil diez (2010). En el escrito de respuesta se expresó que no se resolverían de fondo las solicitudes formuladas, toda vez que el peticionario pretendía acceder a información que es propia de los órganos de control, por lo tanto el ciudadano estaría usurpando competencias que constitucionalmente se han atribuido a los mencionados órganos.

Ahora bien, en relación al derecho de petición, se evidencia que aunque este niega la información solicitada cumple con los requisitos mínimos referidos anteriormente para la satisfacción del derecho, la negativa de la entidad accionada se basa en: “Es preciso entonces que usted respete el diseño constitucional relativo a las funciones y atribuciones asignadas a estos dos órganos de control ya que constituyen una forma específica de revisar y examinar la función y la cosa pública. Todo lo anterior nos sirve de fundamento para afirmarle sin vacilaciones que este despacho NO DARÁ RESPUESTA ALGUNA A SUS REQUERIMIENTOS por considerar que tienen relación inescindible con las funciones que han sido asignadas a la Procuraduría y a la Contraloría por la Carta Magna e incluso ratificadas en sentencias de Constitucionalidad y de Unificación como las precitada, no pudiendo usted suplantar dichas atribuciones ni siquiera tangencialmente.”(Folio 9 a 10, cuaderno 1)

16.- En este contexto, para la Sala es claro en primer lugar que la acción de tutela resulta un mecanismo idóneo para la protección de este derecho, pues tal como lo establece la Ley 57 de 1985, para impedir el acceso a los documentos es necesario invocar una norma legal o constitucional que califique la información como reservada. Y en este sentido se orienta la regla establecida en la sentencia T-1025 de 2007, anteriormente referida, para justificar la intervención del juez de amparo en estos casos.

En el asunto objeto de análisis, el Establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad de Medellín Bellavista, en contestación al derecho de petición no invocó una causal de reserva legal o constitucional para abstenerse de brindar la información solicitada por el accionante. Únicamente en el escrito de impugnación esta autoridad consignó que la reticencia se debía a motivos de seguridad del penal, razón por la cual el mecanismo constitucional puede desplazar eventualmente el recurso de insistencia previsto en esta Ley.

17.- En segundo lugar se tiene que la información negada al ciudadano no es de carácter reservado, y por el contrario ésta tiene carácter público, por lo cual el acceso a ella está permitido. Lo solicitado por el accionante consiste en: (i) Respetuosamente le solicito se sirva informarme durante cuánto tiempo repartieron los alimentos en ese espacio adecuado para tales fines. (ii) Se me informe, cuales fueron las motivaciones que tuvo su administración para haber acondicionado ese espacio para repartir los alimentos al interior del pabellón. (iii) En el mismo sentido, ruego a usted, se me informe que criterios tuvo en cuenta para dejar de repartir los alimentos en ese lugar. (iv) Se me informe a cuanto ascendió la inversión realizada en espacio, que durante su administración se realizó al interior del pabellón cuarto.”

En efecto, se trata de información pública, toda vez que las restricciones al acceso a la información deben estar contenidas expresamente en una Ley. En el caso tal ley no existe, además de que por regla general las decisiones presupuestarias y las relacionadas con la ejecución de obras realizadas por la administración pública, son públicas justamente para facilitar el control ciudadano sobre dichas actividades. De hecho una de las formas de lograr que las actividades de las autoridades públicas se lleven a cabo conforme a los principios de transparencia y publicidad que rigen el actuar de la administración pública, es la publicidad de los documentos que soportan sus actividades. Una decisión diferente atentaría contra modelo democrático, pues el ejercicio de este derecho permite que se materialicen los

principios ya referidos y se evita la arbitrariedad en la toma de decisiones por parte del Estado.

Es necesario aclarar que contrario a lo que expone la entidad accionada, el actuar de la administración además de estar sujeto a la vigilancia de los Órganos de Control consagrados en la Constitución Política (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), está sometido a la inspección por parte de todos los ciudadanos, los cuales deben acceder a la información necesaria para ejercer dicho derecho.

No se vislumbra cómo el acceso a la esta información pueda afectar la seguridad del Establecimiento Carcelario y la seguridad del nacional, toda vez que dicha información no se relaciona directamente con esta materia.

18.- Por último vale la pena aclarar que, como quiera que el actor no se encontraba recluso en el establecimiento penitenciario demandado al momento de elevar la petición de información, ni en la actualidad lo está tampoco, entonces no es necesario abordar el análisis del caso desde el punto de vista de las relaciones especiales de sujeción a la que están sometidos los reclusos.

Por las razones anteriormente expuestas se revocará el fallo de segunda instancia y se concederá el amparo solicitado.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido por la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, el 10 de septiembre de 2010, en la acción de tutela instaurada por Juan Carlos Contreras contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana

Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista. En su lugar CONCEDER el amparo del derecho de acceso a la información del señor Juan Carlos Contreras.

Segundo.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Bello el julio 28 de 2010, en la acción de tutela de la referencia, y en consecuencia ORDENAR al Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Medellín- Bellavista que en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia suministre la información puntual solicitada por el señor Juan Carlos Contreras relacionada con: (i) Durante cuánto tiempo repartieron los alimentos en ese espacio adecuado para tales fines.(ii) Cuáles fueron las motivaciones que tuvo su administración para haber acondicionado ese espacio para repartir los alimentos al interior del pabellón. (iii) Qué criterios tuvo en cuenta para dejar de repartir los alimentos en ese lugar, y (iv) A cuánto ascendió la inversión realizada en espacio, que durante su administración se realizó al interior del pabellón cuarto (4).

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

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 8, cuaderno 1.

2 Folio 9 a 10, cuaderno 1

3 Folio 13 a 21, cuaderno 1.

4 Sentencia T-046 de 2007, M.P.

5 Sentencia T-216 de 2004

6 Sentencia T- 511 de 2010

7 Ibíd.