TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-245/24

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Acceso a información de interés público relacionada con financiación de campañas electorales

(…) vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante, que además impacta en su derecho de acceso a la información, con ocasión de la ausencia de respuesta a la solicitud… la información relacionada con la financiación de campañas políticas involucra directamente el interés público, por su importancia para la efectividad de los principios democráticos como el pluralismo, la participación y la protección del patrimonio público.

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Procedencia excepcional

PARTIDOS POLITICOS-Concepto

PARTIDOS POLITICOS-Características

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Sistema mixto o combinado de fuentes

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Sistema de financiación igualitario

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Sistema de reposición de votos

PRINCIPIO DE REPRESENTATIVIDAD EN CAMPAÑAS ELECTORALES-Aplicación para fijar oportunidad de recaudo de contribuciones y realización de gastos según se trate de agrupaciones políticas o candidatos

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Deberes y obligaciones del gerente de campaña

(…) el gerente de campaña es el representante oficial de la campaña para todos los efectos relacionados con las actividades de financiación y tiene obligaciones específicas relacionadas con la presentación de informes y cuentas de ingresos y gastos de aquella. Además, la información relacionada con estas actividades es de interés público, por su importancia para la efectividad de los principios democráticos como el pluralismo, la participación y la

protección del patrimonio público.

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Contenido/DERECHO DE PETICION-Elementos

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Jurisprudencia constitucional

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

DERECHO DE PETICION-Envuelve la posibilidad de acceder a la información sobre el proceder de las autoridades y/o particulares

DERECHO DE PETICION-Trámite preferencial de las peticiones realizadas por los periodistas en ejercicio de su actividad

MEDIOS DE COMUNICACION-Responsabilidad social

CLASES DE INFORMACION-Pública, semiprivada, privada y reservada

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Orden de dar respuesta de fondo y por escrito a solicitud presentada por accionante

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-245 DE 2024

Referencia: expediente T-9.834.746

Acción de tutela instaurada por Jineth Alicia Prieto Velasco contra Ricardo Roa Barragán

Procedencia: Juzgado Dieciocho Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá

Asunto: ejercicio del derecho de petición de información en la actividad periodística y ante un particular que fue gerente de una campaña política

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

La Sala Segunda de Revisión estudió una acción de tutela promovida por una periodista, quien presentó una solicitud de información ante un particular que se desempeñó como gerente de la campaña política de un candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 2022. La petición contenía una serie de preguntas relacionadas con los gastos de la campaña, su registro y su reporte a las autoridades electorales.

La accionante afirmó que, vencidos los diez días desde la presentación de la petición, el accionado se abstuvo de emitir respuesta alguna. Por esta razón, insistió en la solicitud mediante escrito posterior, del que tampoco obtuvo contestación. Estas omisiones, a juicio de la demandante, desconocieron sus derechos fundamentales de petición y de acceso a la información. Por lo anterior, interpuso acción de tutela y solicitó el amparo de tales derechos fundamentales.

¿Qué consideró la Corte?

La Sala expuso (i) la jurisprudencia sobre la naturaleza y finalidades de los partidos políticos; (ii) el concepto de campaña electoral, su financiación y representación; (iii) la figura del gerente de campaña, sus funciones, responsabilidades y deberes, así como el interés público de su labor; (iv) el precedente sobre el derecho de petición de información y su ejercicio ante particulares; y (v) el derecho de acceso a la información de los periodistas. (§40-83)

¿Qué decidió la Corte?

¿Qué ordenó la Corte?

La Corte Constitucional dispuso (i) revocar los fallos de tutela que declararon improcedente la acción constitucional interpuesta por la accionante y (ii) amparar los derechos fundamentales de petición y acceso a la información de la accionante.

En consecuencia, ordenó al accionado responder, en el término de 48 horas contadas a partir

de la notificación de la presente providencia, la solicitud presentada por la accionante, en cumplimiento de las condiciones señaladas en la jurisprudencia. Esto es, debe otorgar una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado. Igualmente deberá tener en cuenta lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 32 del CPACA, en el sentido de que las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución y la ley, y, en caso de considerarse que ello ocurre, debe hacerse alusión expresa y sustentada en la respuesta que se otorgue. (§104-107)

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos el 31 de agosto de 2023, en primera instancia por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías, y el 13 de octubre de 2023, en segunda instancia por el Juzgado Dieciocho Penal del Circuito de Bogotá, con ocasión de la acción de tutela promovida por Jineth Alicia Prieto Velasco en contra de Ricardo Roa Barragán.

I. I. ANTECEDENTES

Hechos y pretensiones

1. 1. El 6 de junio de 2023, la accionante, quien se identificó como periodista del medio de comunicación “La Silla Vacía”, remitió una solicitud de información a Ricardo Roa Barragán, quien fuera gerente de la campaña presidencial del candidato Gustavo Petro Urrego en 2022. La solicitud contenía una serie de preguntas relacionadas con los gastos de la campaña política, su registro y reporte a las autoridades electorales. Indicó que la petición fue realizada en el ejercicio de su oficio de periodista y en el marco de lo que denominó “varios escándalos que han obligado a que las autoridades electorales y penales investiguen” la

campaña presidencial.

2. En particular, planteó interrogantes relacionados con las siguientes materias: (i) el proceso de pago a testigos electorales de la campaña en el territorio nacional, el monto pagado por ese servicio, la forma de pago, el registro de gastos por ese concepto y su reporte al Consejo Nacional Electoral; (ii) la forma en que se registró en las cuentas de la campaña y se reportó al Consejo Nacional Electoral el trabajo realizado o donado por determinadas personas, mencionadas e individualizadas en la solicitud; (iii) el monto y registro de los honorarios pagados a determinadas personas, relacionadas en la petición y que habrían trabajado como estrategas o conferencistas en la campaña; (iv) las fuentes de ciertos ingresos de la campaña, los aportes o donaciones en dinero o en especie de determinados particulares señalados en la petición, el conocimiento de estos por parte del accionado y si tenía relaciones personales o comerciales con los mismos; (v) el procedimiento utilizado para la recepción de donaciones y la forma en que se definía su utilización; y (vi) la utilización por parte del candidato de medios de transporte aéreo de propiedad de un tercero identificado en la petición, así como su registro en calidad de donaciones.

3. Afirmó que, vencidos los diez días desde la presentación de la petición, el accionado se abstuvo de emitir respuesta alguna. Agregó que insistió en la solicitud mediante escrito del 30 de junio de 2023 y tampoco obtuvo contestación.

4. Estas omisiones, a juicio de la demandante, desconocieron sus derechos fundamentales de petición y de acceso a la información. Por lo anterior solicitó que en amparo de tales derechos se adopten las siguientes decisiones: (i) ordenar a Ricardo Roa Barragán emitir una respuesta de fondo, clara, completa, oportuna y efectiva a la petición presentada por ella; (ii) exhortar a los partidos, movimientos políticos y cualquier grupo significativo de ciudadanos, a incluir en sus estatutos estrategias y mecanismos claros, eficientes y eficaces para garantizar los principios electorales, especialmente la transparencia en la rendición de cuentas e informes sobre ingresos y gastos de las campañas electorales; e (iii) instar a la Procuraduría General de la Nación, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral a que vigilen y controlen las campañas electorales y garanticen las condiciones para el acceso a la información pública electoral, la transparencia y la lucha contra la corrupción electoral.

Trámite de la acción de tutela

5. El 16 de agosto de 2023, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá admitió la acción de tutela y corrió traslado al demandado para que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones de la misma. Por auto del 23 de agosto de 2023, vinculó a la actuación al Consejo Nacional Electoral para que se pronunciara sobre los hechos que sustentaron la demanda.

Respuesta del demandado

6. El accionado pidió negar el amparo con base en las siguientes consideraciones:

7. Argumentó que en el caso no están acreditados los requisitos para que proceda el derecho de petición ante un particular, condición que ostentaba el demandado como gerente de la campaña presidencial. Por esta razón, consideró que no estaban satisfechas las exigencias para que el accionado estuviera obligado a dar respuesta a la petición. Alegó que durante el tiempo que ejerció como gerente de campaña no prestó un servicio público ni realizó funciones públicas. Indicó que tampoco se acreditó que la petición fuera presentada como medio para garantizar otro derecho fundamental, pues los únicos derechos invocados como vulnerados son el derecho de petición y el de información. Además, señaló que no existía entre la peticionaria y el gerente de la campaña política, una relación especial de poder reglada o de facto (como la subordinación, la indefensión o el ejercicio de la posición dominante), de la cual se derive la condición de derecho fundamental.

8. Por otra parte, sostuvo que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el artículo 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los datos relacionados con la información financiera y comercial tienen carácter reservado. Por esta razón, solo pueden ser solicitados por el titular de la información o por autoridades judiciales o administrativas. Así las cosas, advirtió que los derechos invocados no son absolutos y tienen limitaciones.

9. Adicionalmente, manifestó que los hechos referidos a la financiación de la campaña presidencial de Gustavo Petro Urrego son objeto de diferentes acciones de carácter penal y que los datos requeridos por la accionante tienen valor probatorio dentro de tales procesos. Esta circunstancia impide que se otorgue la información solicitada, por cuanto la etapa de

indagación de un proceso penal tiene carácter reservado. En estos términos, sostuvo que la información la entregará a las autoridades competentes en el marco de las investigaciones penales y que no le correspondía entregar la información reservada.

10. De otro lado, señaló que la información que se solicita fue entregada al Consejo Nacional Electoral de conformidad con las normas electorales. En esa medida, alegó que ese ente administrativo es el legalmente obligado a dar respuesta a las peticiones formuladas.

11. También argumentó que en el caso no está acreditada la legitimación en la causa por pasiva, ya que para el momento en que se presentaron las peticiones la campaña ya había llegado a su fin por ocurrencia de los comicios. Por lo anterior, ya no se desempeñaba en el rol de gerente de campaña y sus funciones habían finalizado con la entrega de los informes correspondientes. Alegó que, sin perjuicio de las responsabilidades ante las autoridades electorales, judiciales o administrativas, actualmente no tiene dicha carga frente al público en general.

12. El Consejo Nacional Electoral solicitó que se declare la falta de legitimación por pasiva y se desvincule a la entidad. Expuso que la protección del derecho de petición en el caso concreto no es competencia del Consejo Nacional Electoral, sino del ciudadano ante quien fue presentada la petición que motiva la acción. Añadió que los hechos y pretensiones no guardan relación con las competencias constitucionales y legales de esa entidad.

Decisiones judiciales objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

13. Mediante decisión del 31 de agosto de 2023, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá declaró improcedente el amparo solicitado. Sostuvo, en primer lugar, que las razones expuestas por la accionante no son suficientes para concluir que en el presente caso procede el derecho de petición ante el demandado. Lo anterior, por cuanto el accionado es una persona natural que no hace parte de las organizaciones mencionadas en el artículo 32 del CPACA, no presta servicios públicos ni ejerce funciones públicas o actividades que comprometan el interés general. Agregó que no se acreditó la necesidad de proteger otro derecho fundamental, o una situación de indefensión o subordinación frente al particular ante quien se elevó la petición.

14. Por otra parte, no encontró evidencia de la posible afectación de los derechos invocados, ya que la demandante puede dirigirse ante el Consejo Nacional Electoral para obtener la información que pretende. También indicó que ante las investigaciones penales adelantadas sobre la financiación de la campaña presidencial, “en un momento determinado” se impone reserva legal a quienes, como el demandado, hicieron parte de la misma.

15. Por último, el juzgado dispuso la desvinculación del Consejo Nacional Electoral, en tanto no encontró que su actuación conlleve una afectación o peligro para los derechos de la accionante.

Impugnación

16. La anterior decisión fue impugnada por la parte actora. En síntesis, alegó que en el presente caso el derecho de petición es procedente porque su fin es garantizar otros derechos. Lo anterior, por cuanto (i) el objetivo de la solicitud es acceder a una información que debería ser pública y (ii) es un medio para cumplir con la labor periodística de la accionante. En el mismo sentido, destacó la importancia de garantizar el ejercicio del periodismo para proteger los valores democráticos consagrados en la Constitución. Por lo expuesto, afirmó que debe brindarse una amplia protección al derecho fundamental de petición de periodistas cuando se ejerce con el objetivo de acceder a información relevante para sus investigaciones, como sucede en el caso concreto.

17. Por otra parte, señaló que el gerente de campaña es el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política y los gastos de la misma, así como de rendir cuentas sobre los dineros que ingresaron y que salieron durante la contienda electoral. Por esta razón, manifestó que la negativa del accionado, quien se desempeñó como gerente de campaña, constituye una forma de censura al ejercicio periodístico.

Sentencia de segunda instancia

18. Mediante sentencia del 13 de octubre de 2023, el Juzgado Dieciocho Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá confirmó la sentencia de primera instancia. Para sustentar esa decisión, indicó que en el caso concreto no se satisfacen los presupuestos formales de procedencia de la acción de tutela, en concreto el de legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior, por cuanto el demandado (i) no lleva a cabo la prestación de un

servicio público, (ii) no atenta contra el interés colectivo y (iii) no constituye una relación que someta a la accionante a una situación de indefensión o subordinación.

19. Argumentó que no se vislumbra que la omisión de la respuesta a la petición constituya una causal de procedencia excepcional del mecanismo de tutela contra particulares. Esto, en la medida en que la accionante pretermitió identificar al grupo de personas que requieren la protección de su interés plural y porque no suministró elementos de juicio que permitieran advertir una situación de inminencia que hiciera necesaria la intervención del juez constitucional.

Actuaciones en sede de revisión

20. Selección. El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 18 de diciembre de 2023, la Sala de Selección de Tutelas No. 12 de esta corporación escogió el expediente para su revisión. El 15 de noviembre de 2023, la Secretaría General lo remitió al despacho del magistrado sustanciador, para lo de su competencia.

Decreto oficioso de pruebas

21. Mediante Auto del 15 de febrero de 2024, el despacho del magistrado sustanciador: (i) ofició al accionado y a la Fiscalía General de la Nación para que remitieran información respecto de la existencia y el estado de los procesos penales activos en relación con la financiación de la campaña electoral de la que fue gerente el demandado, así como sobre la información aportada por él a esas actuaciones; (ii) solicitó al Consejo Nacional Electoral que certificara, de acuerdo con los artículos 16 y 19 de la Ley 996 de 2005, si Ricardo Roa Barragán fungió como gerente de la campaña del candidato presidencial Gustavo Francisco Petro Urrego, que se desarrolló en 2022 y en qué periodos ejerció tal calidad.

Respuesta de la parte demandada

22. El 22 de febrero de 2024, vía correo electrónico, el accionado respondió el Auto de 15 de febrero de 2024. Informó, en primer lugar, que a partir de los reportes de medios de comunicación, tiene conocimiento de dos investigaciones penales en curso, relacionadas con la campaña de la cual fue gerente: (i) una adelantada por la Fiscalía General de la Nación en

contra de Nicolás Petro Burgos y (ii) otra ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes contra el presidente de la República. Afirmó que no tiene conocimiento de investigaciones iniciadas en su contra y que no ha recibido notificaciones o requerimientos del ente investigador.

23. Manifestó que no ha rendido diligencia alguna ante la Fiscalía General de la Nación. Sostuvo que fue citado y rindió declaración en calidad de testigo ante la Sala Especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia. También fue citado a rendir declaración en el marco del proceso disciplinario seguido contra Nicolás Petro Burgos ante la Procuraduría Regional del Atlántico. No obstante, no especificó si en el marco de esas investigaciones había aportado información o documentos relacionados con las materias objeto de la petición presentada por la accionante.

24. Finalmente, afirmó que oportunamente radicó toda la información relacionada con los ingresos y gastos de la campaña ante el Consejo Nacional Electoral, por lo que la demandante puede acudir a esa entidad a solicitar los datos que requiere.

25. El 29 de febrero de 2024, vía correo electrónico, la apoderada de la actora se pronunció sobre la respuesta presentada por Ricardo Roa Barragán al Auto de 15 de febrero de 2024. En concreto, se opuso a la afirmación del accionado según la cual la periodista puede solicitar la información que requiere ante el Consejo Nacional Electoral, entidad que dispone de toda la documentación relacionada con la financiación de la campaña. Sobre el particular, manifestó que en abril de 2023 presentó petición ante el Consejo Nacional Electoral y comprobó que la información solicitada no se encuentra en las bases de datos de la entidad, en la plataforma de cuentas claras, ni en los libros contables de la campaña. Para demostrar sus alegaciones, allegó los documentos remitidos por la autoridad electoral el 12 de abril de 2023.

Respuesta de la Fiscalía Décima Delegada ante la Corte Suprema de Justicia

26. Mediante memorial remitido el 22 de febrero de 2024, esa autoridad informó que en relación con los hechos se adelanta el proceso con radicado 110016000102202300356. Precisó que Ricardo Roa Barragán no está vinculado a esa actuación. Por otra parte, señaló que en la Fiscalía 295 de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública se encuentra la noticia criminal con radicado 110016000050202343811, que se adelanta contra el

accionado.

Respuesta de la Fiscalía 295 de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública

27. Mediante memorial remitido el 21 de febrero de 2024, se informó que el demandado figura en calidad de indiciado en dos noticias criminales a cargo de la Fiscalía 295 Seccional, que se encuentran en etapa de indagación: (i) el proceso 110016099069202335855 por el delito de violación de los topes o límites de gastos en campañas electorales y (ii) el proceso 110016000050202343811 por el delito de financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas. Indicó que en esas actuaciones no se ha requerido información al indiciado, y que tampoco ha sido objeto de entrevistas, interrogatorios, registros, allanamientos ni incautaciones.

Respuesta del Consejo Nacional Electoral

28. Mediante memorial remitido el 4 de marzo de 2024, la entidad aportó el documento mediante el cual el accionado fue designado como gerente de campaña por el candidato presidencial Gustavo Petro Urrego, para las elecciones presidenciales 2022. También aportó certificación del 28 de febrero de 2024, por la cual hace constar la designación como gerente de campaña para la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 2022.

. CONSIDERACIONES

Competencia

29. La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Delimitación del caso, planteamiento del problema jurídico y esquema de solución

30. De acuerdo con los hechos descritos, la Sala deberá estudiar la procedencia general de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales de petición y de acceso a la información con fines periodísticos de la accionante. En caso de encontrarla

procedente, el problema jurídico que debe resolver la Sala es el siguiente ¿un particular que fungió como gerente de la campaña política a la Presidencia de la República vulneró los derechos fundamentales de petición y acceso a la información de una periodista, al no contestar una solicitud de información sobre ingresos y gastos de la campaña, su registro y reporte a las autoridades electorales?

31. Para resolver el asunto, la Sala expondrá las consideraciones generales sobre los requisitos de procedencia de la acción de tutela y analizará su cumplimiento. En caso de que se acrediten, se ocupará de los siguientes temas:(i) la jurisprudencia sobre la naturaleza y finalidades de los partidos políticos; (ii) el concepto de campaña electoral, su financiación y representación; (iii) la figura del gerente de campaña, sus funciones, responsabilidades y deberes, así como el interés público de su labor; (iv) el precedente sobre el derecho de petición de información y su ejercicio ante particulares; (v) el derecho de acceso a la información de los periodistas; y, finalmente, (vi) se resolverá el caso concreto.

Análisis de procedencia de la acción de tutela

32. La Sala evidencia que la presente acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedencia, por las siguientes razones:

Requisito

Acreditación

Legitimación en la causa por activa

Se satisface este requisito. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

La tutela fue interpuesta, a través de apoderada judicial, por Jineth Alicia Prieto Velasco, quien es la titular de los derechos de petición y de acceso a la información presuntamente vulnerados, en su condición además de periodista.

Legitimación en la causa por pasiva.

La Sala considera que se satisface este requisito. Las acciones de tutela pueden dirigirse en contra de autoridades y en precisas hipótesis en contra de particulares, siempre que tengan capacidad legal para ser llamados a responder por la presunta vulneración o amenaza de los derechos invocados.

El artículo 86 constitucional señala en su quinto inciso que la acción de tutela será procedente contra particulares (i) si estos están encargados de la prestación de servicios públicos; (ii) si su conducta afecta grave y directamente el interés colectivo; o (iii) respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. Además, la jurisprudencia ha señalado en materia de derecho de petición deben tenerse en cuenta los artículos 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 (modificados por la Ley 1755 de 2015), "que establecen los casos de procedencia del derecho de petición ante particulares, y por extensión, la procedencia de la acción de tutela en aquellos eventos en los que los particulares requeridos incurran en la violación del derecho de petición, resultando necesario acudir a la jurisdicción constitucional de tutela".

En efecto, en el caso específico del derecho de petición, el artículo 32 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 1755 de 2015) dispone que toda persona podrá ejercerlo para garantizar sus derechos fundamentales "ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes". Se trata de un listado enunciativo y no taxativo, por lo que el derecho de petición podrá ejercerse ante entes privados distintos a los señalados expresamente en la norma, tengan o no personería jurídica. Finalmente, la Corte ha indicado que la tutela por derecho de petición contra particulares también es procedente cuando: (i) estos desarrollan actividades que comprometen el interés general o (ii) su respuesta es imperativa para la protección de otro derecho fundamental.

En el asunto bajo estudio, la petición fue presentada por la demandante ante Ricardo Roa Barragán, quien se desempeñó como gerente de la campaña presidencial objeto de la solicitud de información. El artículo 2 de la Ley 996 de 2005, define la campaña presidencial como el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos. A su turno, los artículos 16 y 19 de la Ley 996 de 2005 prevén que el gerente es responsable de todas las actividades propias de la financiación y gastos de la campaña política, así como de la posterior presentación de

informes, rendición de cuentas y reposición de los gastos de aquella. En estos términos, la campaña es un ente especial de origen legal, sin personería jurídica, que tiene un representante para efectos administrativos y judiciales. Así las cosas, la solicitud presentada ante el demandado se enmarca en los supuestos del artículo 32 de la Ley 1437 de 2011 y en la jurisprudencia constitucional, al referirse a las funciones que cumplió como gerente de la campaña política, que se entiende, (i) para efectos de la recepción y trámite de solicitudes en ejercicio del derecho de petición, como una organización privada sin personería jurídica. Por lo demás, también se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva, (ii) en la medida en que el demandado es un particular que ejerció actividades de interés general, y (iii) por la circunstancia de que la petición que aquí se formula está directamente vinculada con la protección de otro derecho fundamental, como lo es la libertad de información.

Por lo anterior, el accionado tiene la aptitud legal para ser demandado en la presente acción, pues fue el representante oficial de la campaña presidencial sobre la que versa la petición.

Por otra parte, la Sala encuentra que el Consejo Nacional Electoral no está legitimado en la causa por pasiva. A pesar de que esa entidad fue vinculada a la actuación por el juez de primera instancia, la demandante no identificó acción u omisión imputable a dicha autoridad, de las cuales se derive amenaza o vulneración a los derechos fundamentales invocados. Por esta razón, se confirmará la desvinculación del Consejo Nacional Electoral de la presente acción constitucional ordenada desde la primera instancia.

Subsidiariedad

En virtud del principio de subsidiariedad, la tutela procede como mecanismo principal (artículo 86 C.P.) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger sus derechos. En cada caso concreto, el juez constitucional deberá verificar, de un lado, la existencia de un mecanismo judicial para garantizar los derechos del accionante. Y, del otro, la idoneidad y eficacia de aquel para restablecer de forma oportuna, efectiva e integral los derechos invocados.

La Sala considera que no existe otro mecanismo idóneo y eficaz, diferente a la acción de tutela, que permita proteger los derechos presuntamente vulnerados. En el caso específico del derecho fundamental de petición, esta corporación ha reiterado que la acción de tutela es el único mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para solicitar su protección, toda vez

que el ordenamiento jurídico no dispone de ningún otro instrumento para tal fin.

Tal y como insistentemente lo ha señalado esta corporación, en el ordenamiento colombiano no existe otra alternativa judicial para garantizar la protección del derecho fundamental de petición, salvo cuando se trate de solicitudes encaminadas a obtener el acceso a información reservada en poder de autoridades públicas, para lo cual el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015 contempla el recurso de insistencia. Este mecanismo no procede en relación con las solicitudes de información presentadas ante particulares, conforme a lo señalado en las sentencias C-951 de 2014 y SU-191 de 2022. Por esta razón, esta Sala encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad.

Inmediatez

De conformidad con el artículo 86 superior, las personas pueden interponer la acción de tutela en todo tiempo y lugar. Al respecto, este tribunal ha sostenido que, si bien no existe un término de caducidad en tutela, lo cierto es que debe interponerse la demanda en un tiempo razonable. De otro modo, quedaría desnaturalizada la función de protección urgente de derechos atribuida a este mecanismo judicial. La jurisprudencia ha entendido por tiempo razonable, que haya pasado un tiempo prudencial y adecuado, que debe ser estudiado por el juez según las circunstancias particulares del caso.

En el presente asunto, se tiene que la accionante presentó la petición de información el 6 y el 30 de junio de 2023. Ante la falta de respuesta por parte del accionado, el 15 de agosto de 2023 promovió acción de tutela. Así las cosas, transcurrieron menos de dos meses entre la radicación de la solicitud y la presentación de la acción de tutela. Por esta razón, se concluye que la peticionaria acudió a este instrumento para la protección inmediata de sus derechos en un tiempo razonable, por lo que se satisface el requisito de la inmediatez en el caso concreto.

Los partidos y movimientos políticos, naturaleza y finalidades

33. La Sala Plena del Consejo de Estado definió a los partidos y movimientos políticos como “la reunión de personas naturales que en ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y con sujeción a las reglas legalmente establecidas, deciden ‘constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación

alguna; [o] formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas'". Por lo anterior, esa corporación señaló que los partidos y movimientos políticos son organizaciones de naturaleza privada, pero de interés público.

34. De igual manera, el artículo 2° de la Ley 130 de 1994 definió a los partidos políticos como "instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación". La Corte Constitucional ha señalado que los partidos políticos gozan de libertad y autonomía para determinar su organización con sujeción a la Constitución y a las leyes, lo que materializa "los principios de pluralismo y separación entre asuntos públicos y privados y la condición de la democracia real". Sin embargo, dicha autonomía no es absoluta, en la medida que debe respetar el orden legal y superior.

35. En la misma línea, esta Corte consideró que, al margen de la naturaleza privada, los partidos y movimientos políticos son agrupaciones que desarrollan actividades políticas en el marco de un estado democrático y pluralista con respeto de la diversidad de estructuras políticas. En estos términos, ostentan la condición de instituciones fundamentales para un sistema democrático dentro del Estado, pues aseguran la existencia de la pluralidad en el marco de una democracia representativa dentro de un sistema político, que, a su vez, es la muestra de la expresión popular y de la acción política de la ciudadanía. Una de las funciones de tales instituciones es servir de intermediarias entre los ciudadanos y el ejercicio del poder político. Por esta razón, tienen como principios orientadores la transparencia, la objetividad, la moralidad, entre otros, conforme lo establece el artículo 107 del texto superior.

36. Esta corporación indicó que las referidas instituciones son necesarias para la formación de regímenes electorales, en razón a que: (i) aglutinan electores mediante instituciones fundadas en ideologías y plataformas de gobierno; (ii) son espacios destinados para la formación y el activismo político; (iii) compiten en escrutinios con el fin de que sus militantes accedan a cargos públicos; y (iv) están encargadas de ejercer un control al gobierno en términos de evaluación y ejercicio de la crítica. Así las cosas, los partidos políticos constituyen el medio a través del cual el ciudadano participa como actor potencial de la organización estatal, en tanto, este pretende "participar en la conformación, ejercicio y

control del poder político”.

37. En síntesis, las actividades desarrolladas por estas organizaciones políticas tienen como finalidad, entre otras: (i) la materialización de principios y valores constitucionales en representación de la ciudadanía y (ii) acceder al ejercicio y control del poder político como concreción de los derechos de los ciudadanos a ser elegidos. En definitiva, las actividades desarrolladas por los partidos y movimientos políticos son de interés público, toda vez que representan y materializan los mandatos de sus electores a través del ejercicio de gobierno o, en su defecto, desde su ejercicio de control y fiscalización sobre las políticas públicas diseñadas por la administración de turno.

La financiación de la campaña electoral. Fuentes privadas y públicas

38. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el ejercicio de las campañas electorales se enmarca dentro de lo que ha denominado funciones electorales. El artículo 2° de la Ley 996 de 2005 definió la campaña presidencial como “el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos”. En cuanto al contenido del concepto de actividades de campaña presidencial, el artículo 3 de esa normativa señaló que las mismas consisten en la promoción política y la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República.

39. En cuanto al régimen de financiación, el artículo 109 de la Constitución incorporó un “sistema mixto o combinado de financiación” de las campañas electorales, en el que convergen el Estado y los particulares. También previó la competencia del Congreso para determinar el límite de los gastos de las campañas electorales y la cuantía de las contribuciones privadas. Finalmente, estableció dos prohibiciones: (i) los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos no podrán recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras; y (ii) la financiación privada no podrá tener «fines antidemocráticos o atentatorios del orden público”.

40. El artículo 20 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 dispone que los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular podrán acudir a las siguientes fuentes privadas para la financiación de sus campañas electorales:

“1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.

2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.

4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento”.

41. La Ley 996 de 2005 reglamentó las campañas electorales desarrolladas a nivel nacional en el marco de la contienda electoral por la Presidencia de la República. Respecto de los límites de la financiación privada de tales campañas, el artículo 14 de esa normativa prevé dos reglas generales: (i) no se podrán recaudar recursos de esa naturaleza, por un valor superior al 20% del tope de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña; y (ii) tampoco se podrán recaudar contribuciones y donaciones individuales de personas naturales superiores al 2% de dicho valor total.

42. La financiación estatal de las campañas tiene como propósito concretar criterios de igualdad entre los candidatos participantes en la contienda electoral y así materializar, de manera real y concreta, el principio de competencia, el cual es fundamental en los certámenes electorales en los Estados democráticos. Ello tiene como finalidad neutralizar la dependencia y servidumbre que estas organizaciones puedan adquirir con particulares, a efectos de evitar la posible injerencia de estos últimos sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que socaven la confianza en el correcto desempeño de la función representativa.

43. En este sentido, la Sentencia C-443 de 2011 indicó que, en atención a su importancia dentro de la implementación de la democracia institucional, el constituyente determinó como un punto de interés la función que el Estado debe jugar en la financiación de las campañas.

Esa decisión enfatizó en que “el Estado debe intervenir en los mecanismos de financiación de campañas electorales para asegurar un sistema que sea cada vez más garantista en el acceso de los partidos y movimientos a los recursos públicos; pero, a la vez, también será deber del Estado asegurar que en la distribución de los recursos públicos otorgados a dichos partidos y movimientos para las campañas electorales alcancen resultados democráticos, que resulten catalizadores de verdaderos y efectivos elementos deliberativos al interior de éstas”.

44. Sobre el particular, esta Corte sostuvo que la falta de control de la financiación privada, específicamente del límite de los aportes, los gastos, las fuentes ilícitas y las calidades de las personas aportantes, conlleva riesgos para la democracia, entre los que identificó los siguientes: i) la prevalencia de los intereses económicos de los grupos de presión sobre la “verdadera” voluntad de los electores; ii) la institucionalización de prácticas corruptas y la falta de transparencia en el ejercicio de la política; iii) la configuración de conflictos de intereses que afecten la representación política; y iv) la posible injerencia de recursos ilícitos en los procesos electorales. En consecuencia, dijo la Sala Plena, es necesario que la ley regule la financiación particular de la política y adopte medidas para conjurar la posibilidad de que alguna de estas situaciones se produzca, con la consecuente afectación del sistema democrático.

45. En concordancia con lo anterior, la Sentencia C-302 de 2021 concluyó que aunque la Constitución autoriza la financiación privada y que esta constituye una forma válida de participación y manifestación de intereses políticos, dicho tipo de financiación no está exento de riesgos. Por esto, sostuvo que, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, “le corresponde al Congreso establecer límites adecuados que conjuren esos peligros, en particular, la injerencia ilegítima o desproporcionada de los grupos económicos y de los intereses particulares sobre las elecciones y el ejercicio de la representación política”.

46. Ahora bien, el artículo 11 de la Ley 996 de 2005 dispuso que “el Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley”. De igual manera, señaló que la financiación estatal a las campañas electorales puede presentarse en dos momentos: (i) de manera previa a la celebración de los comicios y (ii) con

posterioridad a la celebración de la contienda electoral.

47. En concreto, el primer escenario se refiere al anticipo de recursos en primera y segunda vuelta, cuya destinación es la financiación de la propaganda política y otros gastos de la campaña. Estos recursos serán descontables posteriormente de la suma a ser entregada por concepto de reposición de votos, “constituyéndose en una especie de préstamo para la campaña que se devolvería o bien con reposición de votos o bien con la devolución del dinero que haga el candidato cuando los resultados de las elecciones no le permitan acceder a la financiación estatal”. El segundo escenario se materializa con la reposición de votos obtenidos luego del certamen electoral, frente al cual por cada voto obtenido se asigna un valor nominal en dinero, por lo que la cuantía de la financiación pública será mayor o menor, dependiendo del número de votos obtenidos. Este dato solo se conoce con posterioridad a la fecha de las elecciones, pues el monto definitivo de la financiación solo podrá establecerse después de la campaña.

48. Sobre el sistema de reposición de gastos por votos, el Consejo de Estado precisó que está condicionado a (i) la obtención de un porcentaje de apoyos que dependerá del tipo de aspiración que corresponda y (ii) a la presentación de los informes y reportes de ingresos y gastos, cuya responsabilidad se radica en la colectividad política correspondiente.

49. En síntesis, aunque la Constitución autoriza las fuentes privadas de ingresos para las campañas electorales a la Presidencia de la República, la financiación de las mismas es preponderantemente pública. Esta se materializa inicialmente por medio de los anticipos y, posteriormente, a través del mecanismo de reposición de votos, según los informes de ingresos y gastos que realice la campaña. A continuación se estudiará la figura del gerente de campaña, así como sus deberes y responsabilidades en el marco de las actividades económicas de la campaña electoral.

La representación de la campaña política. Deberes y obligaciones del gerente de campaña en relación con el registro y reporte de gastos

50. El artículo 107 de la Constitución dispone que los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación. Por su parte, el artículo 109 constitucional señala que los partidos, movimientos y candidatos deben rendir públicamente cuentas sobre

el volumen, origen y destino de sus ingresos.

51. En esta línea, el legislador adoptó medidas en relación con (i) la administración de los recursos de las campañas electorales y (ii) la presentación de informes sobre el origen de los recursos que ingresan y el destino que se les da a estos. En esos términos, el artículo 25 (inciso final y parágrafo 1) de la Ley 1475 de 2011 dispuso que:

“Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

“Parágrafo 1o. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios”.

52. A su turno, la Ley 996 de 2005 establece que el gerente de campaña, además de ser el administrador de todos los recursos de la campaña presidencial, es el representante oficial de la misma ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña política y la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de los gastos (artículo 16). También dispone que el gerente de campaña es responsable de todas las actividades propias de la financiación y gastos de la campaña política (artículo 19). Al analizar la constitucionalidad de estas disposiciones, la Corte consideró lo siguiente:

“La necesidad de que la responsabilidad por el manejo de los recursos asignados a las campañas y por el respeto de los topes de financiación recaiga sobre un individuo garantiza la seriedad de las actividades de la campaña, permite identificar el sujeto responsable de suministrar la información pertinente con el fin de adelantar las auditorías y habilita la persecución judicial en caso de incumplimiento de las normas que regulan el proceso de financiamiento. Es indispensable, entonces, que exista una persona a cargo de estas

responsabilidades y resulta necesario que la misma sea un individuo distinto al candidato, pues éste, en virtud de su posición y del compromiso que adquiere con la exposición de los lineamientos de su programa, no parece encontrarse en condiciones de estar al tanto del control de los dineros que ingresan a la campaña" (negrilla fuera de texto).

53. En concordancia con lo expuesto, el artículo 1° de la Resolución No. 8262 de 17 de noviembre de 2021, expedida por el Consejo Nacional Electoral, dispone que los gerentes de campaña y contadores son responsables de los registros de ingresos y gastos de campaña. El artículo 7 de esa normativa prevé que los gerentes de campaña, contadores y candidatos son responsables por la veracidad de la información declarada en los informes individuales de ingresos y gastos de campaña.

54. La misma resolución prevé que el deber de reporte se extiende a todos los ingresos -ya sea en dinero o en especie- y a todos los gastos de la campaña (artículo 12). Además, señala que los gerentes de campaña, como responsables de la presentación de informes de ingresos y gastos, deberán conservar los soportes de los ingresos y gastos de las campañas, tales como libros, facturas, comprobantes de contabilidad y demás documentos contables que soporten la información financiera y contable de las campañas electorales, por un término mínimo de 10 años, para todos los efectos de las actuaciones administrativas o judiciales (artículo 5).

55. Las anteriores consideraciones guardan coherencia con la jurisprudencia del Consejo de Estado, corporación que ha sostenido que, en el marco de la campaña presidencial, el gerente de la campaña es el responsable frente a los temas de administración de los recursos de las campañas, trámites de reposición y rendición de cuentas.

56. La Sentencia C-1153 de 2005 de esta Corte observó que las disposiciones de la Ley 996 de 2005, relacionadas con los deberes de los gerentes de campaña, no solamente buscan asegurar la transparencia de la gestión económica de la campaña, sino que pretenden defender "a la Nación en general, de la posible injerencia de recursos ilícitamente obtenidos". En esa oportunidad, la Corte sostuvo que la información relacionada con la financiación de las campañas políticas es de naturaleza semiprivada, en tanto "involucra directamente el interés público -reflejado en la necesidad de garantizar la transparencia de las campañas políticas- e implica un riesgo social -derivado de la posible tergiversación de los

medios económicos dispuestos para competir por el cargo de presidente de la República-".

57. En línea con lo anterior, según el estándar de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, el derecho a la información vincula a los particulares u organizaciones que operan o reciben fondos públicos. En estos casos, "el deber de suministrar información se refiere exclusivamente a las actividades públicas que prestan o a las que realizan con los aportes del Estado, de manera tal que se proteja, simultáneamente, el derecho a la reserva de información privada".

58. En conclusión, el gerente de campaña es el representante oficial de la campaña para todos los efectos relacionados con las actividades de financiación y tiene obligaciones específicas relacionadas con la presentación de informes y cuentas de ingresos y gastos de aquella. Además, la información relacionada con estas actividades es de interés público, por su importancia para la efectividad de los principios democráticos como el pluralismo, la participación y la protección del patrimonio público.

El derecho de petición de información y su ejercicio ante particulares. Reiteración de jurisprudencia

59. El artículo 23 de la Constitución consagra el derecho de petición como una garantía que permite "presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución". La misma norma faculta al legislador para reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar otros derechos constitucionales. La Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de petición "resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa", dado que permite "garantizar otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política".

60. La jurisprudencia constitucional destaca que una de las modalidades del derecho de petición es el de petición de información y, en esa medida, la satisfacción de ese derecho implica una relación inescindible con el acceso a la información como una garantía constitucional específica. Al respecto, la Sentencia T-391 de 2007 destacó que la libertad de información impone al Estado obligaciones de respeto, garantía, protección y promoción, particularmente cuando su ejercicio se adelanta a través de los medios masivos de comunicación y, por lo tanto, se relaciona con la libertad de prensa. Esto implica que al

Estado no le basta con respetar la libertad de información; además “debe proteger su ejercicio libre y garantizar la circulación amplia de información, aun de aquella que revele aspectos negativos del propio Estado o la sociedad”.

61. La jurisprudencia constitucional estableció el contenido de los elementos esenciales de este derecho:

i. (i) Formulación de la petición. Cualquier persona podrá dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades, quienes tienen la obligación de recibirlas, tramitarlas y responderlas de acuerdo con los estándares establecidos por la ley. También podrán formularse ante particulares en los términos del artículo 32 de la Ley 1437 de 2011.

() Pronta resolución. Las autoridades públicas y las organizaciones privadas tienen el deber de otorgar una respuesta en el menor plazo posible, sin que se exceda del máximo legal establecido.

() Respuesta de fondo. Se concreta en el deber de resolver la petición de forma: clara, esto es, que la misma sea inteligible y contenga argumentos de fácil comprensión; precisa, es decir que la respuesta atienda a lo solicitado y se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; congruente, esto es que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y consecuencial, lo que significa que si la petición es presentada dentro de un trámite procedimental del cual conoce la respectiva autoridad, ésta deberá dar cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.

() Notificación de la decisión. Atiende al deber de poner al peticionario en conocimiento de la decisión adoptada. La Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues su conocimiento hace parte del núcleo intangible de ese derecho.

62. En cuanto al sujeto pasivo del derecho de petición de información, el artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2005 modificó, entre otros, el artículo 32 del CPACA en lo relativo al derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. En virtud de esa disposición, “[t]oda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin

personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes". El inciso segundo de la misma norma prevé que "[s]alvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título".

63. Respecto a lo anterior, la Sentencia T-726 de 2016 sostuvo que el artículo 32 de la Ley 1437 de 2011 retomó las reglas jurisprudenciales que atañen a la procedencia del derecho de petición como medio para garantizar otros derechos, por lo que uno de estos supuestos la posibilidad de ejercer el derecho de petición ante organizaciones privadas "cuando la petición tenga por finalidad la garantía de los derechos fundamentales o, de otra forma dicho, sea necesaria para asegurar el disfrute de los derechos fundamentales del accionante".

64. La Sentencia T-487 de 2017 sostuvo que el inciso tercero del artículo 32 del CPACA impone dos obligaciones específicas a las organizaciones privadas: (i) responder los derechos de petición que sean elevados ante ellas y (ii) suministrar la información cuando no haya una cláusula legal o constitucional específica que imponga la reserva de información o documental. En sentido contrario, la Corte Constitucional precisó que la norma prohíbe a esas organizaciones invocar genéricamente la reserva de información para negar el suministro de la misma. Así, esa providencia dispuso que, si la entidad peticionada no responde la petición que le ha sido presentada, o niega la entrega de la información alegando el carácter reservado de ésta, sin señalar de modo concreto y veraz el fundamento de su negativa, desconocerá lo establecido en la ley estatutaria y la Constitución acerca del derecho de petición y de la respuesta que deba ser dada. Sobre este asunto la Sala recuerda que de acuerdo con las Sentencias C-951 de 2014 y SU-191 de 2022, el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 1755 de 2015) relativo a las reservas, se encuentra excluido del derecho de petición ante particulares, pues el artículo 32 de la misma norma no remitió a las reglas especiales para el ejercicio del derecho de petición ante autoridades públicas, previstas en los artículos 24 a 31 de la misma normativa. Frente a esta cuestión, la Corte precisó que los particulares están habilitados para invocar las reservas contempladas en otras leyes que de manera especial regulan la materia, como la Ley 1266 de 2008 (Estatutaria de Habeas Data) y la Ley 1581 de 2012 (sobre protección de datos), entre otras normas.

65. Finalmente, debe precisarse que el derecho de petición no implica el derecho a lo pedido. De conformidad con lo expuesto en la Sentencia C-951 de 2014, “en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado (…). Así, el derecho a lo pedido implica el reconocimiento de un derecho o un acto a favor del interesado, es decir el objeto y contenido de la solicitud, la pretensión sustantiva. Por ello, responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud”.

El derecho de acceso a la información de periodistas. Trámite preferencial del derecho de petición de información con fines de investigación periodística. Reiteración de jurisprudencia

66. El artículo 20 de la Constitución señala que “[s]e garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”. Además, el artículo 74 superior establece que “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.

67. La Sentencia T-731 de 2015 destacó la importancia de la libertad de información en la preservación y estímulo del orden democrático y pluralista, con especial énfasis en la garantía de los derechos de los receptores de la información. Advirtió que el ejercicio de este derecho no supone únicamente una dimensión individual, sino también una colectiva. En efecto, señaló que “no es posible concebir el ejercicio informativo sin tener en cuenta el interés de la comunidad, que construye un criterio social a partir de la información, se ilustra e involucra en su contexto comunitario a través de los contenidos que recibe, y que requiere para ello partir de una base equilibrada que le permita conseguir estos propósitos de manera ecuánime y lo más objetiva posible”.

68. En esta línea, la Sentencia T-578 de 1993 explicó que el acceso a la información es un derecho fundamental cuyo ejercicio goza de protección jurídica y a la vez implica obligaciones y responsabilidades. En su faceta de derecho, comprende una serie de facultades, entre las cuales se encuentra la investigación y la recepción. Según esa providencia, la consagración constitucional del derecho a la investigación y a la recepción de información se encuentra en los artículos 15, 23, 74 y 112 de la Constitución.

70. Por lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, si bien el derecho de

acceso a la información es una garantía de toda persona, los periodistas tienen una protección constitucional especial, porque ejercen una función de particular importancia en la sociedad. En la Sentencia SU-191 de 2022, la Sala Plena consideró que el ejercicio de la actividad periodística constituye uno de los canales más importantes para materializar el derecho de acceso a la información. Aquel constituye un medio para garantizar la doble faceta del derecho a la información, que consiste en informar y ser informado de forma veraz. Adicionalmente, cuando la información que se requiere está relacionada con otros principios constitucionales como la democracia participativa y el escrutinio ciudadano, la protección del derecho de acceso a la información constituye una forma de garantizar el ejercicio del control político, en la medida en que facilita la veeduría ciudadana sobre los procesos de rendición de cuentas.

71. En esta línea, la jurisprudencia ha destacado que según el artículo 20 del CPACA, las solicitudes de información que promuevan los periodistas en ejercicio del derecho de petición, deben tramitarse de forma preferencial. Esta disposición es aplicable a las peticiones que se presentan ante organizaciones privadas, por remisión expresa del inciso 2° del artículo 32 de la misma normativa. La Sentencia SU-191 de 2022 indicó que el acceso a la información que solicitan los periodistas para ejercer su profesión debe garantizarse en la mayor medida de lo posible, aun cuando esta sea de carácter semiprivado, repose en manos de particulares y, en especial, cuando la requieran para mostrar a la opinión pública asuntos de relevancia social. En esa oportunidad, la Corte explicó que en cada caso concreto debe analizarse el interés que el asunto tiene para la sociedad, así como las características del titular de la información y el solicitante. En esa línea, la relevancia social de la información puede constituir un límite a la protección de datos semiprivados.

72. Adicionalmente, la Sentencia SU-191 de 2022 recordó que la jurisprudencia constitucional ha considerado que las personas que tienen relevancia pública deben aceptar el riesgo de ser afectadas por revelaciones adversas, pues sus conductas conciernen al interés general. En estos eventos, el derecho a informar se torna más amplio y su primacía es, en principio, razonable. En esa oportunidad, la Corte indicó que estas personas tienen derecho a solicitar la protección de sus derechos fundamentales, pero su espacio de privacidad se ve reducido, por lo tanto, “en caso de conflicto entre el derecho a la información y los derechos a la honra, el buen nombre y la intimidad el derecho de información debe ser preferido. De lo contrario, se perjudicaría en medida notable la capacidad de vigilancia periodística y social sobre el

correcto desempeño de quienes ejercen ciertas funciones y ostentan poder”.

73. En todo caso, la jurisprudencia ha destacado que los medios de información son libres, pero tienen responsabilidad social, por lo cual “bien puede el ordenamiento jurídico precisar el alcance de esa responsabilidad y la manera de hacerla efectiva”. Sobre este particular, la Sentencia SU-191 de 2022 señaló que, a pesar de su importancia para la democracia, el ejercicio periodístico está limitado por la responsabilidad social de los medios de comunicación. En virtud de esta, “la labor periodística se torna abusiva cuando excede los fines de la libertad de información, como lo es establecer la veracidad o falsedad de la noticia”.

74. Por último, debe tenerse en cuenta que al establecer cuál es el tipo información requerida, en primer lugar, debe verificarse si la información que se solicita está relacionada con datos personales, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. La Sentencia SU-191 de 2022 antes citada, definió como dato personal “cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables”. Esa decisión describió la categorización de datos personales desarrollada por la jurisprudencia constitucional y prevista en el artículo 3 de la Ley 1266 de 2008, en los siguientes términos:

i. (i) Público: es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la Ley 1266 de 2008. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas.

() Semiprivado: no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general.

() Privado: por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.

75. En relación con los datos semiprivados, el parágrafo del artículo 6° de la Ley 1266 de 2008, relativo a los derechos de los titulares de la información con respecto a los operadores de los bancos de datos, dispone que “la administración de datos semiprivados y privados

requiere el consentimiento previo y expreso del titular de los datos” y “se sujeta al cumplimiento de los principios de la administración de datos personales”. Sin embargo, esta corporación ha destacado que la restricción legal de revelar datos semiprivados sin autorización del titular no es absoluta, por lo que deberá ser ponderada “en la medida en que el ordenamiento jurídico no dispone ningún otro mecanismo, administrativo ni judicial, para resolver las tensiones derivadas del requerimiento de acceso por parte de terceros”. Al respecto, la Sentencia SU-191 de 2022 precisó que la necesidad de contar con autorización del titular para la divulgación de datos semiprivados no es absoluta, pues se debe considerar (i) el interés público en la información, (ii) las características de los titulares de los datos como personas con relevancia social y comunitaria y (iii) la calidad de periodista del peticionario y la necesidad de que la información opere en el ámbito de las garantías de las libertades de información y expresión.

76. En síntesis de lo expuesto, la Sala concluye lo siguiente: (i) la información relacionada con los ingresos y gastos de las campañas electorales es de interés público, debido a su vínculo con la materialización de principios constitucionalmente relevantes; (ii) el gerente de campaña es su representante oficial y tiene deberes de reporte, garantía de veracidad y conservación de los datos de ingresos y gastos y redición de cuentas, incluso con posterioridad a la realización de los comicios; (iii) los derechos de petición y de acceso a la información de periodistas tienen especial protección constitucional, en especial cuando se trata de asuntos de relevancia social.

Solución al caso concreto

77. De conformidad con las consideraciones expuestas y a partir del material probatorio recaudado, la Sala considera que en el caso concreto se presentó la vulneración de los derechos de petición y de acceso a la información de la accionante, con ocasión de la ausencia de respuesta a su petición de 6 y 30 de junio de 2023, presentada al demandado. Para desarrollar este acápite, la Sala (i) expondrá los hechos probados; (ii) analizará si el derecho de petición de la accionante se enmarca en alguno de los supuestos de procedencia de este frente a particulares; y (iii) establecerá si los argumentos planteados por el accionado son válidos para impedirle emitir una respuesta oportuna, clara y de fondo a la petición.

78. La Sala encontró probados los siguientes hechos: (i) la accionante es periodista, dado que se desempeña en esa calidad en el medio de comunicación digital ´”La Silla Vacía”; (ii) adelanta una investigación periodística sobre la financiación de la campaña presidencial de 2022 del actual Presidente de la República; (iii) presentó petición ante el demandado en ejercicio de su labor periodística; (iii) la petición tiene por objeto indagar sobre determinados ingresos y gastos de la campaña presidencial de la que fue gerente el demandado, su registro y reporte a las autoridades electorales; (iv) el accionado fue gerente de la campaña; y (v) no contestó la petición.

79. El derecho de petición es procedente en el caso concreto. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015, la petición elevada por la accionante ante el demandado se enmarca en una de las hipótesis de procedencia del derecho de petición ante particulares. A continuación se exponen las razones que llevan a la Sala a esta conclusión.

80. En primer lugar, en el expediente se acreditó que en la petición elevada el 6 de junio de 2023, la demandante invocó el derecho al acceso a la información pública, así como su calidad de periodista. Adicionalmente, en el trámite constitucional argumentó que la omisión de respuesta a su solicitud afecta el derecho fundamental al acceso a la información. Igualmente está acreditado que el demandado tenía pleno conocimiento de la calidad de periodista de la actora, así como de su pretensión de protección de otros derechos fundamentales, como se observa de la respuesta a la acción de tutela.

81. Por lo anterior, es claro que la petición tiene por finalidad la garantía de otro derecho fundamental de la accionante, en concreto, el derecho de acceso a la información. La Sala reitera que el ejercicio del derecho de petición de información en el marco de la actividad periodística tiene protección constitucional (§ 68), por lo que el acceso a la información que solicitan los periodistas para ejercer su profesión debe garantizarse en la mayor medida de lo posible, en especial, cuando la requieran para informar a la opinión pública asuntos de relevancia social. En el caso concreto, la información pedida se relaciona con los ingresos y gastos de la campaña presidencial, así como su registro y reporte ante las autoridades electorales. Según las consideraciones expuestas en esta providencia (§ 58), esta información involucra directamente el interés público, por su importancia para la efectividad de principios democráticos como el pluralismo, la participación y la protección del patrimonio público.

82. En segundo lugar, el inciso primero del artículo 32 del CPACA (modificado por la Ley 1755 de 2015) dispone expresamente la procedencia del derecho de petición para garantizar derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica. Si bien es cierto que esa normativa no se refiere específicamente al caso de los partidos, movimientos o campañas políticas, no contiene una lista taxativa que excluya a ese tipo de organizaciones. En efecto, el listado previsto en la norma ("tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes") es meramente enunciativo y no pretende una descripción exhaustiva de todos los casos en los que procede el derecho de petición ante particulares. Como se indicó (§ 38), la ley entiende por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos. En esta medida, la campaña electoral corresponde a un ente especial de origen legal, sin personería jurídica, que tiene un representante para efectos administrativos y judiciales, y que cumple con los presupuestos previstos en el artículo 32 del CPACA para la procedencia del derecho de petición, ya que, para efectos de la recepción y trámite de solicitudes en ejercicio del mencionado derecho, se asimilaría a una organización privada sin personería jurídica. Además, en este caso, el demandado ejerció actividades de interés general y la solicitud realizada está directamente vinculada con la protección de otro derecho fundamental, como lo es la libertad de información.

83. Ahora bien, la petición fue presentada ante el demandado en razón de las funciones ejercidas en la campaña presidencial del entonces candidato Gustavo Petro Urrego. Esa calidad está demostrada, pues el Consejo Nacional Electoral certificó que el accionado fue designado por el candidato como gerente de campaña para la primera y segunda vuelta de las elecciones a la Presidencia de la República (§ 28). De acuerdo con las consideraciones expuestas, el gerente de campaña es el representante oficial de la campaña presidencial para todos los efectos relacionados con las actividades de financiación y gastos de la campaña política y la posterior presentación de informes y cuentas (artículos 16 y 19 de la Ley 996 de 2005). Asimismo, es responsable de los registros de ingresos y gastos de campaña, de la veracidad de la información declarada en dichos informes y de la rendición de cuentas. Además, el gerente de campaña tiene el deber de conservar, para todos los efectos de las actuaciones administrativas o judiciales, los soportes de los ingresos y gastos de las campañas por un término mínimo de 10 años. Adicionalmente, se insiste en que el demandado es una persona de relevancia pública, en razón de las funciones que desempeñó

como gerente de la campaña electoral del actual Presidente de la República.

84. En tal medida, la Sala concluye que en virtud de su rol como representante oficial de la campaña y como consecuencia de las funciones y deberes que se le imponen como gerente de la misma, al demandante le corresponde dar respuesta a la petición relacionada con los ingresos y gastos, así como con su registro ante las autoridades electorales. No es admisible el argumento según el cual el demandado ya no tiene obligaciones derivadas de aquella función, pues la campaña electoral terminó con la celebración de los comicios. Contrario a lo alegado, las obligaciones de rendición de cuentas del gerente de campaña se extienden más allá de ese límite temporal, en razón a la relevancia pública de la información asociada a su labor y a la regulación normativa de dicha obligación.

85. En efecto, el artículo 5 de la Resolución No. 8262 de 2021 (vigente para el momento de la campaña electoral en cuestión), establece que la obligación de conservar los soportes de ingresos y gastos de las campañas "para todos los efectos de las actuaciones administrativas o judiciales" se extiende por al menos 10 años. Esa disposición no excluye el eventual ejercicio del derecho de petición respecto de la información que se pueda considerar de interés público. Tampoco implica un deber indefinido de conservar la información relacionada con la financiación de campañas políticas, pues aquel está regulado por las normas pertinentes.

86. Tampoco tiene razón el accionado cuando afirma que sus obligaciones se limitan a los requerimientos de las autoridades administrativas y judiciales, y que no tiene un deber de rendición de cuentas frente a la sociedad y los ciudadanos. Tal como se ha explicado, la información relacionada con la financiación de la campaña electoral es de interés público. Esa circunstancia, sumada a la calidad de periodista de la solicitante, conlleva la improcedencia de la negativa a responder la petición formulada.

87. En tercer lugar, la información relacionada con los ingresos y gastos de campañas políticas involucra directamente el interés público, por su importancia para la efectividad de los principios democráticos como el pluralismo, la participación y la protección del patrimonio público (§ 58). Por lo anterior, el gerente de campaña tiene deberes y responsabilidades derivados de la rendición pública de cuentas sobre tales actividades. Las preguntas formuladas, en términos generales, se relacionan con las funciones que desempeñó el

accionante como gerente de la campaña presidencial. De esta manera, la información solicitada por la accionante tiene relevancia social, por lo que se enmarca en los casos que imponen la protección del derecho de petición en el marco del ejercicio de la actividad periodística.

88. En cuarto lugar, los argumentos expuestos por el accionado no son válidos para controvertir la procedencia del derecho de petición en el caso concreto. De una parte, aun si se verificara la reserva de la información requerida -la cual no está acreditada en el caso concreto-, tal circunstancia no exime al accionado del deber de respuesta a la solicitud formulada. Por el contrario, tal situación implica asumir la carga argumentativa de justificar la negativa a partir de dicha causa. En efecto, como se advirtió en precedencia (§ 64), en caso de utilizar ese argumento para negarse a aportar la información requerida, el demandado debe indicar la cláusula legal o constitucional específica que imponga la reserva. En cualquier caso, el accionado está obligado a contestar la petición.

89. Al respecto, la Sala advierte que la existencia de una indagación penal no puede ser alegada genéricamente como causa de una presunta reserva de la información, por lo que, en caso de negarse a aportar los datos solicitados, el demandado tiene la carga de señalar de manera concreta y específica la razón de la eventual reserva, así como el fundamento normativo que la sustenta. Adicionalmente, se observa que (i) los procesos mencionados por el demandado se encuentran en etapa de indagación preliminar y, de acuerdo con el reporte de la Fiscalía General de la Nación, no se ha requerido información al indiciado y tampoco ha sido objeto de entrevistas, interrogatorios, registros, allanamientos ni incautaciones; y (ii) el accionado no acreditó que la información solicitada esté relacionada específicamente con dichos procesos.

90. En este punto debe recordarse que el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 1437 de 2011, dispone que las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los eventos expresamente establecidos en la Constitución y la ley. Sobre este asunto la Sala reitera que de acuerdo con las Sentencias C-951 de 2014 y SU-191 de 2022, al derecho de petición ante particulares no se aplica el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 1755 de 2015) por lo que los supuestos de reservas allí previstos se encuentran no pueden ser invocados en este escenario. Sin embargo, la Corte ha precisado que los particulares están habilitados para invocar las reservas contempladas en otras leyes

que de manera especial regulan la materia, como la Ley 1266 de 2008 (Estatutaria de Habeas Data) y la Ley 1581 de 2012 (sobre protección de datos), entre otras normas.

91. En todo caso se reitera que según lo consideró la Corte Constitucional, la información relacionada con los aportes y contribuciones, así como los créditos, recibidos por las campañas políticas, es de naturaleza semiprivada, en tanto "involucra directamente el interés público -reflejado en la necesidad de garantizar la transparencia de las campañas políticas- e implica un riesgo social -derivado de la posible tergiversación de los medios económicos dispuestos para competir por el cargo de presidente de la República-". El carácter de semiprivado de la información solicitada también podría derivarse de la naturaleza y la titularidad de los datos requeridos.

92. Sobre este aspecto, la Sala reitera que la restricción legal de revelar datos semiprivados sin autorización del titular no es absoluta, en razón al interés público de la información requerida y en atención a que el ordenamiento jurídico no dispone ningún otro mecanismo, administrativo ni judicial, para resolver las tensiones derivadas del requerimiento de acceso por parte de terceros. Esta circunstancia deberá ser valorada y ponderada por el accionado, al momento de dar respuesta a la petición.

93. De otra parte, para la Sala tampoco es válido que el accionado se niegue a dar respuesta a la solicitud bajo el argumento de que la información solicitada está en poder del Consejo Nacional Electoral. Lo anterior, porque aún si esa circunstancia estuviera acreditada, no lo absolvería de su responsabilidad de garantizar la efectividad del derecho de petición en el caso concreto, por cuanto la existencia de otras fuentes posibles para obtener la información no es razón válida para omitir el deber de respuesta. Admitir ese razonamiento implicaría la imposición de cargas adicionales a la persona que presenta la solicitud y ocasionaría una dilación injustificada que haría nugatoria la garantía del derecho fundamental de petición.

94. En conclusión, no le asiste razón al demandado al considerar que no está obligado a dar respuesta a la petición presentada por la actora. Lo anterior, por cuanto la solicitud se enmarca en una de las hipótesis de procedencia del derecho de petición ante particulares. Establecido lo anterior, la Sala determinará si el demandado incurrió en la vulneración de los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela.

95. La Sala verificó la vulneración de los derechos fundamentales de Jineth Alicia Prieto

Velasco. Establecido el deber de garantía del derecho de petición a cargo del accionado, la Sala observa que el inciso tercero del artículo 32 del CPACA le impone dos obligaciones específicas a las organizaciones privadas: (i) responder las peticiones presentadas ante ellos y (ii) las obliga a suministrar la información cuando no haya una cláusula legal o constitucional específica que imponga la reserva de información.

96. En el caso sub judice, el accionado, quien se desempeñó como gerente de la campaña política a la Presidencia de la República, guardó silencio respecto de la solicitud elevada por la accionante el 6 de junio de 2023 (reiterada el 30 de junio del mismo año), a pesar de estar obligado a dar respuesta en los términos antes descritos. En este orden, vulneró el derecho de petición de la accionante, porque no dio una respuesta oportuna, clara y de fondo a su solicitud. Además, la omisión también generó un impacto en el derecho de la periodista de acceder a información de interés público en el marco de sus investigaciones, por lo que también se concreta la afectación del derecho de acceso a la información de la accionante.

Órdenes por proferir

97. Con fundamento en lo expuesto, la Sala revocará la sentencia de 13 de octubre de 2023, proferida por el Juzgado Dieciocho Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó la sentencia de 31 de agosto de 2023, por la cual el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá declaró la improcedencia del amparo solicitado. En su lugar, tutelará los derechos fundamentales de petición y de acceso a la información de Jineth Alicia Prieto Velasco, vulnerados por Ricardo Roa Barragán, gerente de la campaña presidencial del entonces candidato Gustavo Petro Urrego.

98. En consecuencia, ordenará a Ricardo Roa Barragán que en el término de 10 días contados a partir de la notificación de la presente providencia, responda la solicitud presentada por la accionante el 6 de junio de 2023, en cumplimiento de las condiciones señaladas en la jurisprudencia, esto es, debe otorgar una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado (§ 6). Igualmente deberá tener en cuenta lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 1427 de 2011, en el sentido de que las organizaciones y personas privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución y la ley, y, en caso de considerarse que ello ocurre, debe hacerse alusión expresa y sustentada en la respuesta que se otorgue.

99. Por último, la Sala no accederá a las pretensiones de la accionante dirigidas a (i) que se exhorte a los partidos, movimientos políticos y cualquier grupo significativo de ciudadanos, a incluir en sus estatutos estrategias y mecanismos para garantizar la transparencia en la rendición de cuentas de las campañas electorales; y