TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-324/24

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-Vulneración al negar solicitud sobre datos académicos de funcionario público

(La universidad accionada) vulneró el derecho a acceder a la información pública, al negar [i] la solicitud de información sobre los títulos académicos… [ii] la solicitud de información sobre el estatus académico de funcionarios públicos.

INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA DE INFORMACION O DOCUMENTOS-Mecanismo judicial establecido no impide el ejercicio de la acción de tutela para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información

DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Relación

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-Contenido y alcance

INFORMACION PUBLICA CLASIFICADA-Concepto

INFORMACION RESERVADA-Concepto/INFORMACION RESERVADA-Excepciones al acceso

RESPUESTA A SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACION-Concepto y alcance

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-Excepción de respuesta negativa para prevenir perjuicios ciertos y graves a personas naturales

(…) cuando se alegue la excepción por daño de derechos a personas naturales los motivos que debe consignar el sujeto obligado deben expresar necesariamente por qué la posibilidad de dañar esos derechos es real, probable y específica, que no es un riesgo remoto ni eventual. Adicionalmente, para asegurar que sea proporcional, a la luz de la doctrina constitucional en la materia, el sujeto obligado debe señalar que el daño o perjuicio que pueda producirse a esos derechos sea sustancial, pues no sería constitucional que un daño ínfimo conduzca a una restricción tan seria del derecho de acceso a la información.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y LIBERTAD DE EXPRESION-Parámetros jurisprudenciales cuando la solicitud tiene fines periodísticos

DERECHO FUNDAMENTAL AL HABEAS DATA-Reiteración de jurisprudencia

HABEAS DATA-Características del dato personal

CLASES DE INFORMACION-Pública, semiprivada, privada y reservada

DATO SENSIBLE-Definición

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN-Título de educación superior contiene datos públicos

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN-Estatus académico de las personas en las instituciones educativas corresponde a datos semi-privados

INFORMACION SEMIPRIVADA-Acceso por orden de autoridad judicial o administrativa

(…) si en un caso concreto debe concederse el acceso datos semi-privados a terceros, la Corte ha tenido en cuenta (i) si la información tiene relevancia social, es decir, si se trata de un asunto de importancia para la sociedad; (ii) si el titular de los datos es «una persona con relevancia social por su posición o cargo» y (iii) la calidad del tercero solicitante, en particular, de si trata de un periodista y solicita la información en ejercicio de su oficio.

DERECHO A INFORMAR EN MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION SOBRE DATOS Y PERSONAJES DE RELEVANCIA PUBLICA-Reiteración de jurisprudencia

(…) las personas que tienen relevancia pública deben aceptar el riesgo de ser afectados por revelaciones adversas, pues sus conductas conciernen al interés general. De manera que, [e]n estos eventos, el derecho a informar se torna más amplio y su primacía es, en principio, razonable respecto del acceso a la información semi-privada por parte de periodistas, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el acceso a la información que solicitan los periodistas para ejercer su profesión debe garantizarse en la mayor medida de lo posible, incluso cuando se trata de datos semiprivados.

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Octava de Revisión

Sentencia T-324 de 2024

Referencia: Expediente T-9.896.185

Acción de tutela presentada por Christopher Tibble Lloreda en contra de la Universidad Nacional de Colombia

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., dos (02) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside– y Natalia Ángel Cabo, y por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

1. Síntesis. La Sala Octava de Revisión se pronunció sobre la acción de tutela presentada por un periodista en contra de la Universidad Nacional de Colombia, por considerar vulnerados sus derechos de acceso a la información pública y de petición. Esto por cuanto las facultades de Ingeniería y de Ciencias de esta Universidad se negaron a entregar información por él solicitada sobre los títulos y estatus académicos de un grupo de personas que el solicitante señaló como «altos funcionarios del Estado». La Sala consideró que la acción de tutela cumplía con los requisitos de procedibilidad. Expuso el marco normativo y reiteró su jurisprudencia sobre los derechos fundamentales de acceso a la información pública y solicitud de acceso a esta información, de un lado, y de habeas data, de otro. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala concluyó que la Universidad accionada sí vulneró el derecho de acceso a la información pública del accionante al negarse a entregar información la información solicitada.

1. La Sala precisó que la alegada vulneración del derecho de petición correspondía en realidad a la afectación del derecho a solicitar acceso a información pública. Al respecto, la Sala consideró que las respuestas dadas por las facultades de Ingeniería y de Ciencias no fueron acordes a las exigencias específicas que deben reunir las respuestas a solicitudes de acceso a información pública, previstos por la Ley 1712 de 2014 y desarrollados por la jurisprudencia constitucional. También encontró que la Universidad omitió pronunciarse sobre los títulos académicos obtenidos por una de las personas sobre quienes el accionante solicitó información. Por lo tanto, consideró vulnerado el derecho a solicitar acceso a información pública.

1. En consecuencia, la Sala ordenó a la Universidad Nacional de Colombia que, en el término de 48 horas y por medio de sus facultades de Ingeniería y de Ciencias, entregue al accionante únicamente la información solicitada sobre las personas a las que ellas se refirieron en sus respuestas en las que negaron la información solicitada. Además, ordenó a la Universidad Nacional de Colombia que, en el término de 48 horas, dé respuesta a la solicitud de información sobre la persona respecto de quien omitió pronunciarse.

I. ANTECEDENTES

1. ¿Se ha graduado de la Universidad Nacional?

2. Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué fecha? ¿y cuál o cuáles títulos obtuvo? 3. Si no se ha graduado de la Universidad Nacional, ¿ha sido estudiante? ¿De qué carrera o carreras?, ¿qué le faltó para graduarse?

1. Los catorce funcionarios de quienes el peticionario solicitó la referida información son: Jhenifer Mojica Flórez, Martha Carvajalino Villegas, Andrea Carolina Navas Calixto, Yoseth Ariza Araújo, Germán Umaña Mendoza, Luis Felipe Quintero Suárez, Jorge Ignacio Zorro Sánchez, Diego Alejandro Guevara Castañeda, Ángela María Sarmiento Forero, Jaime Hernán Urrego Rodríguez, Gabriel Jurado Parra, William Camargo Triana, María Constanza García Alicastro y Fabio Buriticá Bermeo3.

1. En aquella oportunidad, el solicitante hizo referencia a la sección a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 y manifestó que su solicitud «pregunta por personajes públicos, cuyo objeto es información que goza de interés público para el ejercicio de la democracia participativa, y que [su] único objetivo como periodista es hacer control social a la política; ii) se está ante datos personales públicos que no gozan de la reserva legal que protege a los datos personales; y, iii) no se ha probado una amenaza real y concreta a la seguridad personal del servidor público»4.

1. Respuestas a la solicitud de acceso a información pública. La solicitud formulada por el señor Tibble Lloreda fue respondida por distintas facultades. De un lado, entre el 5 y el 9 de

septiembre de 2023, las facultades de Ciencias Económicas, de Medicina y de Derecho entregaron la información solicitada, respecto de los títulos académicos obtenidos. A continuación, se relacionan las personas de quienes dichas facultades entregaron información al accionante:

* La Facultad de Ciencias Económicas informó los títulos obtenidos por Darío Germán Umaña Mendoza, Luis Felipe Quintero Suárez y Diego Alejandro Guevara Castañeda.

* La Facultad de Medicina informó los títulos obtenidos por Joseth Jesualdo Ariza Araujo y Jaime Hernán Urrego Rodríguez.

* La Facultad de Derecho informó los títulos obtenidos por Jhenifer Mójica Flórez, Martha Viviana Carvajalino Villegas y Gabriel Adolfo Jurado Parra.

1. De otro lado, mediante oficios del 5 y 7 de septiembre, respectivamente, las facultades de Ingeniería y de Ciencias se abstuvieron de entregar dicha información porque consideraron que la información solicitada correspondía a datos sensibles cuya circulación es restringida y, por ende, no podían entregarla a un tercero sin la autorización previa de su titular5. Estas facultades señalaron que necesitaban autorización de las personas cuyos datos eran solicitados, a saber: Diego Alejandro Guevara Castañeda, Ángela María Sarmiento Forero, William Fernando Camargo Triana y María Constanza García Alicastro, de la Facultad de Ingeniería6; y Andrea Carolina Navas Calixto y Fabio Buriticá Bermeo, de la Facultad de Ciencias7.

1. De manera particular, la facultad de Ingeniería adujo cuatro razones para sustentar su negativa, las cuales se transcriben a continuación8:

1. «Una vez revisada la documentación por usted aportada, no se observa ningún tipo de

autorización para obtener información reservada de Diego Alejandro Guevara Castañeda […], Angela María Sarmiento Forero […], William Fernando Camargo Triana […], María Constanza García Alicastro […], en tal sentido, la Universidad Nacional de Colombia no puede confirmar o negar si la persona en mención pertenece o no, como trabajadora o como estudiante de esta Universidad».

2. También sostuvo que «de conformidad con la Ley Estatutaria 1581 de 2012, existe un principio de acceso y circulación restringida, el cual señala: "El Tratamiento se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos personales, de las disposiciones de la presente ley y la Constitución. En este sentido, el Tratamiento sólo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular y/o por las personas previstas en la presente ley"».

3. Otro asunto que repercute con un mayor grado de incidencia está determinado por la actividad investigativa que, como se entenderá, en cuanto a su desarrollo, puede conllevar la ineludible tarea de tratar información personal en aras de conseguir resultados ajustados a la realidad. De esta forma, se debe tomar como principal referente lo señalado en el literal e) del artículo 6 de la mencionada Ley estatutaria, que, aunque se refier[e] a la omisión de la autorización para el tratamiento de datos sensibles cuando éste verse sobre una finalidad histórica, estadística o científica, puede ser igualmente aplicable a los demás datos que revisten una menor afectación a la intimidad de las personas, siempre que, como lo establece dicho artículo, se adopten medidas conducentes a la supresión de identidad de los titulares, como lo son la disociación o anonimización de la información, acompañada de medidas adicionales como puede ser la minimización de los datos».

4. «Sumado a ello, el numeral 3 del artículo 24 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, clasifica como documento reservado: "3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica"».

1. Por su parte, la facultad de Ciencias adujo tres razones para sustentar su negativa, que se transcriben a continuación9:

1. La información solicitada de ANDREA CAROLINA NAVAS CALIXTO y FABIO BURITICÁ BERMEO se relaciona de forma directa con sus historias académicas y la relación jurídica entre la Universidad Nacional de Colombia y los ex estudiantes. Por consiguiente, conforme a lo normado en la Resolución 207 de 2021 de la Rectoría "Por la cual se establece la Política de Tratamiento de Datos Personales de la Universidad Nacional de Colombia y se deroga la Resolución No. 440 de 2019 de Rectoría", estos datos se consideran sensibles y se rige bajo el principio de acceso y circulación restringida.

2. Sin embargo, el numeral XI de la mencionada resolución establece a las personas a quien se les puede suministrar la información, así:

a) A los titulares, sus causahabientes (cuando aquellos falten) o sus representantes legales.

b) A las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial.

c) A los terceros autorizados por el titular o por la Ley.

1. Al no encontrarse bajo ninguna causal anteriormente descrita, la información en los términos solicitados en la petición (verificación de título), no podrá ser entregada, sin la autorización de sus titulares, al contener datos sensibles de ANDREA CAROLINA NAVAS CALIXTO y FABIO BURITICÁ BERMEO.

1. Solicitud de tutela. El 29 de septiembre de 2023, Christopher Tibble Lloreda (en adelante, accionante) presentó una acción de tutela en contra de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), por considerar que esta institución educativa vulneró sus derechos fundamentales de petición, de acceso a la información, a la administración de justicia y al debido proceso, reconocidos por el texto constitucional y por normas que forman parte del bloque de constitucionalidad10. Esta alegada vulneración se derivaría de la decisión de las facultades de Ingeniería y de Ciencias de la UNAL de exigir la autorización de los titulares de los datos solicitados para entregarla al accionante.

1. En criterio del accionante, las facultades no podían condicionar la entrega de la información a que contara con la autorización de los titulares de los datos porque sus preguntas recaen sobre «un personaje público, [y su] objeto es información que goza de interés público para el ejercicio de la democracia participativa, y que [su] único objetivo como periodista es hacer control social a la política»11. De igual forma, afirmó que sus preguntas no están dirigidas a obtener datos sensibles, porque estos son solo aquellos que «afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, relativos a la salud, a la vida sexual, biométricos, filiación política, orientación sexual y creencias religiosas»12.

1. En este sentido, el accionante señaló que requiere la información solicitada «para hacer veeduría ciudadana y periodística y comprobar la veracidad de la información que los altos funcionarios del Estado consignan en sus hojas de vida» y que, por ende, «no puede considerarse como una intervención en [la privacidad de los funcionarios], pues se trata de datos de sujetos vinculados a la rama ejecutiva»13. También aclaró que él no está «solicitando los diplomas, ni las calificaciones, ni las actas de grado, [sino] solo necesit[a] que la Universidad [le] confirme si, en efecto, este ciudadano (sic) se graduó de ese centro de estudios»14.

1. Inadmisión y admisión de la acción de la acción de tutela. Mediante auto del 29 de septiembre de 2023, la juez cincuenta y seis penal del circuito de Bogotá inadmitió la acción de tutela, debido a que no incluía el juramento exigido por el artículo 37 del Decreto 259115. Luego de que el accionante subsanara su solicitud de tutela, por medio de auto de 3 de octubre de 2023, la misma juez tuvo por subsanada la acción de tutela y avocó su conocimiento16. Asimismo, vinculó «a la Secretaría Académica, a la Oficina Jurídica y facultades de Ingeniería y de Ciencias de la Universidad Nacional»17.

1. Contestación de la UNAL. Por medio de oficio del 5 de octubre de 2023, la Oficina Jurídica de la UNAL solicitó «declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y, en consecuencia, negar las pretensiones de la acción de tutela»18, debido a que la petición del accionante «fue resuelta mediante comunicaciones del 05 de septiembre de 2023, suscrita por […] el Secretario de la Facultad de Ingeniería, y enviada al correo electrónico [del accionante] y la comunicación B.CF.1.004-2614-2023 del 07 de septiembre de 2023, suscrita por el […], Secretario de la Facultad de Ciencias, y enviada al correo electrónico [del accionante]»19. Sin perjuicio de lo anterior, la UNAL también afirmó que «el accionante no está legitimado en la causa por activa, teniendo en cuenta que no goza del derecho de postulación para solicitar información personal»20.

1. De igual forma, sostuvo que «la información solicitada por el accionante guarda reserva legal como lo estipulan los numerales 3, 5, 6 y 7 de la ley 1744 de 2015 (sic), [por lo que] solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa ara acceder a esa información»21 y destacó que las facultades de Ingeniería y de Ciencias «ha[n] procedido de conformidad con la normatividad aplicable al caso»22. Sin perjuicio de lo anterior, destacó que las facultades de Ingeniería y de Ciencias «ha[n] procedido de conformidad con la normatividad aplicable al caso»23. En particular se refirió a la aplicación de la Resolución de Rectoría de la Universidad No. 207 de 2021, «[p]or la cual se establece la política de Tratamiento de Datos Personales de la Universidad Nacional de Colombia y se deroga la Resolución No. 440 de 2019»24.

1. Por último, la UNAL señaló que en el presente caso la acción de tutela «no es el mecanismo idóneo y oportuno para interponer […], puesto que el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015 otorga la insistencia del solicitante, y este trámite administrativo no ha sido agotado por el accionante»25.

1. Sentencia de primera instancia. Mediante sentencia del 17 de octubre de 2023, la Juez Cincuenta y Seis Penal del Circuito resolvió negar el amparo del derecho de petición y

declarar improcedente el amparo del derecho al acceso a la información pública del accionante. Lo primero, por cuanto encontró acreditado que, por medio de las facultades de Ingeniería y de Ciencias, la UNAL respondió el derecho de petición presentado por el accionante el 25 de agosto de 2023, «respuesta que, pese a no ser satisfactoria para el peticionario, es congruente con lo solicitado y la Universidad argument[ó] su negativa al acceso a la información en consideración a su carácter reservado e invoc[ó] las disposiciones legales que soportan su respuesta»26. Lo segundo, porque no encontró acreditado el requisito de subsidiariedad, debido a que el accionante podía ejercer el recurso de insistencia previsto por el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, que es idóneo y eficaz para «controvertir la decisión de la Institución Universitaria de negar el acceso a la información que considera reservada y garantizar el derecho de acceso a esta»27.

1. Impugnación. En su escrito de impugnación, el accionante manifestó que no estaba obligado a agotar el recurso de insistencia porque este «se presenta ante entidades públicas, y aunque la Universidad Nacional es pública, no tiene bajo su mando la administración de información estatal reservada. Es un tema que se debe resolver constitucionalmente vía acción de tutela, como lo demuestran los fallos a favor que he recibido y que anexo a esta impugnación»28.

1. Sentencia de segunda instancia. Por medio de sentencia del 7 de noviembre de 2023, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió confirmar la sentencia de primera instancia. Al respecto, señaló que «se dio contestación al interesado y, tratándose de reserva legal, este trámite constitucional no está previsto para cuestionar las respuestas, pues, de conformidad con los artículos 24 a 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se rechaza una petición de información o de documentos, por tal motivo, el interesado tiene la posibilidad de insistir en ella ante la autoridad que la invocó y, en ese caso, corresponde al tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada»29.

1. Selección del expediente de tutela. La Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional, por medio de auto del 22 de marzo de 2024, eligió para revisión el expediente de la referencia y, por reparto, su sustanciación correspondió a la Sala Octava de Revisión, presidida por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

1. Actuaciones en sede de Revisión. Por medio del auto del 30 de mayo de 2024, las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Natalia Ángel Cabo rechazaron por falta de competencia la solicitud de acumulación de expedientes T-9.896.185 y T-9.922.749 realizada por el señor Christopher Tibble. Esto, por cuanto la acumulación, una vez los expedientes de tutela son repartidos a los despachos sustanciadores, solo es posible cuando su conocimiento es asumido por la Sala Plena.

1. Mediante auto del 31 de mayo de 2024, la magistrada sustanciadora resolvió vincular al proceso de tutela a las 14 personas respecto de quienes el accionante solicitó información sobre sus títulos y condición académica en la Universidad Nacional de Colombia, por medio de la petición presentada el 25 de agosto de 2023. En este sentido, les concedió un término de 3 días para que se pronunciaran sobre el proceso de tutela y aportaran la información o documentación que encontraran pertinente. El 21 de junio de 2024, la Secretaría General de la Corte informó al despacho sustanciador que el auto del 31 de mayo de 2024 «fue comunicado mediante los oficios OPTC-274/24 y estado No. 091 de fecha cinco (05) de junio de dos mil veinticuatro (2024), del cual se anexa copia con la constancia de envío; y durante el término allí indicado se recibieron las siguientes comunicaciones»:

Nombre

Fecha de recibo

Tipo de información remitida

Jorge Ignacio Zorro Sánchez

6 de junio de 2024

Informó que «autoriz[a] el suministro de la información personal que reposa en la Universidad Nacional de Colombia». También manifestó que «no [es] egresado de la Universidad Nacional de Colombia», pues, aunque inició estudios allí no los terminó porque fue becado para estudiar en una institución académica extranjera.

Diego Alejandro Guevara Castaño

11 de junio de 2024

Informó sobre los títulos de pregrado y posgrado obtenidos por él en la Universidad Nacional.

Ángela María Sarmiento Forero30

11 de junio de 2024

Envió copia del formato único de su hoja de vida.

William Fernando Camargo Triana

11 de junio de 2024

Remitió copia de los diplomas de los títulos académicos por él obtenidos, de pregrado y de posgrado, en la UNAL y en otras universidades.

Gabriel Adolfo Jurado Parra

13 de junio de 2024

Señaló que la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNAL ya entregó la información sobre los títulos académicos por él obtenidos en dicha institución al accionante. También indicó que «los títulos académicos de funcionarios o servidores pueden ser consultados en la página web de la Función Pública».

1. Asimismo, la Secretaría informó que, «atendiendo el numeral tercero del mencionado auto, por medio del cual se PONE A DISPOSICIÓN LAS PRUEBAS, se realizó la respectiva comunicación mediante el oficio OPTC-297/24 de fecha 14 de junio de 2024 y posteriormente se recibieron las siguientes comunicaciones»:

Nombre

Fecha de recibo

Tipo de información remitida

María Constanza García Alicastro

14 de junio de 2024

Indicó que no tenía conocimiento de la solicitud del accionante ni de la respuesta dada por la facultad de Ingeniería. No obstante, informó sobre el título académico obtenido en la UNAL.

17 de junio de 2024

Manifestó que autoriza a la UNAL para entregar la información solicitada y relacionó los títulos obtenidos por los estudios cursados en la Universidad Nacional de Colombia y su respectiva acta de grado.

Universidad Nacional de Colombia31

19 de junio de 2024

En términos generales, (i) reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la acción de tutela y solicitó confirmar las sentencias de tutela de primera y de segunda instancia, por cuando considera que la UNAL actuó de conformidad con la reserva de los datos personales que prevé la Ley 1581 de 2012. También (ii) remitió oficios de las facultades de Ingeniería y de Ciencias en las que, a su vez, insistieron en las razones que justificaron sus decisiones de negar la información solicitada.

I. CONSIDERACIONES

A. Competencia, objeto de la decisión, problemas jurídicos y metodología

1. Competencia. Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

1. Delimitación del asunto. En el escrito de tutela, el accionante señaló como vulnerados sus derechos de petición, de acceso a la información, a la administración de justicia y al debido proceso. Sin embargo, el accionante no expuso el sustento fáctico ni jurídico de la alegada vulneración de los derechos de acceso a la administración de justicia y del debido proceso.

1. En cuanto al derecho de petición, el accionante sostuvo que «las facultades de Ingeniería y de Ciencia [de la UNAL] son las únicas de universidades públicas (sic) que se han negado a responder [su] derecho de petición exigiendo que se le adjunte la autorización de los funcionarios en cuestión»32. De igual forma, afirmó que la Universidad accionada «desconoce el derecho de petición y los derechos conexos que resultan de su aplicación para el caso concreto, como el acceso a la información y la libertad de expresión y de opinión»33. Respecto de las libertades de expresión y de opinión, la Sala encuentra que, en caso de encontrarse vulnerado el derecho al acceso a la información pública, tales libertades también estarían afectadas debido a que el accionante ejerce el oficio de periodista y señaló que la solicitud de la información en cuestión obedece a «[su] quehacer periodístico»34. En tal escenario, el remedio que se adopte para amparar el derecho de acceso a la información pública implicaría, de contera, la protección de dichas libertades.

1. No obstante, la Sala considera necesario precisar que la alegada vulneración del derecho de petición debe abordarse a la luz de la normativa y jurisprudencia relativa a las solicitudes de acceso a la información pública, antes que aquellas aplicables a las demás solicitudes que se formulan en ejercicio del derecho de petición. Es decir, debe analizarse de conformidad con los artículos 25 a 28 de la Ley 1712 de 2014. Esto es así, por cuanto, mediante la ley estatutaria del derecho de acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014), el legislador reguló de manera especial el derecho de solicitar acceso a la información pública, en consonancia con la jurisprudencia constitucional que ha sostenido que estas solicitudes son una especie del derecho de petición, que es el género35.

1. Ahora bien, de conformidad con el escrito de tutela, la contestación de la UNAL, las decisiones de instancia y la información recaudada en sede de revisión, la Sala concluye que el presente asunto se limita a los derechos de acceso a la información, y habeas data. Sobre el particular es importante destacar que, de un lado, el accionante alegó la vulneración de su derecho al acceso a la información pública, pero, de otro lado, las facultades de Ingeniería y de Ciencias de la UNAL justificaron su negativa de entregar la información solicitada en la consideración de que esta versaba sobre datos personales y que, por ende, necesita la autorización de los titulares de los datos para poder entregarla a terceros36. Esta justificación corresponde al derecho de habeas data.

1. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala Octava de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿la solicitud de amparo sub examine cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela? De ser así, ¿la UNAL vulneró los derechos fundamentales de petición y de acceso a la información pública del accionante que, en calidad de periodista y ciudadano, solicitó que se le informara sobre los títulos y estatus académicos personas que, según indicó el accionante, son «altos funcionarios del Estado»?

1. Metodología. Para resolver tales problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología: (i) verificará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela sub judice y, de satisfacerlos, (ii) expondrá el marco normativo y reiterará la jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información pública y su correlativo derecho a solicitar el acceso a esta información, así como el derecho de hábeas data; con fundamento en estas consideraciones, (iii) la Sala procederá a resolver el caso concreto.

A. Análisis de procedibilidad

1. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación por activa. El accionante es el titular del derecho de acceso a la información pública cuya vulneración alega, así como del correlativo derecho a solicitar acceso a dicha información37. En efecto, fue el accionante quien solicitó a la UNAL que le informara sobre los títulos académicos obtenidos por 14 personas que, según él señaló en su momento, son «altos funcionarios del Estado».

1. Es importante tener presente que la Ley 1712 de 2014, «[p]or medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones», establece que el titular del derecho al acceso a la información pública es universal. En este sentido, el artículo 4 dispone que «[e]n ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados» y el artículo 24 señala que «toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución» (destacados fuera del original).

1. Al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley estatuaria que luego fue sancionada y promulgada como la Ley 1712 de 2014, la Sala Plena de esta Corte consideró, mediante la Sentencia C-274 de 2013, que la titularidad universal del derecho al acceso a la información pública tiene como fin «asegura[r] que ésta deba ser entregada sin que sea necesario

acreditar un interés directo o una afectación personal». Por consiguiente, el accionante también es titular del derecho a solicitar el acceso a información pública.

1. Por lo tanto, la Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa.

1. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Esto, por cuanto la Universidad Nacional de Colombia es el sujeto pasivo de la solicitud de acceso a información pública y, en este sentido, las respuestas dadas por dependencias de esta Universidad motivaron la presente acción de tutela. En consecuencia, la Sala concluye que también está satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

1. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez. Los días 5 y 7 de septiembre de 2023, las Facultades de Ingeniería y de Ciencias de la UNAL respondieron la solicitud de información que el accionante les hizo en ejercicio del derecho de petición. Como quedó expuesto, por medio de tales respuestas estas facultades le indicaron al peticionario que era necesario contar con la autorización de los titulares de los datos solicitados para poder acceder a ellos. Ante esta negativa, el señor Christopher Tibble presentó acción de tutela el 29 de septiembre de 2023. La Sala observa que transcurrió menos de un mes entre la respuesta que el accionante considera lesiva de sus derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela. Por lo tanto, la Sala concluye que está satisfecho el requisito de inmediatez.

1. La acción de tutela cumple con el requisito de subisidiariedad. La Sala considera que en caso sub examine está acreditado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad por las razones que se exponen a continuación. Al respecto, es importante reiterar lo expuesto supra 26 a 28, en donde quedó explicado que, aunque el accionante alegó la vulneración de varios derechos fundamentales, en realidad, la solicitud de amparo gira en torno a la presunta

vulneración del derecho de acceso a la información pública y el correlativo derecho a solicitar dicho acceso. Este último, entendido como un derecho específico con regulación especial y distinto al derecho de petición, pero relacionado con este. Además, prima facie, la UNAL es un sujeto obligado en los términos del artículo 5 de la Ley 1712 de 201438. Así las cosas, el análisis del requisito de subsidiariedad debe llevarse a cabo a la luz de los mecanismos judiciales previstos por la legislación especial aplicable al derecho al acceso a la información pública y su correlativa solicitud.

1. Ahora bien, los jueces de instancia y la universidad accionada consideraron que la acción de tutela debe ser declarada improcedente debido a que el accionante no agotó el recurso de insistencia. Al respecto, es importante señalar que en el ordenamiento jurídico colombiano existen dos normas que, en principio, podrían considerarse como aplicables al presente asunto, pues contemplan mecanismos judiciales a los que pueden acudir los ciudadanos que elevan peticiones respetuosas ante autoridades y algunos particulares, cuando estiman que las respuestas recibidas no reúnen los criterios constitucionales y legales. De un lado, está el recurso del solicitante, regulado por el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, «[p]or medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones»39. De otro lado, está el recurso de insistencia, regulado por el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, «[p]or medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».

1. La aprobación de la Ley 1712 de 2014 estuvo motivada por la necesidad de contar con una ley estatuaria sobre el derecho de acceso a la información pública. En la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública, quedó expuesto que este derecho contaba con un sólido reconocimiento constitucional, pero «a nivel legislativo, se presenta[ba] una gran dispersión normativa que regula el derecho de acceso a la información, así como el derecho de petición»40. Así, se consideró que «el primo hermano del derecho de acceso a la información, el derecho de petición, le ha brindado su cauce procesal, pero esto ha generado efectos colaterales no tan beneficiosos para la

libertad informativa. Al acceso a la información no se le ha permitido tener un desarrollo autónomo. Y mientras no haya un desarrollo legislativo autónomo, acorde con los estándares internacionales, no contará el Estado colombiano con los requisitos necesarios para garantizar el ejercicio de este derecho humano independiente»41.

1. Sobre el particular, es importante recordar que la Ley 1755 de 2015 fue expedida en cumplimiento con lo ordenado por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-818 de 2011, que declaró la inexequibilidad de los artículos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regulaban el derecho de petición42, al encontrar que se trataba de prescripciones esenciales de un derecho fundamental, cuya regulación exige el trámite y aprobación de una ley estatutaria, de conformidad con el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política43. En este contexto, en la Sentencia C-274 de 2013, la Sala Plena de la Corte examinó el actual artículo 27 de la Ley 1712 de 2014 e identificó que esta disposición prevé un procedimiento administrativo y otro judicial. El administrativo se refiere al recurso de reposición que el solicitante puede interponer ante la misma autoridad que negó el acceso a la información. El proceso judicial es aquel que tiene lugar cuando es negado el recurso de reposición que se acaba de mencionar. Estos dos procedimientos tienen relación estrecha porque (i) el administrativo antecedente al judicial y (ii) ambos proceden «[c]uando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales»44.

1. Ahora bien, el parágrafo del artículo 27 dispuso que «[s]erá procedente la acción de tutela para aquellos casos no contemplados en el presente artículo, una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo». Esta disposición fue declarada constitucional por la Sala Plena, mediante la Sentencia C-274 de 2013, en consideración de que «si bien el recurso de reposición, ante la misma autoridad podría considerarse como poco efectivo […] no es contrario a la Carta que la autoridad concernida tenga la oportunidad de reconsiderar la decisión de negar el acceso a un documento público». Así, señaló que no es contrario a la Constitución que «el legislador establezca una presunción legal según la cual siempre existe un perjuicio irremediable que autoriza acudir a la acción de tutela cuando se trata, como prevé el artículo 28 bajo examen [actual artículo 27 de la Ley 1712 de 2014], de denegación de acceso a un documento público amparado por una reserva legal relativa a

intereses distintos de la protección de la defensa y seguridad nacionales o de las relaciones internacionales»45 (destacado fuera del original).

1. En este sentido, en la Sentencia C-274 de 2013, la Corte sostuvo que el fin de asegurar la efectiva protección del derecho de acceso a la información pública «supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida». Así, por medio de la ley estatutaria del derecho de acceso a la administración pública, el legislador reguló la solicitud de acceso a este tipo de información y, además, «optó por establecer dos mecanismos judiciales para el evento en que se niegue el acceso a documentos públicos amparados por la existencia una reserva legal, que se consideran idóneos y efectivos para la protección del derecho a acceder a la información pública, el procedimiento especial para reservas que protegen la seguridad y defensa nacionales y las relaciones internacionales, y la acción de tutela en los demás casos en que se niegue el acceso a un documento público amparado en una reserva legal» (destacado fuera del original). En tales términos, la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo y principal en los casos consagrados en el parágrafo del artículo 27 de la Ley 1712 de 2014.

1. El parágrafo del artículo 27 de la Ley 1712 de 2014 condiciona la procedibilidad de la acción de tutela al agotamiento del recurso de reposición, cuando la solicitud de acceso a la información pública sea negada por razones de reserva diferentes a motivos de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales. Al respecto, la Sala observa que, si bien la previsión de dicho recurso no es per se contraria a la Constitución, se trata de un mecanismo administrativo que no reúne la condición de «medio de defensa judicial» que exige el artículo 86 de la Constitución Política para truncar la procedibilidad de la acción de tutela. Por lo tanto, la Sala considera que su falta de agotamiento no tiene la capacidad de generar la improcedencia de la acción de tutela.

1. En consecuencia, la Sala concluye que:

1. Cuando mediante la acción de tutela se procure la protección del derecho de acceso a la información pública y la correlativa solicitud de acceso a esta información, el análisis de subsidiariedad debe hacerse a la luz de la Ley 1712 de 2014, por ser la legislación estatutaria especial que regula estos derechos. Máxime cuando prima facie se advierta que el accionado es un sujeto obligado en los términos de la Ley 1712 de 2014.

2. Para determinar si la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad exigido por el artículo 86 de la Constitución Política, es necesario identificar el motivo alegado por el accionado como sustento para negar la solicitud de acceso a la información.

3. En caso de que para la negación de acceso a la información solicitada se hubiere invocado la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, procede el recurso judicial previsto por el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, precedido del agotamiento del recurso de reposición ante la entidad que negó la solicitud de acceso a información.

4. Por el contrario, si el acceso a la información pública solicitada fue negado con fundamento en una reserva legal diferente a la reserva por motivos de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante puede agotar el recurso de reposición en los términos del parágrafo del artículo 27 de la Ley 1712 de 2014 o, si lo estima necesario, acudir directamente a la acción de tutela. De ahí que el no agotamiento del recurso de reposición previsto en el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014 no puede erigirse como un impedimento para la procedencia de la acción de tutela. Sostener lo contrario iría en contravía del entendimiento sistemático del artículo 86 de la Constitución Política y la interpretación que la Corte Constitucional ha hecho de esta norma en la Sentencia C-274 de 2013.

1. Ahora bien, la Sala no pasa por alto lo sostenido por la Sala Cuarta de Revisión, en la Sentencia T-043 de 2022, respecto del análisis del requisito de subsidiariedad en casos en los que se busca la protección del derecho de acceso a la información pública mediante la acción de tutela. En el caso resuelto en aquella oportunidad, las ciudadanas accionantes solicitaron a veinte congresistas «(i) copia de sus Declaraciones Juramentadas de Bienes y Rentas, del

período correspondiente a su ejercicio en el Congreso de la República; e (ii) información de actividad económica durante el periodo correspondiente a su ejercicio en el Congreso de la República [y] [e]levaron solicitud en igual sentido ante el Secretario General del Senado de la Republica, tendiente a obtener copia de dichos documentos»46. La Sala Cuarta de Revisión declaró improcedente la acción de tutela por considerar incumplido el requisito de subsidiariedad, pues las accionantes no agotaron el recurso de insistencia previsto por la Ley 1755 de 2015.

1. Sobre el particular, la Sala Cuarta de Revisión consideró que el recurso del solicitante, previsto por el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014 y el recurso de insistencia, dispuesto por el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, «se refieren a supuestos de hecho distintos, que conducen a procedimientos distintos para cuestionarlos. Así, la Ley 1755 de 2015 contempla las solicitudes negadas con base en argumentos de reserva legal y la Ley 1712 de 2014 contempla los casos en los que se niega la información con base en motivos de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales»47.

1. De igual forma, estimó que no era aplicable la Sentencia T-828 de 2014 que «sostuvo que la tutela procedía como mecanismo principal cuando la reserva alegada tenía un fundamento distinto a razones de seguridad, defensa nacional o relaciones internacionales»48. Esto, porque «después de esa sentencia fue promulgada la Ley 1755 de 2015 que reguló el recurso de insistencia reseñado antes. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la promulgación de la sentencia en mención obedeció a un contexto definido en el cual, el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 fue declarado inexequible y no existía un mecanismo idóneo que permitiera controvertir los rechazos al acceso a la información»49.

1. A juicio de la Sala Octava de Revisión, el presente asunto no debe ser resuelto en los mismos términos de la Sentencia T-043 de 2022. Esto, por al menos tres razones. Primera, en el análisis de subsidiariedad de la Sentencia T-043 de 2022 no se reparó en determinar si el caso estaba dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1712 de 2014, mientras que en el caso

actual se advierte que, prima facie, esta ley es aplicable debido a que la entidad accionada puede ser considerada como un sujeto obligado en los términos de las secciones b y c del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014. Segunda, el derecho a solicitar acceso a la información pública es una especie y el derecho de petición es el género, situación que se ve reflejada en la existencia de legislación estatutaria especial que regula el primer derecho y, de manera expresa, el legislador remitió a la regulación general del derecho de petición para algunos aspectos específicos, como los tiempos en que se deben responder las solicitudes.

1. Tercera, no es posible desestimar la conclusión de la Sentencia T-828 de 2014 bajo el argumento de que cuando esta fue adoptada no existía un mecanismo idóneo que permitiera controvertir los rechazos al acceso a la información, debido a que el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 fue declarado inexequible. Este planteamiento desconoce que para el momento en que se expidió la Sentencia T-828 de 2014 estaban vigentes (i) el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, que prevé el proceso judicial ya expuesto, y (ii) el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, relativo al recursos de insistencia en el contexto del derecho de petición, porque la Sentencia C-818 de 2011, aunque declaró la inexequibilidad de los artículos de la Ley 1437 de 2011 que regulaban el derecho de petición (incluyendo el artículo 26), difirió sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2014. Por lo tanto, aunque la Sentencia T-828 de 2014 fue expedida antes de la aprobación y promulgación de la ley estatutaria de derecho de petición (Ley 1755 de 2015), cuando se profirió esa sentencia50, estaba vigente el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011.

1. En tales términos, la Sala considera que es imperativo concluir que la Ley 1712 de 2014 prevé un régimen estatutario que regula de manera especial y particular el derecho de acceso a la información pública y el correlativo derecho a solicitar el acceso a esta información. Como consecuencia de esta conclusión, debe aceptarse que cuando se alegue la presunta vulneración de estos derechos y se advierta que al menos, prima facie, el caso se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1712 de 2014 debe aplicarse de manera preferente lo dispuesto en el artículo 27 de esta ley, a fin de determinar si una acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.

1. Así las cosas, la Sala encuentra que, contrario a lo sostenido por los jueces de instancia y la UNAL, la presente acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad porque debe atenderse a lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014 que limita el recurso judicial allí dispuesto a que la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, situación que no ocurrió en el presente caso, porque las facultades de Ingeniería y de Ciencias de la UNAL negaron la información solicitada por considerar que era necesario contar con la autorización previa de los titulares de los datos solicitados, sin referirse a reserva por motivos de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales. Por último, tampoco era exigible que el accionante agotara el recurso de reposición en los términos del parágrafo del artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, debido a que no se trata de un mecanismo judicial, según quedó explicado supra 44. En consecuencia, la Sala considera satisfecho el requisito de subsidiariedad.

1. En consecuencia, la Sala concluye que la acción de tutela sub judice satisface los requisitos de procedibilidad, por lo que procede a decidir de fondo.

A. Marco normativo y reiteración de la jurisprudencia sobre el derecho al acceso a la información y su relación con el derecho de petición

1. Derecho fundamental de acceso a la información. El artículo 74 de la Constitución Política reconoce que «[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley». De ahí que, en sus inicios, la jurisprudencia constitucional se refiriera al derecho de acceso a los documentos públicos51. Desde esta primera etapa jurisprudencial, la Corte entendió que este derecho «encontraría su fundamento en el modelo constitucional democrático, participativo y pluralista adoptado por la Constitución de 1991, el cual supone el ejercicio del control ciudadano de la actividad

estatal, que a su vez requiere el acceso a los documentos públicos para su concreción. Este entendimiento lleva a que la estipulación contenida en el artículo 74 superior sea una fórmula amplia y genérica, que faculta al individuo para la consulta y reproducción de todos los documentos públicos, con excepción de los excluidos por mandato de la ley»52.

1. Progresivamente, la jurisprudencia constitucional fue reemplazado el término derecho de acceso a los documentos públicos, por el de derecho de acceso a la información pública, incluso antes de que el legislador expidiera la ley estatutaria de acceso a la información pública53, en la que quedó plasmado este cambio de terminología. Así, el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014 define el derecho al acceso a la información «como aquel derecho del que goza toda persona para "conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados". A su vez, la jurisprudencia ha establecido que el derecho de acceso a la información pública es una garantía de los principios de transparencia y la publicidad»54.

1. El derecho de acceso a la información pública también tiene respaldo en tratados internacionales sobre derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En particular, los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A pesar de no referirse de manera expresa al derecho en cuestión, prevén que la libertad de expresión comprende también el derecho a recibir o acceder a información pública.

1. La Sala Plena, en la Sentencia SU-355 de 2022, reiteró la importancia del derecho de acceso a la información pública, en la medida en que, como lo ha explicado en otras oportunidades, «cumple por lo menos las siguientes tres funciones en el ordenamiento jurídico colombiano55: (i) es una garantía para la participación democrática y para el ejercicio de los derechos políticos56; (ii) es un instrumento para el ejercicio de otros derechos constitucionales, porque permite conocer las condiciones necesarias para su realización, y (iii) es una garantía para la transparencia de la gestión pública57. Por lo tanto, "se constituye

en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal”58».

1. Principales aspectos de la regulación del derecho de acceso a la información pública. En la actualidad, este derecho está regulado por la Ley 1712 de 2014, «[p]or medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones». El ámbito de aplicación de esta ley está definido en función de las categorías de sujeto obligado y del tipo de información que estos tengan en su poder. Para entender esta afirmación, debe remitirse al artículo 5 de la referida ley estatutaria, que define su ámbito de aplicación así: «[las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados», a saber:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.

e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.

g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

PARÁGRAFO 1o. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública.

1. Luego de definido el ámbito de aplicación de la ley de acceso a la información pública en función de la categoría de sujeto obligado, es necesario identificar si la información en cuestión es de aquella que está dentro de la regla general de información pública, entendida esta como «toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal»61 o si, por el contrario, se trata de información clasificada o reservada respecto de la que será posible negar su acceso cuando se reúnan los criterios definidos por los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014.

1. La información clasificada es definida como «aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley»62. A su vez, el artículo 18 prevé unas excepciones de acceso a la información, por ser esta de naturaleza clasificada y cuyo acceso pueda implicar daño a derechos de personas naturales. Estas excepciones son ilimitadas63 que «no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable». De acuerdo con este artículo, el acceso a esta información podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.

b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad.

c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales.

1. La información reservada «[e]s aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley»64. El artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 prevé que el acceso a la información reservada puede ser rechazado o negado por implicar daño a los intereses públicos allí señalados, siempre que estén expresamente prohibido por una norma legal o constitucional. Además de «los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos», el artículo 19 prevé las siguientes situaciones por las que podría negarse el acceso a información reservada:

a) La defensa y seguridad nacional;

b) La seguridad pública;

c) Las relaciones internacionales;

e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;

f) La administración efectiva de la justicia;

g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;

h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;

i) La salud pública.

1. Por último, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, «[e]n la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad» y, además, se deben tener en cuenta los principios de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información y divulgación proactiva de la información; definidos en la misma norma.

1. Solicitud de acceso a la información pública y el derecho de petición. Como quedó expuesto, el accionante alegó la vulneración de su derecho de petición. No obstante, la Sala considera necesario precisar que la alegada vulneración del derecho de petición debe abordarse a la luz de la normativa y jurisprudencia relativa a las solicitudes de acceso a la información pública, en primer lugar y, en caso de ser necesario y compatible, con aquellas normas aplicables a las demás solicitudes que se formulan en ejercicio del derecho de petición, en segundo lugar.

1. El artículo 25 de la Ley 1712 de 2014 define la solicitud de acceso a la información pública como «aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública» y, en su parágrafo, aclara que «[e]n ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta». Al estudiar la constitucionalidad de esta norma, la Corte concluyó que esta disposición «asegura el principio de máxima difusión de la información pública, y la facilidad de acceso que se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta y por lo mismo será declarado exequible»65. Además, el artículo 26 dispone que las respuestas a estas solicitudes deben darse dentro de los tiempos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 201166.

1. Como puede verse, las solicitudes de acceso a la información pública constituyen formas especiales del derecho de petición que, aunque responden una finalidad específica que las distingue de otro tipo de peticiones respetuosas que las personas presentan ante las autoridades, materializan varias normas constitucionales, dentro de las que se encuentra el artículo 23 superior que consagra el derecho de petición. En otras palabras, como lo advirtió la jurisprudencia constitucional desde sus inicios, «el derecho a acceder a documentos públicos está directamente relacionado con el derecho de petición, al ser una manifestación específica del mismo. El derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinadas informaciones, es la especie»67.

1. Así, en la Sentencia T-473 de 1992, la Corte destacó el hecho de que «que el constituyente hubiera separado en dos artículos distintos y bajo títulos diferentes, estas dos normas». Sin embargo, explicó que «[l]a inclusión del artículo 74 parece obedecer al deseo de reconocer en forma expresa expectativas de los diversos profesionales y medios de comunicación que tanto despliegue de poder hicieron en el seno de la Asamblea Constituyente. No obstante, es de señalar que en ausencia del artículo 74, el derecho de acceso a los documentos públicos se entendería implícito necesariamente en el artículo 23, que consagra el derecho

fundamental de petición». En la actualidad, el derecho a solicitar el acceso a la información pública, considerado especie del derecho de petición, tiene una regulación específica en los artículos 25 a 28 de la Ley 1712 de 2014, pero se complementa con las normas sobre derecho de petición que no le sean contrarias y, de hecho, existe una remisión específica a la norma que regula los tiempos de respuesta del derecho de petición.

1. El derecho a solicitar información pública se entiende garantizado cuando el sujeto obligado (i) emite una respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos previstos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 y (ii) la respuesta es «veraz, completa, motivada y actualizada»68. Así como la respuesta oportuna y de fondo hace parte del derecho de petición, estos mismos elementos también hacen parte del derecho de acceso a la información, aun cuando la respuesta sea negativa. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la garantía del derecho de petición implica que la respuesta sea de fondo, es decir, «que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas»69. Por último, «la respuesta debe ser notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado "para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011. Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida"»70.

1. Así las cosas, la respuesta a la solicitud de acceso a la información debe cumplir con los parámetros que de manera general se exige a las respuestas a las solicitudes que se presentan en ejercicio del derecho de petición, a saber: «(i) clara, "inteligible y de fácil comprensión"; (ii) precisa, de forma tal que "atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente" y "sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas"; (iii) congruente, es decir, que "abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado", y (iv) consecuente, lo cual implica "que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (…) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del

trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”»71. Asimismo, la respuesta a la solicitud de acceso a la información debe también ser veraz, completa, motivada y actualizada; debido a las particularidades de este tipo de peticiones y en atención a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014. Estas características de la respuesta aplican incluso cuando el sujeto obligado decide entregar la información solicitada.

1. Como puede verse, la garantía del derecho de petición y del derecho a solicitar acceso a la información no implica el otorgamiento de lo pedido o solicitado. No obstante, es necesario que la motivación de la respuesta, en especial cuando la decisión es negativa, sea respetuosa de la legislación y la Constitución. Es decir, los sujetos obligados en los términos de la Ley 1712 de 2014 solo pueden negar el acceso a información pública por los expresos motivos previstos por el legislador estatutario como excepciones para permitir el acceso a esta información. Esto implica que no podría alegar razones de reserva que no estén previstas expresamente por la ley o la constitución y que la carga de la prueba de los motivos alegados para negar el acceso a la información es del sujeto obligado, como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1712 de 201472. Los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 contemplan dos grandes causales por las cuales la información pública queda exceptuada del acceso al público: (i) «por daño de derechos a personas naturales» y (ii) «daño a los intereses públicos», respectivamente. Al respecto, la Sentencia C-274 de 2013 sostuvo que «la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información particular es excepcional y debe ser interpretada de manera estricta».

1. En este sentido, cuando se alegue la excepción por daño de derechos a personas naturales «los motivos que debe consignar el sujeto obligado deben expresar necesariamente por qué la posibilidad de dañar esos derechos es real, probable y específica, que no es un riesgo remoto ni eventual. Adicionalmente, para asegurar que sea proporcional, a la luz de la doctrina constitucional en la materia, el sujeto obligado debe señalar que el daño o perjuicio que pueda producirse a esos derechos sea sustancial, pues no sería constitucional que un daño ínfimo conduzca a una restricción tan seria del derecho de acceso a la información»73.

1. A su vez, cuando el sujeto obligado alegue la excepción de daño a los intereses públicos «(i) sólo puede hacerlo si ese acceso está expresamente prohibido por la Constitución o por una norma de carácter legal; y (ii) debe manifestarlo por escrito y de manera motivada»74. Así, para negar el acceso a la información pública bajo esta causal «no sólo es necesario que el acceso a tal información tenga la posibilidad real, probable y específica de dañar esos intereses, sino que el daño a los mismos sea "significativo." Estos criterios deberán examinarse en cada caso concreto, frente a los intereses autorizados en el artículo 19»75.

1. Solicitudes de acceso a información presentadas por periodistas para el ejercicio de su oficio. La jurisprudencia constitucional ha destacado el importante rol que desempeña la labor periodística en los regímenes democráticos76. A la luz de esta importancia, la Corte ha sostenido que «el acceso a la información que solicitan los periodistas para ejercer su profesión debe garantizarse en la mayor medida de lo posible; incluso, tratándose de datos semiprivados. […] [E]n especial, cuando la requieran para mostrar a la opinión pública asuntos de relevancia social»77. No obstante, como lo dispone el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, siempre que se discuta el acceso a la información deberá respetarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad; por lo que es necesario hacer un análisis caso a caso.

A. Marco normativo y reiteración de jurisprudencia sobre el derecho de habeas data

1. El derecho fundamental de habeas data. El artículo 15 de la Constitución Política reconoce que «[t]odas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas». Además, dispone que «[e]n la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías

consagradas en la Constitución». La jurisprudencia constitucional ha señalado que esta disposición constitucional «consagra un derecho fundamental autónomo a la autodeterminación informática o habeas data»78.

1. Sin embargo, también ha reconocido que el derecho de habeas data es un derecho autónomo que no solo se deriva del artículo 15 constitucional, sino también del «artículo 16 –que reconoce el derecho al libre desarrollo de la personalidad- y el artículo 20 –sobre el derecho a la información activo y pasivo y el derecho a la rectificación-»79. Esta concepción integrativa del derecho de habeas data permite comprender por qué hace parte de su contenido una serie de prerrogativas del titular del dato para incidir en el tratamiento de este y también por qué gran parte del desarrollo jurisprudencial sobre el habeas data ha girado en torno a estas prerrogativas80. En un sentido similar, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el habeas data es un derecho autónomo, pero también una garantía de otros derechos, «en la medida en que los protege mediante la vigilancia y cumplimiento de las reglas y principios de la administración de datos»81.

1. En el ordenamiento jurídico colombiano coexisten dos regímenes legales del derecho de habeas data. De un lado, está la Ley Estatutaria 1266 de 2008, cuya constitucionalidad fue examinada por la Sentencia C-1011 de 2008, que regula «el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países». Como lo ha explicado la Corte, «la Ley 1266 solamente puede ser considerada una regulación sectorial del habeas data», limitada al «dato financiero y comercial»82. De otro lado, está la Ley Estatutaria 1581 de 2012, que estableció las disposiciones generales para la protección de datos personales y cuya constitucionalidad fue examinada por la Sentencia C-748 de 2011.

1. En estos términos, se configuró en el ámbito legal colombiano «un sistema híbrido de protección en el que confluye una ley de principios generales con otras regulaciones sectoriales, que deben leerse en concordancia con la ley general, pero que introduce reglas

específicas que atienden a la complejidad del tratamiento de cada tipo de dato»83. De allí que el artículo 2 de la Ley 1581 de 2012 dispone que «[e]n el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley».

1. En la Sentencia C-1011 de 200884, la Sala Plena sostuvo que el derecho de habeas data confiere «un grupo de facultades al individuo para que, en ejercicio de la cláusula general de libertad, pueda controlar la información que de sí mismo ha sido recopilada por una central de información. En ese sentido, este derecho fundamental está dirigido a preservar los intereses del titular de la información ante el potencial abuso del poder informático». A su vez, la Sentencia C-748 de 2011 señaló que el derecho de habeas data «persigue la protección de los datos personales en un mundo globalizado en el que el poder informático es creciente», cuya protección «responde a la importancia que tales datos revisten para la garantía de otros derechos como la intimidad, el buen nombre y el libre desarrollo de la personalidad».

1. En otras palabras, el habeas data es un derecho fundamental autónomo que tiene amplio sustento constitucional y se nutre e interrelaciona con otros derechos fundamentales cuyo objeto es la protección del dato personal y su ámbito de acción es «el proceso de administración de las bases de datos personales»85. El artículo 3 de la Ley 1581 de 2012, «[p]or la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales», define el dato personal como «[c]ualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables». Al respecto, la jurisprudencia constitucional, incluso antes de la aprobación de las leyes sobre habeas data, ha sostenido que «el dato personal se caracteriza por: “i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales

(principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación»86.

1. Además de la definición de dato personal, suele prestarse atención a la clasificación de los datos personales. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano no existe una única y terminada clasificación de datos personales. Este asunto fue abordado por la Sala Plena de la Corte en la Sentencia C-748 de 2011. Al examinar la constitucionalidad del proyecto de ley estatuaria sobre datos personales, la Corte advirtió que este cuerpo normativo no incorporó una clasificación propia de los datos personales, sino que se limitó a definir el concepto de dato personal y a distinguir únicamente la categoría de dato sensible. Al respecto, la Corte consideró que la omisión de incorporar clasificaciones definidas previamente por el legislador o la jurisprudencia constitucional no comprometía la constitucionalidad de la norma, porque «la clasificación de los datos personales no es un elemento indispensable de la regulación y dicho vacío en todo caso puede ser remediado acudiendo a la jurisprudencia constitucional y a otras definiciones legales, especialmente al artículo 3 de la Ley 1266».

f) Dato público. Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la presente ley. 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;

g) Dato semiprivado. Es semiprivado el dato que 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, como el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley.

h) Dato privado. Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.

1. En este sentido, la Sentencia SU-139 de 2021 sintetizó la clasificación de los datos personales de la siguiente manera, según «[el] interés que recae sobre un dato y a los límites que tiene su acceso»:

Información pública o de dominio público: alude a la información que puede ser obtenida sin reserva alguna, como por ejemplo los documentos públicos, las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas, los datos sobre el estado civil, entre otros.

Información semi-privada: refiere a aquellos datos personales o impersonales que requieren de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación; en estos casos, la información sólo puede ser obtenida mediante orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones.

Información privada: atiende a la información que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y a la que, por ende, solo puede accederse mediante orden de autoridad judicial competente. Entre esta información se encuentran los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección del domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetos a reserva, entre otros.

Información reservada o secreta: este universo de información está relacionado con los datos que solo interesan a su titular, en razón a que están íntimamente vinculados con la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la intimidad y a la libertad. Entre estos datos se encuentran los asociados a la preferencia sexual de las

personas, a su credo ideológico o político, a su información genética, a sus hábitos, entre otros. Cabe anotar que esta información, por lo demás, no es susceptible de acceso por parte de terceros, “salvo que se trate de una situación excepcional, en la que el dato reservado constituya un elemento probatorio pertinente y conducente dentro de una investigación penal y que, a su vez, esté directamente relacionado con el objeto de la investigación”.

1. Al respecto, la referida sentencia explicó que el último grupo de clasificación tiene «plena conexión» con la categoría de dato sensible, que alude a la sensibilidad del dato al riesgo que representa para su titular. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1581 de 2012, «se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos».

1. La Corte ha destacado la importancia de hacer un análisis caso a caso, a fin de determinar no solo el tipo del dato en cuestión, sino también si se está ante la regla general de exigencia de la autorización del titular para su tratamiento, o si, por el contrario, se está ante una de las excepciones de esta regla. Así, por ejemplo, en relación con los datos semi-privados, la Sala Plena explicó que «de las normas jurídicas aplicables no se sigue una protección absoluta de los datos semiprivados, y tampoco una prohibición total de divulgación dirigida a los administradores de los mismos»87. En su lugar, «[l]a complejidad y carácter dinámico de este tema exige la consideración de distintos elementos de acuerdo con cada caso concreto y bajo la consideración de la presencia de datos sensibles que puedan aparecer como datos semiprivados»88. En este análisis casuístico adquiere especial relevancia la consideración de «los límites a la protección de datos semiprivados con énfasis en el interés que para la sociedad tenga el asunto y en las características tanto del titular de esa información como del solicitante»89.

1. Ahora bien, es importante señalar que, como lo establece el artículo 2 de la Ley 1581 de 2012, sus disposiciones «serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada». Ahora bien, para comprender el funcionamiento del régimen legal sobre habeas data es necesario también tener en cuenta los conceptos de90: (i) base de datos, que corresponde al «[c]onjunto organizado de datos personales que sea objeto de Tratamiento; (ii) tratamiento, que es «[c]ualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión»; (iii) encargado del tratamiento, esto es aquella «[p]ersona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, realice el Tratamiento de datos personales por cuenta del Responsable del Tratamiento» y (iv) responsable del tratamiento que es aquella «[p]ersona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, decida sobre la base de datos y/o el Tratamiento de los datos». A su vez, el artículo 4° de la Ley 1581 de 2012 determina que su aplicación e interpretación debe regirse, de manera armónica e integral, por los principios de (i) legalidad en materia de tratamiento de datos, (ii) finalidad, (iii) libertad, veracidad o calidad, (iv) transparencia, (v) acceso y circulación restringida, (vi) seguridad y (vii) confidencialidad. De manera particular, esta Corte ha considerado que las universidades son «tenedor[as] y/o responsable[s] de información personal de los estudiantes» y que, en tal calidad, tienen la facultad de «expedir certificaciones en las que divulgue información personal o datos que afecten gravemente sus derechos fundamentales», de manera respetuosa con el derecho de habeas data de los estudiantes91.

1. Por su parte, el artículo 8 de la Ley 1581 de 2012 reconoce como derechos de los titulares de datos personales los siguientes:

a) Conocer, actualizar y rectificar sus datos personales frente a los Responsables del Tratamiento o Encargados del Tratamiento. Este derecho se podrá ejercer, entre otros frente a datos parciales, inexactos, incompletos, fraccionados, que induzcan a error, o aquellos cuyo Tratamiento esté expresamente prohibido o no haya sido autorizado;

b) Solicitar prueba de la autorización otorgada al Responsable del Tratamiento salvo cuando expresamente se exceptúe como requisito para el Tratamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la presente ley;

c) Ser informado por el Responsable del Tratamiento o el Encargado del Tratamiento, previa solicitud, respecto del uso que le ha dado a sus datos personales;

d) Presentar ante la Superintendencia de Industria y Comercio quejas por infracciones a lo dispuesto en la presente ley y las demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen;

e) Revocar la autorización y/o solicitar la supresión del dato cuando en el Tratamiento no se respeten los principios, derechos y garantías constitucionales y legales. La revocatoria y/o supresión procederá cuando la Superintendencia de Industria y Comercio haya determinado que en el Tratamiento el Responsable o Encargado han incurrido en conductas contrarias a esta ley y a la Constitución92;

f) Acceder en forma gratuita a sus datos personales que hayan sido objeto de Tratamiento.

1. Como regla general, «los datos personales sólo puede[n] ser registrados y divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso e informado del titular»93. De manera que las únicas excepciones posibles son las establecidas en el artículo 10 la Ley 1581 de 201294, a saber: «a) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial; b) Datos de naturaleza pública; c) Casos de urgencia médica o sanitaria; d) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos; e) Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas». De allí que, también como regla general, los datos personales solo pueden suministrarse a: «a) A los Titulares, sus causahabientes o sus representantes legales; b) A las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial; c) A los terceros autorizados por el Titular o por la ley»95.

1. En tales términos, la Corte ha sostenido que «tanto para la autodeterminación de la

información, como para el principio de libertad, el consentimiento es el punto de identidad y relevancia que determinará la vulneración o no del derecho fundamental al habeas data»96. De ahí que el consentimiento otorgado por el titular del dato al encargado o al responsable de su tratamiento «debe ser previo, expreso e informado y, por el contrario, la publicidad indiscriminada de la información sobre datos personales sin el cumplimiento de los requisitos antes descritos configura una finalidad ilegal y/o inconstitucional que facilita la vulneración de derechos fundamentales»97.

1. En atención a las consideraciones precedentes y para resolver el problema jurídico planteado, la Sala (i) definirá el contexto jurídico del presente caso, (ii) caracterizará el tipo de información solicitada por el accionante y (iii) determinará si la Universidad accionada actuó de manera respetuosa de los derechos fundamentales involucrados.

Contexto jurídico del presente asunto

1. Convergencia de derechos fundamentales y regímenes legales. La Sala advierte que el presente asunto constituye un caso en el que un ciudadano que ejerce el periodismo solicita datos personales de funcionarios públicos que están en poder y que, de hecho, fueron generados por un sujeto obligado, en los términos de la Ley Estatutaria sobre el derecho de acceso a la información pública. En consecuencia, en caso sub judice, convergen los derechos fundamentales de acceso a la información pública y a solicitar el acceso a esta información, de un lado, y el derecho fundamental de habeas data, de otro lado. Como quedó expuesto en las consideraciones generales de esta providencia, se trata de derechos fundamentales autónomos con regulaciones legales propias y con un importante desarrollo por parte de la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, como suele ocurrir con los derechos fundamentales en general, los derechos que convergen en el presente caso están relacionados entre sí.

1. En efecto, aunque en diferentes ámbitos se han propuesto clasificaciones de los derechos humanos, en general, y de los derechos constitucionales, en particular, lo cierto es que todos los derechos, en tanto emanan directamente de la dignidad humana, tienen una relación de interdependencia e interrelación. Esto fue señalado por la Corte Constitucional desde sus inicios. Así, en la Sentencia C-251 de 1997, la Corte sostuvo que «[l]os derechos humanos son pues una unidad compleja» y explicó que la «interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social»98.

1. El presente caso ilustra la manera en que los derechos de acceso a la información pública, a solicitar dicho acceso y de habeas data están estrechamente relacionados. Esta observación es importante en la medida en que el legislador estatutario ha expedido regímenes normativos diferentes para regular el derecho de acceso a la información pública, junto con el derecho a solicitar acceso a esta información, y el derecho de habeas data. A primera vista, esta fragmentación normativa podría generar la idea de que se trata de regímenes jurídicos independientes y que un caso concreto podría resolverse con la simple aplicación de las reglas contenidas en uno de dichos regímenes. No obstante, esta idea es equivocada, e incluso, peligrosa; porque no responde a la complejidad y a la naturaleza de los derechos fundamentales que provienen de la dignidad humana.

1. Así las cosas, en el asunto sub examine, el accionante fundamentó su solicitud de tutela en el derecho al acceso a la información pública y en el derecho de petición que, como se señaló, trata en realidad de una solicitud de acceso a la información pública. La Sala considera que le asiste razón al accionante cuando afirma que su solicitud se fundamenta en

el derecho fundamental de acceso a la información pública y, además, su caso está dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1712 de 2014, esto es, del régimen estatutario que regula este derecho. No obstante, es necesario verificar que la información solicitada no esté dentro de alguna de las excepciones de acceso previstas por el legislador estatutario.

1. En primer lugar, la UNAL reúne los criterios señalados en las secciones b y c del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 para ser considerado un sujeto obligado, a saber: «b) [l]os órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control» y «c) [l]as personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público». En efecto, la UNAL es un ente universitario autónomo del orden nacional que presta el servicio público de educación superior99. Por lo tanto, para efectos del presente caso, la UNAL es un sujeto obligado en los términos de la Ley 1712 de 2014 porque, además de reunir los criterios que se acaban de señalar, la información solicitada está relacionada con el servicio público prestado por la Universidad.

1. Luego de determinar que la Ley 1712 de 2014 es aplicable al presente caso, resulta importante identificar si la información solicitada es de naturaleza pública, como lo alega el accionante, o clasificada, como lo entiende la accionada. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, la información pública es «toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal» y la información pública clasificada «[e]s aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley». Uno de los criterios definidos por el referido artículo 18 es «[e]l derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público […]» (destacados fuera del original).

1. Como se anticipó (supra 29), las respuestas de las facultades de Ingeniería y de Ciencias, así como la contestación de la UNAL a la acción de tutela, se sustentan en argumentos relacionados con la necesidad de proteger el derecho de habeas data de las personas de quienes el accionante solicita la información sobre sus títulos y estatus académico. En efecto, la decisión de negar el acceso a la información solicitada se fundamentó en la consideración de que se trata de datos personales cuyo tratamiento debe ser siempre autorizado por el titular. Asimismo, la defensa de la UNAL se basó en que se tata de «información personal» que el accionante no está legitimado para solicitar y que, en todo caso, no puede ser entregada sin autorización de sus titulares. El tenor de las respuestas permite ver con claridad que las facultades de Ingeniería y de Ciencias de la UNAL entendieron que la información solicitada corresponde a la categoría de datos personales, puesto que (i) condicionaron su tratamiento a la autorización previa de su titular que, como se expuso, es la regla general prevista por la Ley Estatutaria de Protección de Datos Personales y (ii) se afirma que son datos sensibles.

1. En suma, mientras que el accionante argumenta que la información sobre los títulos académicos de educación superior y su estatus académico de un grupo de personas que, según él señala son altos funcionarios del Estado, es información pública, la Universidad y sus facultades de Ingeniería y de Ciencias consideran que se trata en realidad de datos personales que no pueden ser entregados a terceros sin autorización de sus titulares, so pena de afectar los derechos de habeas data e intimidad de estos.

1. Ahora bien, la convergencia del derecho de habeas data en el presente caso no está dada únicamente por los argumentos de la UNAL y sus dos facultades mencionadas, sino también porque la información solicitada en efecto corresponde a la categoría de dato personal, debido a que es información vinculada a personas naturales determinadas100. Además, este caso se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012, que es la ley estatuaria sobre protección de datos personales. En efecto, la Sala considera que se cumple lo dispuesto por el artículo 2 de la referida ley, en la medida en que se trata de datos personales registrados en una base de datos de las facultades de Ingeniería y Ciencias de la

UNAL101.

Caracterización de la información solicitada por el accionante

1. Luego de tener claridad sobre el contexto jurídico aplicable al presente caso, derivada de la convergencia de derechos fundamentales y regímenes legales, la Sala considera pertinente caracterizar la información solicitada por el accionante, a fin de tener mayores elementos para determinar si la Universidad vulneró su derecho al acceso a la información, al no entregar la información sobre los títulos y estatus académico de todas las personas incluidas en su solicitud.

1. En su solicitud de información, el accionante formuló tres preguntas: 1. ¿Se ha graduado de la Universidad Nacional? 2. Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué fecha? ¿y cuál o cuáles títulos obtuvo? y 3. Si no se ha graduado de la Universidad Nacional, ¿han sido estudiantes? ¿De qué carrera o carreras?, ¿qué le faltó para graduarse? Estas preguntas se sintetizan en la solicitud de información sobre (i) los títulos académicos otorgados por la UNAL a un grupo determinado de personas y, en caso de que no existan tales títulos, (ii) el estatus académico de estas personas en la UNAL.

1. La información sobre títulos de educación superior recae sobre datos públicos. El Consejo de Estado ha considerado que los títulos académicos de educación superior son actos administrativos de contenido particular, «por cuanto a través de los mismos se crea una situación jurídica para quien obtuvo el título de profesional»102. Los títulos de educación superior, en general, y los títulos profesionales, en particular, son otorgados por instituciones universitarias reconocidas como tales por el Ministerio de Educación que103, aunque gozan de autonomía, deben informar a este ministerio sobre su decisión de «[c]rear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos»104. De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 30 de 1992, «[e]l título, es el reconocimiento expreso de carácter

académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma». De hecho, la Ley 1188 de 2008 dispone que «[p]ara poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en calidad, se requiere haber obtenido registro calificado del mismo» y explica que «[e]l registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior»105.

1. En este sentido el Consejo de Estado ha explicado «existen actos expedidos por las Instituciones de Educación Superior, sean privadas u oficiales, que por ser consecuencia del ejercicio del cumplimiento de una función administrativa – la de educación -, tienen el carácter de administrativos y por lo mismo son susceptibles de enjuiciamiento ante esta jurisdicción. Tal es el caso, por ejemplo, del acto por medio del cual una universidad se abstiene de otorgar un título universitario»106.

1. Así las cosas, la Sala concluye que la información sobre la existencia o no de títulos de educación superior es un dato público, en los términos del artículo 3 de la Ley 1266 de 2008, por cuanto está contenido en un documento público. Esto, por cuanto se cumple lo previsto por el artículo 243 del Código General del Proceso que califica como documento público «el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención». En este caso, se trata de un título académico expedido por una institución universitaria de naturaleza pública en ejercicio de la función pública que le ha sido encargada por el legislador y bajo la vigilancia del Ministerio de Educación.

1. La información sobre el estatus académico de una persona en una determinada institución de educación superior es un dato semi-privado. Las preguntas «Si no se ha graduado de la Universidad Nacional, ¿ha sido estudiantes? ¿De qué carrera o carreras?, ¿qué le faltó para

graduarse?», formuladas por el accionante a la UNAL, se dirigen a obtener información sobre el estatus académico de personas determinadas. Información que es sustancialmente diferente a aquella relativa a los títulos académicos entregados por la UNAL a ese mismo grupo determinado de personas. A diferencia de este, el dato sobre el estatus académico de una persona es información semi-privada, mas no pública, por las razones que se exponen a continuación.

1. En primer lugar, la información sobre el estatus académico no tiene naturaleza pública, porque (i) no está contenida en un documento público, como sí ocurre con el dato sobre la obtención de un título académico, y (ii) no corresponde a un interés de la sociedad en general. De un lado, mientras que los títulos académicos son reconocidos mediante actos administrativos que expiden las universidades, públicas o privadas, en ejercicio de una función administrativa y, como tales, son susceptibles de ser controlados por la jurisdicción administrativa; la información que reposa en el expediente académico del estudiante corresponde a actos académicos, como lo ha señalado acertadamente el Consejo de Estado. Estos actos académicos son emanados en total ejercicio de la autonomía universitaria y no son susceptibles de ser controlados por la jurisdicción contenciosa administrativa. En palabras del Consejo de Estado, mientras el título universitario «trasciende lo meramente académico para involucrarse en el ámbito administrativo», los actos netamente académicos «escapan al control de esta jurisdicción. Son tales, por ejemplo: el señalamiento del calendario académico, los planes de enseñanza e investigación, el sistema, forma y criterio de calificaciones, de exámenes y de matrículas, entre otros, pues dichos aspectos tienen que ver con el fuero interno de las Instituciones de Educación Superior, ya que son la máxima expresión de su autonomía y forman parte del reglamento que gobierna las relaciones entre la Institución y sus educandos, debiendo, en consecuencia, la primera, en virtud del compromiso que adquiere, cumplir con la obligación de educar, y, correspondiéndole a los segundos, sujetarse a las disposiciones de aquél»107.

2. En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional ha considerado que las universidades son espacios semi-privados. Estos espacios están «relacionados con escenarios “cerrados en los que un conjunto de personas comparte una actividad y en los que el acceso al público es restringido”»108. Los establecimientos educativos han sido considerados como espacios

semi-privados, debido a que «se trata de una comunidad en la cual existen códigos de convivencia y reglas preestablecidas, que también comparte cierta intimidad circunscrita a la vida común en el contexto cerrado del trabajo y del establecimiento educativo al cual solo acceden los trabajadores, o los estudiantes y profesores»109. Al respecto, la Corte ha explicado que en este tipo de espacios «las injerencias a la intimidad y demás libertades que se ejercen en tales contextos, son limitados»110. Aunque la clasificación de espacios según la expectativa razonable de protección a la intimidad por lo general es utilizada para determinar afectaciones a este derecho derivado de imágenes o grabaciones, la Sala considera que es una categoría relevante para determinar la naturaleza de los datos personales escritos. Así, en estos espacios es posible encontrar información y conductas que solo interesen a las personas directamente involucradas, así como otras que interesen a estos y a otro grupo limitado de personas111.

1. En tercer lugar, el conocimiento sobre el estatus académico de una persona, sea funcionario público o no, puede interesar no solo a su titular, sino también a un grupo determinado de personas, pero no a la sociedad en general. Sobre el particular, cobra especial importancia la observancia del principio de acceso y circulación restringida que rige el tratamiento de los datos personales. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1581 de 2012, este principio implica que «[e]l Tratamiento se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos personales, de las disposiciones de la presente ley y la Constitución. En este sentido, el Tratamiento sólo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular y/o por las personas previstas en la presente ley». A su vez, la Corte ha sostenido que, en virtud de este principio, «[s]e debe prohibir la divulgación indiscriminada de datos personales. Las actividades de recolección, procesamiento y divulgación de información personal deben estar sometidas a los límites específicos determinados por el objeto de la base de datos, y sujetarse a principios de confidencialidad, inviolabilidad y reserva»112.

1. El principio de acceso y circulación de los datos personales es especialmente importante en los casos de datos semi-privados, porque, por la naturaleza misma de este tipo de datos, pueden ser de interés de un grupo de personas restringido, pero que no se limitan a su titular. En tales términos, es fundamental que los encargados y responsables del tratamiento de este tipo de datos verifiquen, caso a caso, que el acceso y circulación de los datos

correspondan de manera estricta a la naturaleza y fines del dato semi-privado en cuestión. Esto, sumado a que deben garantizar que el acceso y circulación de estos datos personales cuente con la autorización de sus titulares y, en todo caso, adoptar las medidas para evitar su divulgación y circulación indiscriminada.

1. Así, en principio, la información sobre el desempeño académico de un estudiante o el estatus de una persona en una determinada institución educativa (i.e. sí ha sido estudiante y los requisitos pendientes para obtener un título) no corresponde a un interés de la sociedad en general, sino que tiene un interés que, aunque puede incluir a personas diferentes al titular del dato, es en todo caso limitada y responde a una finalidad específica. Por ejemplo, este tipo de información puede interesar a algunos miembros de la comunidad universitaria para el desarrollo de las funciones propias de la prestación del servicio académico; para lo cual previamente el titular del dato ha debido autorizar su tratamiento. Pero esta información también puede interesar a terceros que la requieren para fines específicos relacionados con la naturaleza del dato. En este último escenario, podrían encontrarse otras instituciones académicas en las que el titular del dato desea adelantar otros estudios o instituciones a las cuales el titular del dato se postula para recibir becas u otro tipo de ayudas académicas. Sin embargo, en estos escenarios se requiere también la autorización del titular para que la Universidad permita su acceso por parte de terceros. De hecho, por lo general, es el titular de los datos quien solicita a la Universidad la certificación de su estatus y desempeño académico para, luego, él mismo entregarlo al tercero que tiene un interés legítimo en acceder a esta información.

1. En tal contexto, podría pensarse que deben negarse las solicitudes de acceso a información semi-privada presentadas por periodistas, porque el ejercicio del periodismo implica la divulgación de ideas e información al mayor número de personas posibles, lo que se materializaría en la divulgación indiscriminada de datos personales semiprivados sin la autorización de su titular. Sin embargo, no es posible formular una regla en este sentido.

1. En efecto, de la restricción que recae sobre la circulación de la información semiprivada «no se sigue que exista una prohibición absoluta para su acceso por terceros, en tanto su valoración en cada caso supone ponderar las circunstancias específicas de que se trate por el juez constitucional»113. En este análisis, es necesario considerar si el acceso a la información semiprivada está justificado por «razones constitucionalmente admisibles […] vinculadas al cumplimiento de las tareas o funciones ejercidas por quien tiene interés en conocerla»114. Por ende, no es posible descartar de manera automática el acceso a información semi-privada por parte de periodistas.

1. Así, para determinar si en un caso concreto debe concederse el acceso datos semi-privados a terceros, la Corte ha tenido en cuenta115 (i) si la información tiene relevancia social, es decir, si se trata de un asunto de importancia para la sociedad; (ii) si el titular de los datos es «una persona con relevancia social por su posición o cargo»116 y (iii) la calidad del tercero solicitante, en particular, de si trata de un periodista y solicita la información en ejercicio de su oficio117.

1. En la Sentencia SU-191 de 2022, la Sala Plena destacó que «[l]a jurisprudencia constitucional ha considerado que las personas que tienen relevancia pública deben aceptar el riesgo de ser afectados por revelaciones adversas, pues sus conductas conciernen al interés general»118. De manera que, «[e]n estos eventos, el derecho a informar se torna más amplio y su primacía es, en principio, razonable»119. En esta misma línea, respecto del acceso a la información semi-privada por parte de periodistas, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que «el acceso a la información que solicitan los periodistas para ejercer su profesión debe garantizarse en la mayor medida de lo posible», incluso cuando se trata de datos semiprivados120. De ahí que «a pesar de la titularidad universal del derecho de acceso a la información, hay individuos que tienen una protección reforzada en su condición de solicitantes», como es el caso de «los periodistas, quienes tienen una protección constitucional especial»; de conformidad con los artículos 20 y 74 de la Constitución Política121.

Análisis sobre la alegada vulneración de los derechos a acceder a información pública y a solicitar el acceso a esta información

1. Con fundamento en los antecedentes y consideraciones de esta providencia, la Sala debe pronunciarse sobre presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder a información pública y de petición alegada por el accionante que, como se explicó, corresponde en un sentido más preciso al derecho a solicitar acceso a información pública.

1. La Universidad Nacional vulneró el derecho a acceder a la información pública, al negar la solicitud de información sobre los títulos académicos. Contrario a lo sostenido por la Universidad accionada, la información solicitada no puede considerarse como clasificada, porque no pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural. En cambio, se trata de un dato personal público que no tiene la entidad de comprometer la intimidad de su titular ni mucho menos llevar, por sí mismo, a su discriminación; por lo que tampoco puede ser considerado como un dato sensible. Así, la Sala encuentra que se configura una de las excepciones previstas por el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 a la regla general de exigencia de autorización del titular del dato para su tratamiento, por cuanto es un dato de naturaleza pública.

1. En consecuencia, la UNAL sí debía entregar la información solicitada sobre los títulos académicos sin condicionar su acceso a la autorización de los titulares de los datos. Por lo que, la universidad accionada restringió de manera injustificada el acceso a información pública por parte del accionante. En esta medida, la Sala ordenará la entrega de esta información sobre las personas respecto de quienes las facultades de Ingeniería y de Ciencias se negaron a informar sobre los títulos académicos obtenidos122.

1. Por último, la Sala estima importante señalar que la decisión de ordenar a la universidad

accionada entregar la información sobre los títulos académicos no se fundamenta, de ningún modo, en la presunción de mala fe de las personas que ejercen cargos públicos ni de los funcionarios que intervinieron en su nombramiento. No obstante, reconoce que esta información puede ser útil para que ciudadanos y periodistas ejerzan control social sobre la administración pública, en la medida en que los títulos de educación superior suelen ser requisitos exigidos para el ejercicio de los cargos públicos.

1. La Universidad Nacional vulneró el derecho a acceder a la información pública, al negar la solicitud de información sobre el estatus académico de funcionarios públicos. Como quedó expuesto en las consideraciones de esta providencia, la información sobre el estatus académico es de naturaleza semi-privada, por lo que, en principio su circulación y acceso es restringido. Sin embargo, esta restricción no es absoluta, sino que debe hacerse un análisis en cada caso concreto.

1. En el presente caso, la Sala observa que (i) los titulares de los datos semi-privados solicitados tienen o tenían la calidad de funcionarios públicos, por lo que «su espacio de privacidad, en virtud de su desarrollo social, se ve reducido»123; (ii) la información solicitada tiene relevancia social porque, aunque el estatus académico no es un requisito para el ejercicio de cargos públicos, sí puede ofrecer información importante sobre la idoneidad profesional y ser una herramienta útil para el ejercicio del control social al poder público, y (iii) el tercero solicitante es periodista y de manera expresa indicó que su solicitud de información es con fines periodísticos.

1. Así las cosas, la Sala considera que están dadas las condiciones necesarias para permitir el acceso a la información sobre el estatus académico de las personas a las que se refirió el accionante en su solicitud de agosto de 2023, sin perjuicio de que la difusión y manejo de esta información «parte del peticionario debe considerar los derechos de los involucrados y ser manejada con responsabilidad y equilibrio»124, en atención a la responsabilidad social y deberes que tienen quienes ejercen el periodismo125.

1. La Universidad Nacional vulneró el derecho a solicitar el acceso a información del accionante. La Sala también encuentra vulnerado el derecho a solicitar acceso a información pública que, como se expuso (supra 70), no implica el otorgamiento de lo solicitado, pero sí que la decisión esté motivada de conformidad con los parámetros establecidos por el legislador estatutario y la jurisprudencia constitucional, en particular, la Sentencia C-274 de 2013. En particular, cuando el sujeto obligado sustente su negativa en posibles daños a derechos de particulares, como el derecho a la intimidad, tiene la carga de «señalar que el daño o perjuicio que pueda producirse a esos derechos sea sustancial»126.

1. En cuanto a las respuestas ofrecidas por las facultades de Ingeniería y de Ciencias, la Sala encuentra que estas acertaron al considerar que la información solicitada por el accionante correspondía a datos personales. Sin embargo, además de desconocer su naturaleza pública, la decisión de negar la información fue apresurada, debido a que no acreditaron que el posible daño que el acceso a dicha información podría causar a los titulares fuera sustancial, y no ínfimo. La respuesta negativa de estas facultades se fundamentó en un ejercicio abstracto de clasificación de la información, sin analizar el potencial daño y su entidad.

1. Ahora bien, la Sala observa que la UNAL no respondió la solicitud del accionante relativa al señor Jorge Ignacio Zorro Sánchez, pese a que fue incluido dentro de la solicitud de acceso a información presentada por el señor Tibble Lloreda el 25 de agosto de 2023 ante esta Universidad. En este sentido, la Sala considera que sobre este punto en particular sí existió una vulneración del derecho a solicitar el acceso a información pública. Por lo tanto, ordenará a la UNAL que proceda a responder sobre esta solicitud, se insiste, únicamente respecto de las preguntas relativas a la existencia o no de títulos académicos.

1. En consecuencia, esta Sala revocará la decisión de los jueces de instancia de negar el amparo del derecho de petición, puesto que, por las razones expuestas, la Sala concluyó que

la UNAL vulneró el derecho de solicitar acceso a información pública. Además, como quedó expuesto al inicio de las consideraciones de esta providencia, fue equivocado abordar el presente caso desde la perspectiva del derecho de petición, pues correspondía hacerlo desde el derecho a solicitar el acceso a información pública.

A. Cuestión final

1. Inexistencia de carencia actual de objeto en el presente caso. En sede de revisión, es decir, con posterioridad a la selección del expediente de la referencia, algunos de los funcionarios sobre los cuales se solicitó información remitieron directamente al despacho de la magistrada sustanciadora los diplomas que les fueron otorgados por la UNAL o autorizaron a la Universidad para entregar al accionante la información solicitada. En principio, podría pensarse que esta situación implica la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por situación sobreviniente, al menos respecto de los funcionarios que aportaron la información sobre sus títulos académicos. No obstante, la Sala considera que esta actuación de los funcionarios no configura una carencia actual de objeto por situación sobreviniente, en la medida en que los documentos fueron remitidas a esta corporación, pero no al solicitante.

A. Remedio constitucional

1. Con fundamento en las anteriores consideraciones y en atención a los hechos reseñados en el acápite de antecedentes de esta providencia, la Sala Octava de Revisión ordenará a la Universidad Nacional de Colombia que, por medio de sus facultades de Ingeniería y de Ciencias, responda las preguntas formuladas por el accionante, respecto de Diego Alejandro Guevara Castañeda, Ángela María Sarmiento Forero, William Fernando Camargo Triana y María Constanza García Alicastro, de la Facultad de Ingeniería; y Andrea Carolina Navas Calixto y Fabio Buriticá Bermeo, de la Facultad de Ciencias; por ser ellas respecto de quienes dichas facultades manifestaron tener la información pública solicitada, pero exigieron la autorización previa de sus titulares. De igual forma, ordenará a la UNAL responder, por medio de la facultad o dependencia que corresponda, la solicitud de información pública sobre los

títulos académicos del señor Jorge Ignacio Zorro Sánchez, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

I. DECISIÓN

Primero.- REVOCAR la sentencia del 7 de noviembre de 2023 de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que confirmó la sentencia de primera instancia, emitida el 17 de octubre de 2023 por la Juez Cincuenta y Seis Penal del Circuito, en tanto resolvió declarar improcedente el amparo del derecho al acceso a la información pública y negar el amparo del derecho de petición del accionante. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos al acceso a la información pública y de solicitar acceso a esta información del accionante, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a la Universidad Nacional de Colombia que, en el término de 48 horas y por medio de sus facultades de Ingeniería y de Ciencias, entregue al accionante la información solicitada sobre las personas relacionadas en el párrafo 126 de esta providencia.

Tercero.- ORDENAR a la Universidad Nacional de Colombia que, en el término de 48 horas, dé respuesta a la solicitud de información sobre el señor Jorge Ignacio Zorro Sánchez, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Expediente digital, «0001 Demanda y anexos.pdf», pág. 8.

2 Ib. Pág. 7.

3 Ib. Pág. 1.

4 Ib. Pág. 8.

5 Cfr. Ib. Págs. 11 a 12.

6 Ib. Pág. 10.

7 Ib. Pág. 13.

8 Ib. Pág. 10 a 11

10 El accionante hizo referencia a los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11 Ib. Pág. 2.

12 Ib.

13 Ib.

14 Ib. Pág. 3.

15 Expediente digital, «0003 Inadmite.pdf».

16 Expediente digital, «0005 Subsana y Avoca.pdf».

17 Ib.

18 Expediente digital, «0002 Respuesta tutela UNAL.pdf», pág. 1.

19 Ib.

20 Ib. Pág. 3.

21 Ib.

22 Ib.

23 Ib.

24 Ib. Pág. 4.

2525 Ib. Pág. 5.

26 Expediente digital, «0001 Fallo tutela.pdf», pág. 5.

27 Ib. Pág. 6.

28 Expediente digital, «0002 Escrito impugnacion.pdf», pág. 1.

29 Expediente digital, «004Fallo11001310405620230026701 [340] GBJC Cristopher Tibble Lloreda vs Universidad Nacional – PeticionDefinitivo.pdf», pág. 5.

30 El escrito fue remitido por el Coordinador del Grupo de Defensa Judicial y Extrajudicial del Ministerio de Minas y Energía.

32 Expediente digital, «0001 Demanda y anexos.pdf», pág. 3.

33 Expediente digital, «0001 Demanda y anexos.pdf», pág. 4.

34 Ib. Pág. 7.

35 Cfr. Sentencia T-605 de 1996. Sobre la intención del legislador de contar con un estatuto especial para garantizar el derecho de acceso a la información pública, diferenciado del régimen del derecho de petición, ver la Gaceta del Congreso No. 816 del 2 de noviembre de 2011, p. 13. Exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria número 156 de 2011, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

36 En un sentido similar se pronunció la UNAL al contestar la acción de tutela.

37 Como quedó explicado, el accionante alegó la vulneración del derecho de petición, del cual es titular; sin embargo, de conformidad a lo señalado en la delimitación del presente asunto, esta alegada vulneración debe realizarse a la luz de la legislación y jurisprudencia relativa al derecho a solicitar acceso a información pública que, como se sostiene en este acápite, el accionante también es titular.

38 Esto a la luz de las secciones b y c del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, a saber: «b) [l]os órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control» y «c) [l]as personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público».

39 En la Sentencia C-951 de 2014, la Sala Plena de la Corte se refirió a las consideraciones de la Corte sobre el procedimiento previsto en el actual artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, así «esta Corporación en la Sentencia C-274 de 2013, con ocasión de la revisión del artículo 28 la Ley Estatutaria 1712 de 2014, que establece dos mecanismos judiciales para el evento en que se niegue el acceso a documentos públicos amparados por la existencia una reserva legal, que se consideran idóneos y efectivos para la protección del derecho a acceder a la información pública: el procedimiento especial –similar al estipulado en el artículo 26 que se examina [actual artículo 26 de la Ley 1755 de 2015]- para reservas que protegen la seguridad y defensa nacionales y las relaciones internacionales y la acción de tutela en los demás casos en que se niegue el acceso a un documento público amparado en una reserva legal. Estos mecanismos reemplazaron el previsto en la Ley 57 de 1985 “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, que hasta ahora había sido considerado como un instrumento judicial idóneo para el evento de denegación de acceso a

un documento público por la existencia de una reserva legal» (destacado fuera del original).

40 Gaceta del Congreso No. 816 del 2 de noviembre de 2011, p. 13. Exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria número 156 de 2011, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

41 Ib.

42 El punto resolutivo segundo de la Sentencia C-818 de 2011 dispuso: «Declarar INEXEQUIBLES los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"».

43 Sentencia C-951 de 2014.

44 Inciso primero del artículo 27 de la Ley 1712 de 2014.

45 Sentencia C-274 de 2013.

46 Sentencia T-043 de 2022.

47 Ib.

48 Ib.

49 Ib.

50 Esto es, el día 5 de noviembre de 2014.

51 Cfr. Sentencias T-473 de 1992, T-605 de 1996 y T-1029 de 2005, entre otras.

52 Sentencia T-1029 de 2005.

53 Este cambio de terminología podría explicarse por la influencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues aunque la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no prevén este término de manera expresa, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos sí viene refiriéndose al derecho de acceso a la información, al menos, desde el 2007 como lo expone la Sentencia T-1029 de 2005.

54 Sentencia SU-355 de 2022.

55 Sentencias C-274 de 2013 y T-828 de 2014.

56 Sentencia C-038 de 1996.

57 Sentencias C-274 de 2013 y T-828 de 2014.

58 Sentencia C-274 de 2013.

59 Artículo 4 de la Ley 1712 de 2014.

60 Artículo 3 de la Ley 1712 de 2014.

61 Sección b) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014.

62 Sección c) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014.

63 La Sentencia C-274 de 2013 declaró la exequibilidad condicionada de esta expresión, contenida en el parágrafo del artículo 18, en el entendido de que «se sujetará al término de protección legal».

64 Sección d) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014.

65 Sentencia C-274 de 2013.

66 Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

67 Sentencia T-605 de 1996. Al respecto, en la Sentencia T-511 de 2010, la Corte señaló que el derecho de acceso a la información «guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público. En efecto, cabe recordar que las solicitudes dirigidas a las autoridades públicas pueden versar precisamente sobre documentos públicos o sobre información pública, razón por la cual en ocasiones el objeto protegido por ambos derechos parece confundirse, aunque en todo caso es susceptible de ser diferenciado».

68 Artículo 26 de la Ley 1714 de 2012.

69 Sentencia C-510 de 1994. Reiterada en la Sentencia T-330 de 2021, entre otras. En un sentido similar, ver la Sentencia C-915 de 2014.

70 Sentencia T-405 de 2022. Cfr. T-490 de 2018.

71 Sentencia T-405 de 2022, en la cual se reiteró las sentencias T-490 de 2018 y C-951 de 2014.

72 Artículo 28 de la Ley 1712 de 2014: «CARGA DE LA PRUEBA. Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información».

73 Sentencia C-274 de 2013.

74 Ib.

75 Ib.

76 Cfr. Sentencias SU-191 de 2022, T-330 de 2021, T-091 de 2020 y T-951 de 2014, entre otras.

77 Sentencia SU-191 de 2022.

79 Sentencia C-748 de 2011.

80 Cfr. Sentencias SU-082 de 1995, T-729 de 2002, C-1011 de 2008, entre otras.

81 Sentencia T-058 de 2013.

82 Sentencia C-748 de 2011.

83 Sentencia C-748 de 2011.

84 Esta sentencia examinó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria «por la cual se dictan las disposiciones generales del Hábeas Data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones», que luego fue sancionada y promulgada como la Ley 1266 de 2008.

85 Sentencia SU-139 de 2021.

86 Esta caracterización fue reseñada por la Sentencia SU-139 de 2021 que reiteró la Sentencia T-729 de 2002. Como lo explicó en aquella oportunidad Sala Plena la Sentencia T-729 de 2002, «reiteró algunos aspectos esenciales de la Sentencia T-414 de 1992. A su turno, los elementos en cita han sido reiterados en las Sentencias C-1011 de 2008, C-748 de 2011, C-540 de 2012 y recientemente en la Sentencia T-509 de 2020». En cuanto a su titularidad, la Sentencia C-748 de 2011 explicó que, en principio, son titulares del habeas data, pero esto «no obsta para que, eventualmente, la protección se extienda a las personas jurídicas cuando se afecten los derechos de las personas que la conforman».

87 Sentencia SU-191 de 2022.

88 Ib.

89 Ib.

90 Las definiciones que se presentan a continuación fueron corresponden a las señaladas por el artículo 3° de la Ley 1581 de 2012.

91 Cfr. Sentencia T-058 de 2013.

92 Al respecto, la Sentencia C-748 de 2011 señaló que «el literal e) debe ser entendido en el sentido que el Titular podrá revocar la autorización y solicitar la supresión del dato cuando: (i) no se respeten los principios, derechos y garantías constitucionales y legales. En este caso, y en aras de garantizar el debido proceso, siempre y cuando la Superintendencia de Industria y Comercio haya determinado que en el Tratamiento el Responsable o Encargado han incurrido en conductas contrarias al ordenamiento y (ii) en virtud de la solicitud libre y

voluntaria del Titular del dato, cuando no exista una obligación legal o contractual que imponga al Titular el deber de permanecer en la referida base de datos».

93 Sentencia C-748 de 2011. Cfr. Artículo 9 de la Ley 1581 de 2012. Al respecto, la Sentencia C-748 de 2011 explicó que «no está permitido el consentimiento tácito del Titular del dato. El consentimiento que brinde la persona debe ser definido como una indicación específica e informada, libremente emitida, de su acuerdo con el procesamiento de sus datos personales».

94 Cfr. Sentencia C-748 de 2011.

95 Artículo 13 de la Ley 1581 de 2012.

96 Sentencia T-058 de 2013.

97 Ib. Al respecto, en la Sentencia T-058 de 2013, la Corte concluyó que «compete a los jueces, en cada caso, analizar el contenido de la autodeterminación y el principio de libertad así como el cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley y la jurisprudencia, a fin de no incurrir en alguna violación de derechos fundamentales. Dichos requisitos se pueden sintetizar en: (i) obtener el consentimiento del titular de la información, (ii) tal consentimiento deber ser calificado, es decir, expreso, informado y previo, (iii) el tratamiento de la información se debe realizar para las finalidades informadas y aceptadas por el titular del dato, (iv) el responsable del tratamiento le corresponde obtener y conservar la autorización del titular».

98 Esta tesis fue luego desarrollada en otras sentencias de constitucionalidad y de tutela. Ver, por ejemplo, las sentencias C-377 de 2011, C-288 de 2012, T-791 de 2012, C-313 de 2014, C-520 de 2016, T-623 de 2017 y, T-565 de 2019, entre otras.

99 Cfr. Decreto 1210 de 1993, «Por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia».

100 Artículo 3 de la Ley 1581 de 2012: «Para los efectos de la presente ley, se entiende por: […] c) Dato personal: Cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables».

101 Artículo 2 de la Ley 1581 de 2012: «Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada». Artículo 3 de la Ley 1581 de 2012: «Para los efectos de la presente ley, se entiende por: […] b) Base de Datos: Conjunto organizado de datos personales que sea objeto de Tratamiento. […] g) Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión».

102 Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 8 de octubre de 2021, rad. 11001-03-24-000-2021-00442-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

103 Cfr. Artículos 20 y 24 de la Ley 30 de 1992.

104 Artículo 29 de la Ley 30 de 1992.

105 Artículo 1° de la Ley 1188 de 2008.

106 Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de diciembre de 1994, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. En esta misma sentencia, el Consejo de Estado explicó que el título universitario «trasciende lo meramente académico para involucrarse en el ámbito administrativo. Pero un asunto diferente es el relativo a otros actos, que, aunque emanados del ejercicio de dicha función administrativa, no pueden tener la connotación de administrativos sino netamente académicos que, por lo mismo, escapan al control de esta jurisdicción. Son tales, por ejemplo: el señalamiento del calendario académico, los planes de enseñanza e investigación, el sistema, forma y criterio de calificaciones, de exámenes y de matrículas, entre otros, pues dichos aspectos tienen que ver con el fuero interno de las Instituciones de Educación Superior, ya que son la máxima expresión de su autonomía y forman parte del reglamento que gobierna las relaciones entre la Institución y sus educandos, debiendo, en consecuencia, la primera, en virtud del compromiso que adquiere, cumplir con la obligación de educar, y, correspondiéndole a los segundos, sujetarse a las disposiciones de aquél».

107 Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de diciembre de 1994, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

108 Sentencia T-364 de 2018. Cfr. Sentencias T-280 de 2022 y T-407 de 2012.

109 Ib.

110 Sentencia T-407 de 2012.

111 En la Sentencia T-364 de 2018, siguiendo la Sentencia T-407 de 2012, la Corte explicó que «a pesar [de] que en los espacios semi-públicos como los semi-privados la mayoría de las actividades que llevan a cabo las personas tienen repercusiones sociales, aun así, pueden existir algunas acciones o actividades que solo interesan a la persona que las realice, y que de ninguna manera pueden ser objeto de restricciones (en lugares de servicios personales, de vestuario o descanso). || A su vez, ha determinado que en los espacios semi-privados y semi-públicos "son cerrados y exigen cierto comportamiento a las personas, pero se diferencian por el mayor o menor grado de acceso público a los mismos, o por la permanencia de determinado grupo de personas en dicho lugar, o por el mayor o menor efecto social de las conductas de los individuos"».

112 Sentencia C-094 de 2020. Cfr. Sentencia C-1011 de 2008.

113 Ib. Ver también la Sentencia SU-191 de 2022, que sostuvo: «[…]la interpretación del derecho de acceso a esos datos y a la correlativa protección ha sido clara: no hay una prohibición constitucional absoluta para que el administrador de datos semiprivados pueda divulgarlos sin autorización del titular. Para ello, se debe establecer si las circunstancias del caso concreto lo ameritan».

114 Sentencia C-602 de 2016. En este mismo sentido, ver la Sentencia T-091 de 2020.

115 Los elementos que se señalan acá fueron extraídos de las sentencias SU-191 de 2022 y T-091 de 2020 que resolvieron un caso similar al actual, en el que un periodista solicitó acceso a información semi-privada en el marco de una investigación periodística que él estaba realizando sobre viole